HAL
open science

Normes environnementales et diversité périurbaine. Les enjeux de la professionnalisation de l'assainissement non collectif

Jérôme Rollin

To cite this version:

Jérôme Rollin. Normes environnementales et diversité périurbaine. Les enjeux de la professionnalisation de l'assainissement non collectif. Architecture, aménagement de l'espace. Université Lumière - Lyon II, 2013. Français. NNT : 2013LYO20120 . tel-00986712v2

HAL Id: tel-00986712

https://theses.hal.science/tel-00986712v2

Submitted on 10 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2
École doctorale 483 Sciences sociales
Faculté de géographie, histoire, histoire de l'art et tourisme
INSTITUT D'URBANISME DE LYON
Laboratoire Triangle - UMR 5206

Normes environnementales et diversité périurbaine

Les enjeux de la professionnalisation de l'assainissement non collectif

---

Thèse pour obtenir le grade de docteur en Géographie, aménagement et urbanisme présentée et soutenue publiquement par

Jérôme ROLLIN

Le 11 décembre 2013

Sous la direction de **Paul BOINO**

MEMBRES DU JURY :

Paul BOINO, Professeur à l'Université Lyon 2
Alain BOURDIN, Professeur à l'Université Paris Est Marne-la-Vallée
Philippe CHAUDOIR, Professeur à l'Université Lyon 2
Jérôme DUBOIS, Professeur à l'Université d'Aix Marseille
Romain LAJARGE, Maître de conférences (HDR) à l'Université Grenoble 1 Joseph Fourier

REMERCIEMENTS

Paul Boino a dirigé cette thèse. Je le remercie pour son investissement dans mon parcours universitaire. Il m'a accompagné et soutenu dans l'aventure du passage de l'histoire à l'urbanisme en suivant assidûment mes recherches. Je lui suis aussi reconnaissant de m'avoir permis d'achever cette thèse dans les meilleures conditions qui soient.

Je remercie l'ensemble de participants de la plate-forme internationale sur les agglomérations pour leur accueil très chaleureux à Mons en 2011 et à Montpellier en 2012.

Je dois ma vocation pour la recherche à Olivier Faure, à ses enseignements et aux travaux de recherche d'histoire sociale puis de l'histoire environnementale urbaine que j'ai conduits sous sa direction. L'équipe pédagogique de l'Institut d'urbanisme de Lyon qui m'a accueilli dès le début de mon contrat doctoral. Paul Boino, Philippe Chaudoir, Guillaume Faburel, Rachel Linossier, Laurence Rocher, Roelof Verhage, Jacques Vialettes ont joué et jouent encore un rôle important dans ma formation (continue) aux métiers d'enseignant et de chercheur. Je remercie également Virginie Bourdin pour ses encouragements et ses conseils, tout comme Juliet Carpenter pour son aide précieuse. De même, Madeleine Lyonnet m'a accueilli avec bienveillance, en tant qu'étudiant puis comme nouveau doctorant.

J'ai toujours pu compter sur Delphine et Anne-Laure, pendant et hors des heures de travail. Un grand merci pour ce soutien et cette amitié.

Les liens de solidarité entre les doctorants et jeunes chercheurs ont été précieux. Je salue Cécile et Benjamin pour leurs joyeux conseils, Lou et sa bonne humeur qui deviendra légende, Maël, compagnon dans l'aventure du sprint final et Camille M., désormais lointaine expatriée. Enfin, les récits enthousiastes de Maxime sur le folklore du « presque Sud » (il y a débat...) n'ont pas fini de m'amuser.

J'ai profité de l'expérience des drôles de dames, Aurélie, Camille B. et Lise qui ont tracé avant moi la route du succès. Avec beaucoup de talent, vous avez placé la barre très haut ! De la Floride à Berlin, puis jusqu'à l'arrêt au Caire, vos aventures respectives ont été pour moi une source d'évasion quotidienne par procuration ! Je n'oublie pas le quartier général, notre bureau bien nommé Thésardland, lieu d'échanges et de complicité.

J'ai partagé avec deux équipes de jeunes chercheurs l'expérience de la recherche collective et de l'organisation d'évènements scientifiques. Je remercie les membres du laboratoire junior « Sciences sociales de l'urbain » de l'ENS de Lyon pour cela, ainsi que les co-organisateurs IULiens des journées d'études sur les métropoles de novembre 2011. Les conclusions de ces journées sont pleines d'avenir, et j'en suis particulièrement heureux !

Un grand merci à mon équipe de relecteurs attentifs : mes parents, Aurélie, Audrey et Lou. Un merci particulier à Lise pour son œil expert, sans concession et ses conseils stimulants.

Le soutien et le réconfort de mes proches durant les épreuves de ces dernières années m'ont été d'un grand secours. Merci à Laurent pour sa gentillesse et la disponibilité.

Les encouragements de mes parents, de ma sœur Audrey et de Thibault m'ont été précieux. J'espère qu'ils mesurent à quel point.

السحابة السعيدة

SOMMAIRE

Liste des sigles 9

Introduction générale 11

CADRAGE THÉORIQUE 33
La normalisation des territoires

A. Le gouvernement par les normes 34

B. L'application des normes dans les territoires périurbains 42

C. Les pratiques professionnelles et l'application des normes 50

PARTIE 1
Le cadre des normes réglementaires et techniques

Introduction de la première partie 63

CHAPITRE 1 65
Émergence et évolution de la politique d'assainissement non collectif

1.1. Le problème public de l'assainissement non collectif 66

1.2. La création des Spanc : le choix d'un mode de gouvernement 80

CHAPITRE 2 101
La volonté de structurer le service public local

2.1. Le Spanc : les caractéristiques du service public local 102

2.2. Les moyens de l'encadrement des Spanc 119

CHAPITRE 3 133
Essor et différenciation des Spanc

3.1. L'essor des Spanc à l'échelle nationale 134

3.2. La diversité des huit Spanc étudiés 153

3.3. La différenciation des Spanc 167

Conclusion de la première partie 179

PARTIE 2
La territorialisation de la politique d'assainissement non collectif

Introduction de la deuxième partie 183

CHAPITRE 4 185
La pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif

4.1. Le retrait de l'État des territoires 186

4.2. Nouvelles règles et nouveaux acteurs 193

4.3. La mise en place de systèmes d'action singuliers 208

CHAPITRE 5 223
Des relations de service difficiles

5.1. Une légitimité problématique des Spanc 226

5.2. La faible acceptabilité des Spanc 235

5.3. L'adaptation des Spanc à la montée des contentieux 249

Conclusion de la deuxième partie 261

PARTIE 3
L'homogénéisation des Spanc par les pratiques professionnelles

Introduction de la troisième partie 265

CHAPITRE 6 267
Des agents de Spanc peu armés face à un travail difficile

6.1. Des activités variées et exigeantes 268

6.2. Le profil des agents : une faible stabilisation 275

6.3. La demande d'apprentissage par la formation 285

6.4. L'apprentissage grâce aux acteurs privés 297

CHAPITRE 7 315
Des structurations professionnelles source d'homogénéisation des Spanc

7.1. Le territoire subi : la quête de sécurité juridique 317

7.2. Le territoire structuré : la recherche de l'innovation 330

7.3. Les territoires institutionnels : des accords contractuels locaux 354

Conclusion de la troisième partie 363

CONCLUSION GÉNÉRALE **365**
Professionnalisation et territorialisation

Sources écrites **371**

Sources orales **384**

Bibliographie **389**

Table des illustrations **399**

Table des matières **402**

Annexe 1 : chronologie des textes juridiques sur l'assainissement non collectif **413**

Annexe 2 : questionnaire à destination des usagers **418**

Annexe 3 : questionnaire à destination des Spanc **423**

LISTE DES SIGLES

- AFNOR : Association française de normalisation
- AGHTM : Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux
- ANC : Assainissement non collectif
- ARS : Agence régionale de Santé
- ASTEE : Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
- BTS GEMEAU : Brevet de technicien supérieur « Gestion et maîtrise de l'eau »
- CAPEB : Confédération artisanale des petites entreprises du bâtiment
- CERIB : Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton
- CFA : Centre de formation d'apprentis
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
- CSTB : Centre scientifique et technique du Bâtiment
- DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
- DIREN : Direction régionale de l'environnement
- DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer)
- DTU : Document technique unifié
- EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale
- ERU : eaux résiduaires urbaines
- FNCCR : Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
- IFAA : Industriels français de l'assainissement autonomie
- IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
- LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
- OIEAU : Office international de l'eau
- ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques
- ONISEP : Office national d'information sur les enseignements et les professions
- RGPP : Révision générale des politiques publiques
- SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SAT : service d'assistance technique
- SATAA : Service d'assistance technique à l'assainissement autonome
- SATANC : Service d'assistance technique à l'assainissement non collectif
- SATESE : Service d'assainissement technique aux exploitants des stations d'épuration
- SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SISPEA : Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement
- SOeS : Service de l'observation et des statistiques
- SPA : Service public administratif
- SPANC : Service public d'assainissement non collectif
- SPIC : Service public industriel et commercial
- SSP : Service de la statistique et de la prospective

INTRODUCTION GÉNÉRALE

> « *The suburbs were discovered quite by accident one day in the early 1940's by a Welcome-Wagon lady who was lost. As she stood in a mushy marshland, her sturdy Red Cross shoes sinking into the mire, she looked down and exclaimed. "It's a septic tank*[1]*. I've discovered the suburbs!"* »
> **Erma Bombeck, 1976, *The grass is always greener over the septic tank,* MGraw-Hill Book Company, New York, p. Xiii.**

Dans un ouvrage à succès, l'écrivain Erma Bombeck décrit le quotidien d'une famille des années 1950 venant s'implanter dans les *suburbs* américaines, alors en plein développement. L'auteur présente avec humour la déception des « derniers véritables pionniers » qui développent des modes de vie finalement éloignés l'imaginaire collectif de la paradisiaque *Suburbia*. Les fosses septiques (*Septic Tanks*) sont alors présentées comme le symbole de ce désenchantement. Il faut dire qu'elles jouent un rôle important dans la diffusion de l'urbanisation, puisqu'elles fournissent des solutions d'assainissement des eaux usées individuelles, rendant ainsi la construction d'habitations indépendante de la création de réseaux collectifs. C'est pourquoi l'historien Adam Rome considère que : « *the septic tank was a key element in the suburbanisation of United-States* » (Rome, 2001 : 87).

En France aussi, l'assainissement non collectif[2] joue un rôle primordial dans l'extension des agglomérations. Le nombre des installations est d'ailleurs très important, puisque 5,6 millions de logements[3] et environ 13 millions de Français sont concernés, soit plus d'une personne sur cinq[4]. Ce niveau d'équipement fait de la France un des marchés économiques les plus importants d'Europe au titre du nombre des installations d'assainissement non collectif. Actuellement, 110 000 dispositifs d'assainissement non collectif sont installés chaque année pour des constructions neuves, **soit les**

---

[1] Une fosse septique.

[2] Il s'agit du terme employé actuellement depuis l'arrêté du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif. Il désigne tout équipement « *effectuant la collecte, le pré-traitement, l'épuration, l'infiltration ou le rejet des eaux usées domestiques des immeubles non raccordés au réseau public d'assainissement* ».

[3] Soit 17,6 % des logements recensés par l'INSEE en France. Sources : SOeS - SSP, Enquête Eau et assainissement en 2008 ; INSEE, Recensement de la population.

[4] Nous prenons ici en considération les données sur les conditions d'occupation des logements de 2009 précisant qu'un logement est, en moyenne, occupé par 2,37 personnes. Commissariat général au développement durable, « Les conditions d'occupation des logements en 2009 », *Observation et statistiques*, n°140, juillet 2010.

deux tiers des constructions des logements individuels et un tiers du total de toutes les constructions neuves (Castel, 2010). Ce type d'assainissement étant assez peu compatible avec la densité urbaine, la question de sa gestion est devenue un véritable enjeu de développement durable.

Pour cette raison, l'assainissement non collectif fait l'objet de lois, de textes réglementaires et de normes techniques qui tentent d'encadrer son évolution. À ce titre, historiquement, ce type d'assainissement pâtit d'une très mauvaise réputation. En France, la volonté de restreindre le développement de l'assainissement non collectif est surtout liée à l'image désastreuse véhiculée par le courant hygiéniste (Guillermé, 1991). Plusieurs villes s'appuient sur le réseau d'égouts pour agrandir leurs zones denses, en mettant au point des systèmes de récupération et d'évacuation des eaux usées (Barles, 1999). Ils deviennent alors un symbole hygiéniste de modernité, reléguant les équipements individuels au rang de solutions archaïques. Ce contexte conduit à l'établissement de plusieurs réglementations contraignantes, à partir de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique et jusque dans les années 1970. Réglementer l'assainissement non collectif a alors pour objectif de décourager son développement.

Puis, à partir des années 1970, la réglementation française s'assouplit sous l'influence des acteurs de l'Urbanisme, puis de l'Environnement. Les premiers cherchent des solutions pour assainir les eaux usées des maisons en cours de périurbanisation en évitant de créer systématiquement des infrastructures collectives coûteuses. Les seconds font valoir la qualité des installations modernes qui rompent avec les premières fosses septiques et les puits perdus, ainsi qu'avec les dégâts écologiques causés par les extensions de réseaux. Dans ce contexte, la loi sur l'eau de 1992[5], élaborée sous l'impulsion du ministère de l'Environnement, crée un nouveau service public chargé de la gestion de l'assainissement non collectif, le Service public d'assainissement non collectif (Spanc).

L'encadrement réglementaire et normatif du Spanc

Le Spanc est régi par la loi sur l'eau de 1992, puis par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006[6] et, enfin, par la loi Grenelle 2 de 2010[7]. De nombreux textes réglementaires orientent ensuite son fonctionnement et ses missions puisque, au total, 15 textes ont été édictés depuis 1992 (annexe 1). Dès la première loi de 1992, le Spanc est de la responsabilité des communes[8] qui peuvent

[5] Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
[6] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.
[7] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[8] Article L2224-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

transférer la compétence à une structure intercommunale (à fiscalité propre ou non). La collectivité territoriale choisit alors le mode de gestion du service (régie ou délégation de service public).

Le Spanc est, avant tout, un service de contrôle de la qualité des installations d'assainissement non collectif. **Ces contrôles constituent des missions obligatoires**. Ils concernent des installations existantes. Pour cela, les agents des Spanc se rendent chez les particuliers périodiquement pour procéder aux vérifications[9]. Ensuite, les Spanc doivent vérifier les installations neuves, c'est-à-dire les projets de construction au moment de leur conception[10] et après leur réalisation[11]. Enfin, des contrôles doivent être effectués lors de la vente des maisons. Une mise aux normes du dispositif peut en effet être exigée pour que la transaction immobilière ait lieu. Le Spanc peut aussi se saisir de trois autres **missions, facultatives** celles-ci : à la demande des usagers, ils peuvent se charger de l'entretien, des travaux de réalisation et de réhabilitation ainsi que de la vidange des installations d'assainissement non collectif.

Le Spanc doit respecter et appliquer les **textes réglementaires** issus de l'activité de l'autorité publique centrale. Ces textes ont une forte dimension technique, puisqu'ils détaillent les spécificités que doivent présenter les équipements et qu'ils orientent la façon de travailler des agents. Il s'agit d'une caractéristique importante de la politique française. Par exemple, l'Allemagne, dont le réseau d'assainissement collectif est très développé, présente une réglementation sommaire pour l'assainissement non collectif (Berland, 1994). En Wallonie, des mesures précisent simplement les cas où le recours à l'assainissement non collectif est nécessaire en fonction du nombre d'habitants[12].

Par ailleurs, les Spanc sont soumis à la **normalisation technique**. Le terme de norme technique qualifie ici une règle technique élaborée par un organisme de normalisation[13]. Tous les acteurs intéressés, privés ou publics, peuvent participer à la définition de ces normes. Celle-ci est basée sur la recherche d'un consensus portant sur les caractéristiques d'un produit, son installation, son processus de construction, etc. L'activité normalisatrice de l'assainissement non collectif se manifeste par la rédaction de plusieurs documents spécifiques depuis 1992. Elle montre que le rôle du secteur privé dans le domaine de l'assainissement non collectif ne doit pas être négligé.

---

[9] Pour cela, ils contrôlent l'état de la fosse septique et évaluent la nécessité de la vidanger. Ils tentent aussi de qualifier la qualité de l'épandage et de l'infiltration dans le sol, par la vérification des regards de répartition et de collecte.

[10] Vérification des études de sol, des schémas d'implantation du système et des techniques choisies.

[11] Vérification de la correspondance entre le projet et la réalisation (matériaux, mesures, etc.)

[12] Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement wallon relatif au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires du 22 mai 2003.

[13] Reconnue d'intérêt général par l'État, l'Association française de normalisation (Afnor) joue ce rôle en France.

Le cadre d'action de l'assainissement non collectif semble exigeant, puisqu'il est législatif, réglementaire et technique. Les normes à respecter ont des statuts différents, ce qui rend encore plus complexe la mise en œuvre de la politique publique dans les territoires périurbains.

Des territoires sous contrainte

Dans un rapport d'information daté de juillet 2012, le sénateur Pierre Jarlier alerte sur les **lacunes des collectivités territoriales rurales, voire périurbaines, en termes d'ingénierie**[14]. Les élus locaux sont mis en difficulté par la conjonction de plusieurs éléments, comme le retrait des services de l'État ou la diminution de leurs moyens, la complexification de la gestion des territoires du fait, notamment, de l'accroissement des normes, et la concurrence de l'ingénierie privée. La délivrance des autorisations d'urbanisme et la planification urbaine sont particulièrement touchées par ces difficultés (Bombenger, 2011). Le domaine de l'environnement, porteur de nombreuses normes, est tout aussi problématique (Rollin, 2009).

En effet, les Spanc souffrent d'une **faible acceptabilité sociale et d'un pouvoir de contrainte limité**. De façon générale, outre le fait que la politique en question est très sensible puisqu'elle touche à l'intimité des foyers, ces problèmes s'expliquent par une incompréhension portant sur la nature du Spanc. En tant que service public, il est censé être collectif et poursuivre des objectifs d'intérêt général. Or, en l'occurrence, plusieurs arguments contredisent ce postulat :

- **Cette politique s'adresse directement aux individus** et à leurs pratiques privées. Cet élément se révèle problématique dès les premières mesures du début du XXe siècle : « *Avec la question des fosses septiques, l'hygiène publique aborde la question délicate de l'habitation privée et de ce que l'on doit imposer ou non aux citadins dans l'intérêt de la collectivité. Les transformations du paysage urbain ne suffisent pas, clament les hygiénistes, si l'on ne combat pas également les pratiques sociales qui favorisent la transmission des épidémies* » (Frioux, 2009 : 44). Encore aujourd'hui, il s'agit d'une difficulté majeure rencontrée par les agents de Spanc.

- La question de la **propriété privée** est fondamentale dans la mesure où les contrôles s'effectuent dans son périmètre. S'opposent alors la défense des droits individuels et l'intérêt général justifié par des arguments environnementaux et sanitaires. Là encore, cet élément est problématique depuis les premières réglementations qui étaient souvent suivies

[14] JARLIER P., 2012, *Rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Paris, Rapport sénatorial n°654, 102 pages.

de jurisprudences en faveur des particuliers. Aujourd'hui, le droit permet aux acteurs publics d'intervenir plus facilement sur les propriétés, mais cette démarche peut être compliquée. Le législateur tente d'en assurer la pérennité. Les agents des services sont en effet autorisés à accéder aux propriétés privées[15].

- Les prestations du Spanc, **assujetties à redevances**, permettent de financer le service. Cela revient à faire payer un contrôle qui, en fin de compte, est obligatoire. Mais ceci suppose aussi de faire supporter les frais d'investissement et de fonctionnement de l'assainissement de façon individualisée. Ce qui constitue une différence majeure par rapport à l'assainissement collectif et engendre une inégalité en matière d'équipement.

Dans le cas de l'assainissement non collectif, la faible acceptation sociale va de pair avec une capacité de contrainte réduite. Après un contrôle, un rapport argumenté peut mettre en demeure le particulier de réaliser des travaux. Des amendes sont aussi prévues en cas de refus[16]. Elles consistent en un doublement de la redevance payée au service[17]. Cependant seul le maire peut faire prévaloir son pouvoir de police sanitaire et obliger l'usager.

Les agents des Spanc en difficulté

La création des Spanc conduit à la constitution d'une nouvelle profession qui va se révéler très exigeante pour les premiers responsables des services. Tout d'abord, **le manque de ressources cognitives des espaces périurbains et ruraux** se fait aussi ressentir dans le domaine de l'assainissement non collectif. Les collectivités territoriales, qui gèrent en régie directe les trois quarts des Spanc[18], recrutent des personnes peu expérimentées.

Or, il s'agit d'un travail nécessitant **une vraie polyvalence**. Par exemple, la structuration professionnelle de l'assainissement non collectif diffère considérablement de celle des égoutiers. Ces derniers présentent une panoplie hiérarchisée de statuts : manœuvre, ouvrier professionnel, chef de chantier, etc. (Jeanjean, 2006). Le travail est aussi très différencié, entre l'égoutier d'en bas et celui d'en haut, entre celui des réseaux et celui des stations d'épuration, entre l'ouvrier et l'ingénieur de ces dernières. Certains Spanc ont la possibilité d'accueillir chef de service, agents administratifs et techniciens. Mais, bien souvent, les agents doivent assurer seuls des tâches très

[15] Article L1331-11 du Code de la Santé Publique.
[16] D'après l'article L1331-8 du Code de la Santé Publique, cette amendes consistent en un doublement de la redevance payée au service.
[17] L1331-8 du Code de la Santé Publique.
[18] Base de données du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea 2012).

variées, de la veille juridique aux visites de terrain, en passant par les activités administratives, la gestion d'un budget et l'organisation des relations avec les élus et les usagers.

Enfin, les agents de Spanc doivent assurer **un rôle de coordination entre une diversité de professionnels**. Quatre grandes familles d'acteurs de l'assainissement non collectif peuvent être identifiées : les élus locaux et les professionnels de la fonction publique territoriale (municipalités, intercommunalités, conseils généraux) et d'État (ministère de l'Environnement, de la Santé et agences de l'eau au statut particulier) ; les professionnels privés de l'assainissement non collectif (industriels fabricants de matériels et leurs agents commerciaux, groupes industriels de l'eau, bureaux d'études, vidangeurs, artisans-installateurs) ; les professionnels privés de l'immobilier et de la construction (promoteurs, notaires, agents immobiliers) ; les habitants concernés par l'assainissement non collectif, les usagers des services et les associations de consommateurs. Ces acteurs interviennent selon les situations et s'investissent de façon différenciée dans des relations d'interdépendance (Becker, 1988).

Pour résumer, l'application de la politique d'assainissement non collectif par les Spanc n'est pas aisée. Elle s'appuie sur des normes réglementaires et techniques nombreuses qui rendent exigeant le travail des agents des services. Or, ces derniers, qui doivent faire face à des réactions vives de la part des usagers, se situent dans des contextes institutionnels et professionnels difficiles à apprivoiser. Dans ces conditions, il est intéressant de savoir si l'évolution des pratiques professionnelles entraînent des modifications dans l'application de la politique d'assainissement non collectif.

Quelle différenciation de l'action publique locale ?

Bien souvent, la différenciation territoriale de l'action publique est considérée comme acquise, le retrait des services territoriaux de l'État conduisant à l'affaiblissement de son rôle de régulation des situations locales (Douillet *et al.,* 2012). Il est alors considéré que la mise en œuvre des politiques publiques est largement influencée par les caractéristiques des territoires, ce qui singularise les situations locales, créant ainsi une « *contingence territoriale »* (Négrier, 2007 : 13).

Néanmoins, certains travaux nuancent cette position. Ils précisent que l'application des politiques publiques n'est pas uniquement liée aux choix locaux. L'impact des normes doit aussi être pris en compte : « *Ce sont à la fois les normes nationales (…) et les choix locaux qui font l'action publique, sans qu'il soit possible de dire dans quelle proportion, tant les situations apparaissent contrastées dans les différentes études de politiques publiques* » (Faure, Douillet, 2005 : 274). La

différenciation des territoires dépend alors de l'équilibre entre les choix locaux et les caractéristiques des normes. Si les choix locaux s'effectuent quand même dans le cadre restrictif des normes, d'autres facteurs d'homogénéisation sont mis en avant, comme la professionnalisation des milieux décisionnels locaux (Arnaud *et al.,* 2007) ou encore la circulation des bonnes pratiques.

Nous prenons ici le parti de ne pas prendre la différenciation territoriale de l'action publique pour acquise, ce qui nous oblige à considérer autant les facteurs de différenciation que d'homogénéisation de l'action publique. Pour ce qui concerne notre sujet, d'après les éléments présentés précédemment, cette démarche est particulièrement adaptée. En effet, le secteur de l'assainissement est concerné par une multitude de normes réglementaires et techniques, considérées comme des facteurs d'homogénéisation. Cependant, la possibilité de l'application homogène de ces normes est susceptible d'être entravée par trois éléments :

- Au niveau des territoires périurbains et ruraux, la politique d'assainissement non collectif pose de véritables problèmes d'applicabilité, en ce qui concerne la possibilité pour les collectivités territoriales de mobiliser suffisamment de ressources.
- Les problèmes d'acceptabilité sociale que connaissent les services publics d'assainissement non collectif peuvent entraver la mise en œuvre de la politique.
- Les agents des services, qui se situent entre les normes et le territoire, ne disposent souvent pas d'une expérience ni d'un savoir-faire suffisants pour faire face à ces situations de tension.

Ceci nous conduit à poser les questions suivantes :

PROBLÉMATIQUE

Dans le contexte d'une politique marquée par une normalisation stricte et complexe dont la mise en œuvre s'effectue, d'une part, par des services publics locaux récents et fragiles du point de vue institutionnel et professionnel et, d'autre part, dans des territoires marqués par une disparité des ressources et, parfois, par une sous-administration, qu'advient-il de la territorialisation des politiques publiques ? Quels rapports de force se jouent entre les normes, le territoire et les professionnels et pour quels résultats ? Est-ce à une homogénéisation ou à une différenciation que nous avons à faire ? Quels sont les facteurs et ressorts de chacun des phénomènes ?

Pour répondre à cette problématique, trois hypothèses principales seront interrogées :

(1) Nous faisons l'hypothèse que les différences en termes de missions et moyens entre les services peuvent offrir des marges de manœuvre susceptibles d'entraîner une différenciation territoriale de l'action publique.

(2) De même, nous faisons l'hypothèse que le défi que représentent les difficultés d'applicabilité opérationnelle et sociale de la politique d'assainissement non collectif pour ces services récents, peut être un facteur de différenciation.

(3) Enfin, nous faisons l'hypothèse que les Spanc s'organisent afin d'améliorer leur compétences et connaissances. Cette professionnalisation, s'appuyant sur la définition d'objectifs communs, la construction d'une culture et d'une identité professionnelles et sur le partage des pratiques, peut conduire à réduire la différenciation de l'action publique.

La conduite de la thèse

- Mon parcours universitaire

Depuis mon mémoire de deuxième année de Master d'histoire contemporaine portant sur les établissements classés pour la protection de l'environnement, la question environnementale est au cœur de mes travaux de recherche. Ma première année de Master d'urbanisme et d'aménagement à l'Institut d'urbanisme de Lyon a été l'occasion de m'intéresser à la gestion urbaine de l'eau dans l'arrière-pays aixois (Rollin, 2008). Plus particulièrement, l'étude de la capacité des protagonistes à mettre en œuvre une action publique transversale était au centre de mes préoccupations. Il apparaissait alors que les limites de cette transversalité étaient en partie liées aux problèmes de management des ressources, rencontrés par des acteurs qui éprouvaient des difficultés à s'extraire de leur culture professionnelle, à dresser des partenariats institutionnels, à interpréter les décisions politiques, etc. (Rollin, 2012).

Dans ces conditions, durant ma deuxième année de Master d'urbanisme et d'aménagement urbain j'ai émis une nouvelle hypothèse de travail (Rollin, 2009). Le plus souvent, les relations entre l'environnement et l'urbanisation sont considérées à sens unique : « la protection de l'environnement face à la menace de l'urbanisation », ou encore « l'environnement à l'épreuve de l'urbanisation ». Une telle proposition, en rejetant tout le poids des problématiques

environnementales sur l'étalement urbain, aboutit à des politiques de densification de l'habitat, d'urbanisme compact. Mais cette formulation semble mener à une impasse, dans la mesure où la périurbanisation, toujours plus lointaine dans la périphérie des agglomérations, s'accompagne de la volonté de condenser les espaces urbains. Dès lors, la problématique des liens entre environnement et urbanisation peut être interrogée d'une nouvelle façon, en inversant la proposition précédente.

En effet, le double contexte de volonté de protection de l'environnement et de périurbanisation intense aboutit à une profonde contradiction en matière d'action publique. Le droit de l'environnement impose des contraintes strictes et précises. L'injonction à l'environnement est alors non seulement inscrite dans la réglementation, mais elle fait aussi l'objet d'une demande sociale.

Pourtant, dans le contexte périurbain, les collectivités n'ont souvent pas les structures administratives, techniques et financières leur permettant d'assumer leurs compétences et de mettre en œuvre toute la rigueur de ces nouvelles réglementations (*Ibid.*). Plus que « l'environnement à l'épreuve de l'urbanisation », le problème posé était donc celui des « territoires périurbains à l'épreuve des politiques environnementales. » Autrement dit, *comment des territoires toujours plus périphériques, souvent sous-administrés et soumis à de nouvelles pressions urbaines, peuvent-ils mettre en application des politiques environnementales foisonnantes, contraignantes et assorties d'obligations de résultat ?*

Mon travail de thèse résulte bien de ces précédentes recherches : ma première année de Master d'urbanisme et d'aménagement m'a initié aux problématiques de la gestion de l'assainissement non collectif dans les espaces périurbains ; ma deuxième année de Master d'urbanisme et d'aménagement urbain a été l'occasion pour moi d'étudier plus précisément la question de la territorialisation des politiques publiques environnementales. En outre, mon parcours de recherche en histoire sociale, puis environnementale, m'a donné le goût des questions méthodologiques et de la créativité dans la combinaison des méthodes d'enquête.

- Des sciences humaines aux sciences sociales

Le glissement de l'histoire comme science humaine vers les sciences sociales n'est pas sans poser certaines difficultés. Il suppose de développer de nouvelles façons d'appréhender un objet d'étude et de mettre en place un cadre théorique et méthodologique. Pour cela, plusieurs écoles de pensée m'ont été très utiles. Les propos méthodologiques de Pierre Bourdieu m'ont par exemple confirmé l'intérêt de combiner les démarches sociologique et historique, afin de gommer les abus de l'une ou de l'autre, et, surtout, de valoriser leurs atouts. Ainsi, l'utilisation plus ambitieuse de concepts doit permettre aux historiens de « *gagner en puissance explicative sans rien perdre de la particularité*

historique » (Bourdieu, 1995 : 118). Par ailleurs, une vision critique de ces mêmes concepts parfois employés abusivement par les sociologues doit être élaborée, puisqu'il s'agit de « *prendre les concepts avec des pincettes historiques* » (*Ibid.* : 115).

La mobilisation de la socio-histoire a aussi été pour moi l'occasion d'opérer un élargissement de ma façon de faire de la recherche. Selon les définitions de l'historien Gérard Noiriel, la socio-histoire n'est pas seulement une démarche pluridisciplinaire associant histoire et sociologie, puisque la sociologie historique et l'histoire sociale font aussi référence à ces deux disciplines. La socio-histoire vise surtout à combiner les éléments fondamentaux de ces disciplines. De l'histoire, elle emprunte l'importance donnée aux relations réciproques entre le passé et le présent, mais aussi une démarche méthodologique basée sur la contextualisation et l'analyse des archives. Par ailleurs, la socio-histoire reprend l'intérêt des sociologues pour le lien social, les rapports entre les individus, les relations de pouvoir, tout comme le souci de construction de l'objet de recherche (Noiriel, 2006). Le recours à la socio-histoire permet de dépasser le clivage classique entre sociologie et histoire, entre théorie et empirisme, entre structure et évènement, entre synchronie et diachronie. Très efficaces pour étudier l'action publique en ce qu'elle est le résultat d'héritages historiques et qu'elle porte sur des phénomènes sociaux (Payre, Pollet, 2013), les principes et les méthodes de la socio-histoire nous ont permis de préciser notre démarche scientifique.

- Mon intégration dans le monde des agents de Spanc

Les agents des Spanc se regroupent généralement autour d'une **identité très forte**, ce qui explique le succès des réseaux de techniciens, des forums internet ou le nombre important des échanges informels. Ils partagent des caractéristiques et des difficultés communes. Les Spanc sont souvent assez récents, ils n'ont pas suffisamment de moyens pour se développer et ils doivent faire face au foisonnement des normes réglementaires et techniques.

Surtout, le milieu professionnel gagne en solidarité du fait de la nature du travail effectué par les agents et de la faible considération qu'ils reçoivent de la part des usagers et des autres services de gestion du territoire et qu'ils ressentent au quotidien : « *Les regards sur nous n'ont pas évolué, et nous souffrons toujours d'un manque de crédibilité. Cela se voit bien dès que nous intervenons en réunion :* "Ah, le Spanc !" *Tout de suite, le maire ou le président nous demande une anecdote, de préférence un peu leste. Le spanqueur, c'est un mec sympa qui a une bonne histoire à raconter*[19]. » Ce sentiment, partagé par de nombreux agents, a très certainement facilité mes recherches. Bien

[19] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 22.

souvent étonnés que l'on puisse s'intéresser à leur travail quotidien, beaucoup d'agents m'ont facilité l'accès aux réunions, aux visites, aux archives, etc.

Mais, d'un autre côté, les Spanc sont de véritables objets de curiosité : ils sont souvent sollicités pour répondre à des enquêtes quantitatives en provenance d'acteurs publics nationaux ou des agences de l'eau, étonnés de la floraison de leurs services dont ils ne maîtrisent pas le fonctionnement. En provenance aussi d'acteurs privés qui tentent d'identifier les services publics ayant la capacité d'agir sur le renouvellement du parc d'installations d'assainissement non collectif le plus important d'Europe. Si bien que les Spanc reçoivent plusieurs questionnaires par an à remplir, **ce qui a été un véritable problème pour la réalisation de mes enquêtes quantitatives**. En quelques sortes, mon questionnaire entrait en concurrence avec d'autres, parfois soutenus par des institutions ressources comme les agences de l'eau ou les Conseils généraux.

Ainsi, si l'analyse qualitative du travail des Spanc n'a posé aucun problème majeur, la démarche quantitative a été quelque peu parasitée par des études voisines.

- Les sources écrites : deux niveaux d'analyse

La **politique d'assainissement non collectif** est porteuse de nombreuses normes réglementaires et techniques. Ces normes sont marquées par une profonde historicité liée à l'héritage hygiéniste notamment. Dans ces conditions, il convient d'étudier l'évolution socio-historique de la politique publique (Payre, Pollet, 2005), afin d'appréhender le rôle de l'État et des collectivités territoriales. Pour réaliser cette étude socio-historique, nous avons réalisé une double analyse. Au niveau national, l'étude socio-historique de la réglementation et de la normalisation technique, depuis la loi sur la santé publique du 15 février 1902, permet d'éclairer la structuration de la gestion de l'assainissement non collectif. Pour ce qui concerne les règlements, cette étude des lois, des décrets, des arrêtés et des circulaires nous permet de suivre et de comprendre la construction sociale de ce problème public et des solutions qui sont imaginées. En outre, les normes techniques ont été étudiées, en particulier au travers des documents produits par l'Association française de normalisation (Afnor), ont été étudiés puisque ceux-ci sont quotidiennement utilisés par certains Spanc.

L'évolution socio-historique de la politique a aussi été appréhendée par l'étude de la presse spécialisée. Certains titres, inévitables, ont été dépouillés exhaustivement (*Spanc Info* depuis 2008 notamment). La base d'informations Europresse, qui rassemble des titres français et internationaux, généralistes ou spécialisés, nous a permis de compléter cette démarche. Les articles concernant l'assainissement non collectif de plusieurs revues ou ont ainsi pu être repérés et analysés. La base

Europresse regroupe notamment les revues comme *Hydroplus* depuis 2002 et *Environnement Magazine* depuis 1996. Néanmoins, les articles concernant l'assainissement non collectif y sont relativement rares.

Nous avons aussi identifié et analysé des **situations conflictuelles locales** mettant en scène différents acteurs, par le biais des archives de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales des Bouches-du-Rhône, conservées aux archives départementales[20], puis grâce au Spanc du Pays d'Aix. Ces deux fonds d'archives permettent de dresser une brève histoire des plaintes de l'assainissement non collectif, ce qui nous est très utile puisque l'activité de dénonciation est révélatrice de l'émergence d'un enjeu social (Boltanski *et al.,* 1984). Seules les plaintes reçues en 1980 et 1990 ont été conservées. Cette contrainte laisse tout de même la possibilité d'étudier les évolutions des plaintes entre ces deux dates : nombre de plaintes, type de plaignants, type de pollueurs, objet des plaintes, décisions et actions prises par la Ddass et la municipalité, etc.

- Des enquêtes quantitatives croisées

Deux enquêtes quantitatives ont été menées, par l'utilisation de questionnaires. Nous avons interrogé de cette façon les Spanc et les usagers afin de pouvoir croiser les points de vue. Par ailleurs, une analyse de la base de données du Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea) a été effectuée.

ENQUÊTE USAGERS

Une enquête quantitative à partir de questionnaires adressés à des usagers de Spanc a été réalisée, afin d'identifier le rapport qu'ils entretiennent avec le problème de l'assainissement non collectif (encadré 1).

[20] Archives départementales des Bouches-du-Rhône (ADBDR), 2157 W 21.

Enquête quantitative auprès de 89 usagers du Spanc du Pays d'Aix-en-Provence (annexe 2)

- Période : avril 2012.
- Mode de diffusion : distribution du questionnaire dans les boîtes aux lettres ; fourniture d'une lettre timbrée libellée à l'adresse de l'Institut d'urbanisme de Lyon.
- Population sollicitée : 300 questionnaires distribués dans les communes de Ventabren (100), Meyrargues (100) et Aix-en-Provence (100). Repérage des zones en assainissement non collectif grâce au Spanc de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix.
- Nombre de réponses : 89
- Taux de réponses : 29,6 %

Encadré 1 : présentation de l'enquête quantitative auprès de 89 usagers du Spanc du Pays d'Aix-en-Provence
Analyse : ROLLIN J., 2013.

ENQUÊTES SPANC

L'étude des Spanc a pour but d'évaluer l'influence des normes réglementaires et techniques et leur capacité à contraindre les territoires. En effet, la politique d'assainissement non collectif a notamment pour objectif d'encadrer le fonctionnement de ces services municipaux. Nous avons d'abord choisi d'étudier leurs **caractéristiques de façon quantitative**, cette démarche ayant pour but d'évaluer l'homogénéité de l'action publique dans le domaine de l'assainissement non collectif.

Une approche quantitative a été adoptée dans la mesure où une forte activité réglementaire et normative est initiée à l'échelle nationale. En premier lieu, l'enquête met en valeur **des éléments fondamentaux** pour avoir un aperçu de l'ensemble des Spanc au niveau national, tel que le nombre de services, de communes concernées, etc. (encadré 2).

Base de données du Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea)

La base Sispea est produite par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) et a pour ambition de fournir des éléments de connaissances sur les performances des services d'eau potable et d'assainissement, dont les Spanc. Les données, qui portent sur les services de l'eau et de l'assainissement, sont d'abord recueillies par les directions départementales des territoires (DDT) auprès des communes et des EPCI. L'Onema centralise ensuite ces données pour créer la base Sispea. Les tableaux fournissent des informations de présentation générale des services et portant sur leur fonctionnement : mode de gestion, type de collectivité, agence de l'eau concernée, etc.

La base Sispea recense les Spanc et indique, pour chacun, le nombre d'habitants qu'ils couvrent. Elle couvre un peu moins de 45 millions d'habitants et plus de 27 000 communes en France métropolitaine (70 % de la population et 74 % pour des communes). *A priori*, elle est donc loin de s'intéresser à tout le territoire. Trois éléments expliquent cette carence :

- Certains départements, très urbanisés sont manquants dans la base comme Paris et la première couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne). Leurs habitants sont donc absents de la base.
- Quelques dysfonctionnements liés aux DDT sont aussi visibles. Certains départements qui ne sont pas particulièrement urbanisés sont manquants (l'Ille-et-Vilaine et l'Indre). D'autres ne sont que très faiblement renseignés par les DDT.
- Enfin, un nombre important de petites communes qui n'ont pas beaucoup d'habitants sont absentes de la base de données. Cela s'explique soit par une difficulté à recueillir des données auprès de petites collectivités, soit, bien souvent, par l'absence de Spanc. Dans les deux cas, la population n'est pas indiquée dans la base.

Au total, en prenant en compte la population des départements non recensés parce que très urbanisés ou oubliés par les DDT ou l'Onema, nous disposons des informations pour environ 50 millions de Français.

Encadré 2 : présentation de la base de données du Système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea)
Analyse : ROLLIN J., 2013.

En second lieux, notre étude quantitative est davantage **analytique** puisqu'elle est basée sur une grille d'analyse (encadré 3). Elle permet d'identifier les caractéristiques générales des Spanc, les

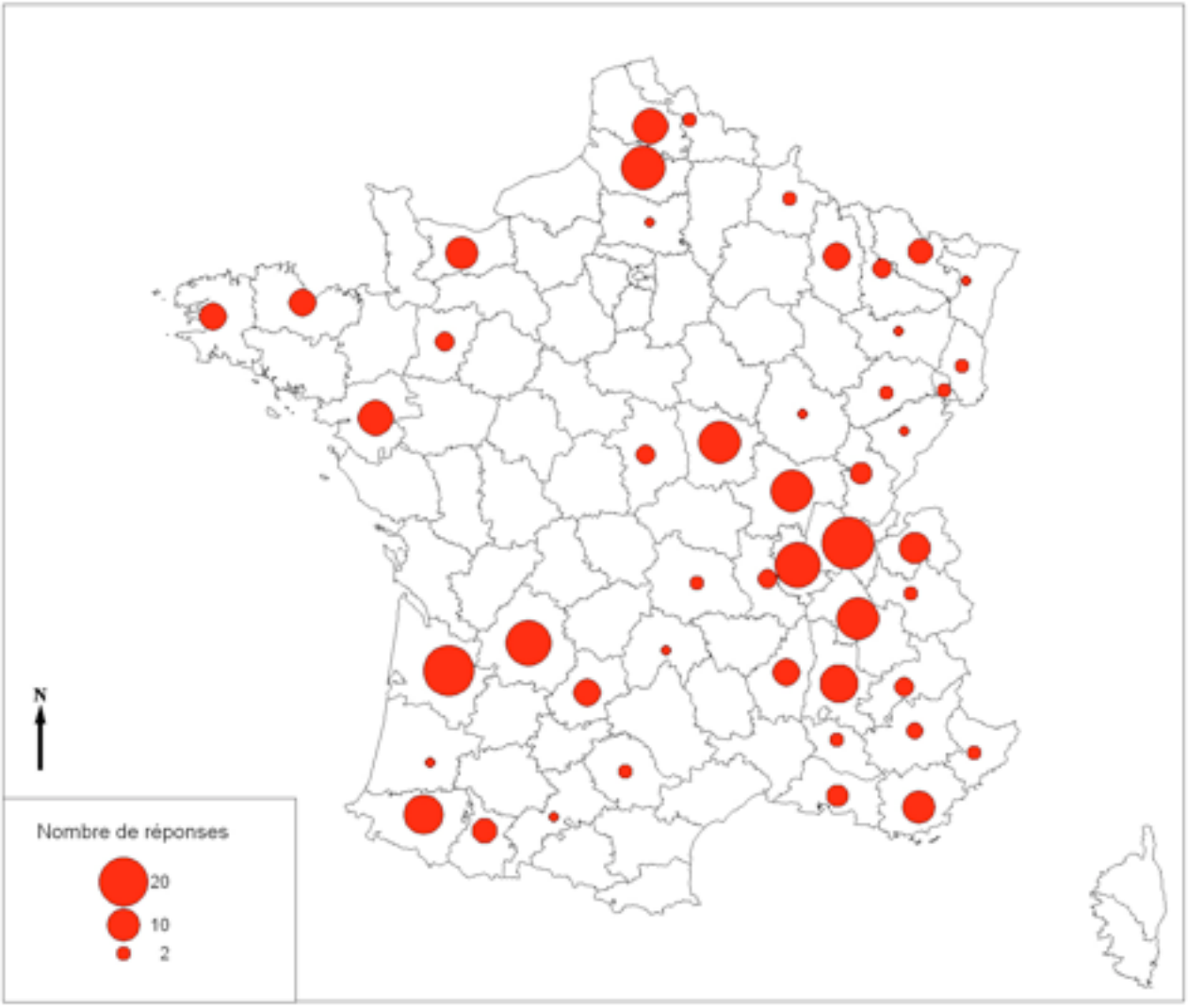
missions qu'ils effectuent, les montages financiers qu'ils mettent en œuvre, leur façon de développer leurs ressources humaines, le mode de gestion qu'ils choisissent et la qualité du service qu'ils rendent.

Enquête quantitative auprès de 329 de France métropolitaine (annexe 3)

- Période : de mars à mai 2013 avec deux relances.
- Mode de diffusion : questionnaire en ligne diffusé par mail.
- Population sollicitée : 1091 Spanc de 29 départements à partir des listes fournies par les Conseils généraux.
- Sollicitations complémentaires de réseaux professionnels (61 réponses) :
    - Association des techniques de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.
    - Réseau d'échanges des Spanc du bassin Rhin-Meuse.
    - Association des conseillers en assainissement du bassin Artois Picardie.
    - Association de collectivités pour la maîtrise des déchets et de l'environnement (Franche-Comté).
- Total de réponses : 329 réponses (entre 7,5 % et 8,5 % des Spanc métropolitains).
- Taux de réponses : environ 25 % (calcul réalisé à partir des listes des Conseils généraux).

La carte 1 montre que certaines zones géographiques sont sur-représentées. Elles correspondent souvent à un territoire couvert par un réseau professionnel structuré. Pourtant, la relation de cause à effet entre le taux de réponses et la sollicitation d'un réseau professionnel susceptible de transmettre le questionnaire à ses membres, n'est pas établie. La région Rhône-Alpes, le Sud-Ouest de la France et la Bretagne affichent des taux de réponses élevés alors que les réseaux professionnels de ces espaces géographiques n'ont pas été sollicités.
Enfin, un nombre important de Spanc peut correspondre, non pas à un fort taux de réponses, mais à un éclatement important des services. Par exemple, les départements de l'Ain et du Rhône ont environ 70 Spanc sur leur territoire, dont beaucoup se situent à l'échelle communale. La Gironde présente une centaine de Spanc, ce qui explique aussi le nombre important de réponses.

Encadré 3 : présentation de l'enquête quantitative auprès de 329 Spanc
Analyse : ROLLIN J., 2013.



Carte 1 : répartition géographique des 329 Spanc ayant répondu à l'enquête
Source **:** ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

- Les analyses qualitatives : entretiens et observations

LES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Des acteurs variés, concernés par la politique d'assainissement non collectif, ont été interrogés : les élus locaux, les techniciens municipaux ou intercommunaux des Spanc, les agents des services urbanisme, ceux des services d'assistance technique à l'assainissement autonome. Certains d'entre eux ont été questionnés à la fois sur leur intervention dans l'aménagement local et sur leur intégration éventuelle dans les réseaux professionnels. Des acteurs privés (industriels, bureaux d'études, artisans terrassiers, etc.) ont aussi été rencontrés, essentiellement à l'occasion de visites de terrain.

OBSERVATIONS NON-PARTICIPANTES

Cette étape de notre méthodologie vise à appréhender l'évolution des pratiques professionnelles des agents de Spanc. Ces pratiques déterminent très précisément l'application de la politique publique sur les territoires. Il semble intéressant de savoir dans quelle mesure elles se transforment, se stabilisent et se renforcent, puisque nous avons fait l'hypothèse que la structuration professionnelle peut avoir pour conséquence de rendre plus homogène l'action publique. Dès lors, l'étude des pratiques et des lieux d'apprentissage s'avère particulièrement utile.

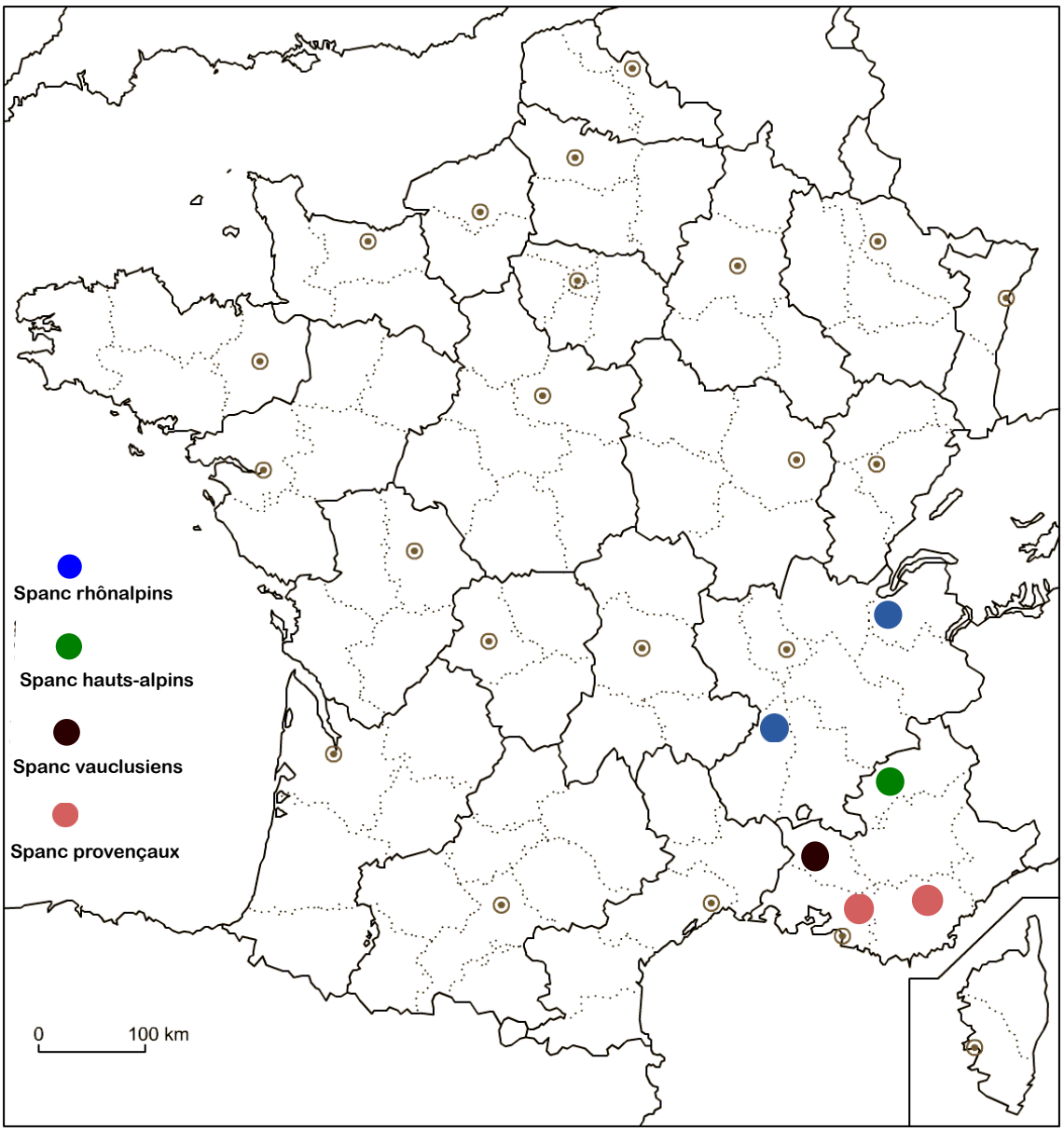
Au niveau du **travail individuel des agents**, des observations non participantes ont été réalisées auprès de trois Spanc différents lors de leur travail de contrôle auprès des usagers. Nous avons pu assister à des contrôles classiques de bon fonctionnement, à des contrôles de bonne exécution des chantiers en cours d'installation des dispositifs d'assainissement non collectif et à des contrôles obligatoires et précédant les transactions immobilières. Nous avons ainsi pris part à une vingtaine de visites.

L'échelle des réseaux professionnels a aussi été l'objet d'investigations, pour saisir les modalités et les circuits de circulation des informations. Quatre **observations non participantes** de réunions des groupes de travail ont aussi été menées. Des sources écrites ont été analysées : comptes-rendus des réunions des groupes de travail des réseaux de techniciens[21], supports des présentation et synthèses de colloques depuis une dizaine d'années, productions réalisées par certains Spanc et destinées à être diffusées aux autres membres du réseau, etc.

- Des terrains d'étude complémentaires

Seules les études qualitatives donnent la possibilité d'analyser le fonctionnement des Spanc au regard des enjeux locaux. Or, ces enjeux locaux guident l'application concrète de la politique publique. Par conséquent, nous avons complété nos recherches en analysant huit cas d'études, situés dans quatre territoires différents (carte 2). Pour effectuer ce travail, nous avons utilisé la grille de lecture précédemment présentée.

[21] Du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau et de l'Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur..



Carte 2 : localisation des quatre terrains regroupant au total huit Spanc
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

LE STATUT DES CAS D'ÉTUDE

Quelques précisions doivent être apportées sur le statut de nos études de cas. **Les investigations ont été plus poussées dans les cas provençaux**. Dans ces territoires, les enjeux liés à l'assainissement non collectif sont exacerbés, ce qui rend leur étude passionnante puisque de nombreux acteurs s'investissent dans la politique, produisent des documents et de l'activité professionnelle. Par ailleurs, nous avons choisi de compléter notre étude dans d'autres territoires, afin d'appréhender un ensemble plus large de caractéristiques des Spanc.

L'arrière-pays provençal

L'assainissement non collectif joue un rôle de premier plan depuis le début de la périurbanisation de ces espaces. Les enjeux environnementaux et sanitaires sont souvent majeurs, puisque l'on y trouve de fortes densités d'installations d'assainissement non collectif vétustes, construites lorsque l'urbanisation, alors peu contrôlée, n'était pas accompagnée d'infrastructures collectives. Les questions économiques et financières sont tout aussi primordiales, parce que la pression foncière y est forte et que l'assainissement non collectif peut être considéré comme une solution intéressante. Pour toutes ces raisons, les Spanc ont une responsabilité importante.

Spanc étudiés :

- Pays d'Aix (Bouches-du-Rhône - communauté d'agglomération)
- Communauté d'agglomération dracénoise (Var)

Le Vaucluse

Ce territoire est aussi marqué par un taux élevé d'installations d'assainissement non collectif. L'enjeu social est particulièrement présent. Il se matérialise par un tissu associatif très actif et mobilisé autour de la question des politiques de l'eau. À l'origine, il s'agit de batailles essentiellement menées dans le domaine de l'eau potable, voire de l'assainissement collectif, notamment dans la ville d'Avignon. Mais une grande partie du territoire est désormais soumise à l'exigence, de la part des usagers, d'une grande transparence dans la conduite des politiques.

Spanc étudiés :

- Commune de Pernes-les-Fontaines (Vaucluse)
- Grand Avignon (Vaucluse - communauté d'agglomération)

Les Hautes-Alpes

Ces territoires ruraux se heurtent à plusieurs difficultés qui peuvent éventuellement se cumuler, mais pas nécessairement, comme le manque de soutien politique pour contrôler l'urbanisation, dans la mesure où la construction est relativement aisée, et le manque de ressources. Au niveau pratique et organisationnel, la nécessité de parcourir de très longues distances, en territoire de montagne, est souvent problématique. Ces études de cas nous permettront d'analyser les difficultés et les réussites des « petits Spanc », essentiellement dans les territoires ruraux.

Spanc étudiés :

- Communauté de communes du Laragnais (Hautes-Alpes)
- Communauté de communes des Deux Buëch (Hautes-Alpes)

LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Il s'agit ici d'étudier les Spanc de la région Rhône-Alpes, organisés en syndicats intercommunaux et prenant part activement dans le réseau du Groupe de recherche Rhône-Alpes sur les infrastructures et l'eau (Graie). Ils évoluent dans des milieux marqués par le développement de démarches innovantes. Ces Spanc se distinguent donc par leurs compétences et leurs connaissances.

Spanc étudiés :

- Syndicat intercommunal des Rocailles et de Bellecombe (Haute-Savoie)
- Sivom de l'Ay et de l'Ozon (Ardèche)

Plan de la thèse

Notre thèse est composée de sept chapitres, répartis en trois parties. **La première partie** vise à présenter la construction historique de la politique d'assainissement non collectif, à décrire les normes réglementaires et techniques qui en sont issues et à en établit l'efficacité.

Le **premier chapitre** présente la construction historique de la politique d'assainissement non collectif, à travers l'évolution des problèmes à résoudre, des acteurs qui prennent part à la mise en œuvre et des moyens d'action qui sont utilisés. Le **deuxième chapitre** décrit l'organisation générale des Spanc, c'est-à-dire leurs missions, leur mode de gestion ou encore leur financement, ainsi que les différentes sources de réglementation et de normalisation technique qui s'imposent à eux. Il montre que les services sont très précisément encadrés et qu'il y a un nombre important de règlements et de normes techniques. Mais ce chapitre prouve aussi que certains aspects des Spanc peuvent laisser apparaître une certaine souplesse de gestion. En effet, à partir d'une étude empirique quantitative et qualitative des Spanc, **le troisième chapitre** identifie une dynamique certaine de différenciation des Spanc entre eux, assez contradictoire avec la volonté de l'État central d'homogénéiser l'action publique. Cette différenciation se joue notamment sur la question de la gestion des ressources humaines, financières, cognitives, etc. Ce chapitre est ainsi une première étape mettant en évidence différentes formes d'organisation des acteurs locaux.

La **deuxième partie** sera l'occasion d'appréhender la territorialisation de la politique d'assainissement non collectif, dans le contexte des transformation des structures politico-administratives françaises.

Le **quatrième chapitre** est consacré à l'étude de la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif. Le retrait des services territoriaux de l'État et la prise de compétence de l'assainissement non collectif par les municipalités a conduit à un éclatement des ressources et à une multiplication des initiatives. Plusieurs acteurs publics participent désormais pleinement à cette politique, les agences de l'eau, les Conseils généraux. Les intercommunalités interviennent aussi fréquemment. Cette pluralisation a pour conséquence de compliquer la tâche des Spanc qui doivent s'adresser à plusieurs acteurs et travailler avec eux. Le **cinquième chapitre** insiste sur le rôle primordial des relations de service, c'est-à-dire des interactions directes, entre les agents des Spanc et les usagers. Les municipalités étant responsables des Spanc, l'acteur public en charge de

l'assainissement non collectif est beaucoup plus facilement identifiable et influençable par les usagers. Cette nouvelle proximité est un facteur de différenciation entre Spanc puisque tous les particuliers n'abordent pas la question de l'assainissement non collectif de la même manière.

La **troisième partie** montrera que la professionnalisation des agents de Spanc concourt, en partie, à une application plus homogène de l'action publique sur les territoires.

Avec le **sixième chapitre**, nous mettrons en valeur la forte dynamique d'apprentissage engagée par les agents de Spanc. Leur profil tend à se s'orienter vers plus de spécialisation, des formations continues sont créées, des formations initiales sont renforcées. Le point clé de l'apprentissage est le travail de terrain, où les agents côtoient puis tentent d'encadrer les acteurs privés, tout en apprenant de leurs pratiques. Enfin, **dans le septième et dernier chapitre** met l'accent sur le rôle des réseaux professionnels dans l'homogénéisation de la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif. Sous leur impulsion, un véritable groupe professionnel est en voie de structuration. Toutefois, des logiques de différenciation perdurent, du fait des identités marquées de chacun de ces réseaux.

CADRAGE THÉORIQUE
La normalisation des territoires

La question de la territorialisation de l'action publique génère de nombreux travaux de science politique. L'une des grandes interrogations soulevées soulevées par ce centre d'intérêt est celle de la capacité actuelle de l'État à garantir l'homogénéité de l'action publique sur tous les territoires (Douillet *et al.,* 2012). En effet, dans le contexte de son retrait progressif des territoires, est-il encore capable de fournir les mêmes services à l'ensemble de citoyens ? Du reste, se retire-t-il réellement ?

Cette question est au cœur de nos préoccupations puisque nous voulons évaluer la capacité des acteurs de l'assainissement non collectif à homogénéiser tous les territoires grâce aux normes. Pour cela, nous rapprocherons le cadre théorique de l'analyse sociologique de l'action publique de celui des professions (Le Bianic, Vion, 2008 ; Barthélémy, 2011). Ce rapprochement, encore peu exploité, permettra d'appréhender le rôle des pratiques professionnelles dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La première étape de la réflexion a pour objectif de comprendre les mécanismes d'application des normes sur un territoire. Pour cela, la démarche consiste à étudier les conditions de création et de diffusion des normes de gouvernement. Le gouvernement se caractérise en effet par un ensemble d'outils, d'instruments ou de dispositifs permettant d'exercer un pouvoir sur la société. Il s'agit d'évaluer, grâce à cette analyse, la capacité de contrainte de ces normes qui sont, dans notre cas, principalement des lois, des règlements et des normes techniques.

Dans une deuxième étape, il s'agira de comprendre comment un territoire réagit aux tentatives d'application des normes de gouvernement. Pour cela, nous étudierons les spécificités de la structure politico-administrative dans les espaces périurbains et ruraux. Ces derniers se caractérisent particulièrement par la vivacité des jeux d'acteurs locaux.

Enfin, nous nous intéresserons à l'intérêt que portent, en général, les professionnels de la gestion des territoire, pour l'application des normes. Profitent-ils pleinement des jeux d'acteurs locaux pour

prendre certaines libertés ou, au contraire, tentent-ils de se structurer en groupes et de stabiliser leurs pratiques afin de gagner en efficacité dans la mise en œuvre de la politique publique ?

A. Le gouvernement par les normes

Le domaine de l'assainissement non collectif étant régi par un nombre considérable de normes réglementaires et techniques, il nous semble important d'apporter des précisions sur ces mécanismes de normalisation. Notre objectif est ici de présenter le glissement opéré de la volonté de normaliser certains phénomènes sociaux vers la constitution d'outils concrets de gouvernement. De nombreuses politiques publiques mettent en place une panoplie d'outils, de dispositifs ou d'instruments à disposition des acteurs de la mise en œuvre.

Il nous faut connaître les raisons d'un tel développement et déterminer si le succès de ce mode de gouvernement met en place un pouvoir de contrainte important.

A.1. Le pouvoir de normaliser

Michel Foucault montre que, depuis le XVIIe siècle, la normalisation de la société est permise par la constitution de structures juridico-politiques particulières (Legrand, 2007). La mise en ordre des pratiques sociales est, dans cette optique, considérée comme un enjeu de pouvoir. Il est pour nous pertinent d'expliciter certaines de ces analyses qui permettront de comprendre la formation des outils de gouvernement.

- La définition des normes

Avant tout, précisons que les normes ne doivent pas être réifiées, elles n'existent pas pour elles-mêmes : « *Une norme n'existe concrètement qu'en tant qu'énoncé dans le langage, énoncé qui est susceptible, selon l'usage pratique qu'en font différents groupes sociaux et selon les relations de pouvoir qu'ils établissent entre eux, de fonctionner comme une norme* » (Cornut St-Pierre, 2008 : 151).

Les normes ne préexistent pas aux activités politiques. Leur création est liée à des relations de pouvoir au sein des structures juridico-politiques. Par exemple, les normes relatives à la définition et au traitement de la folie naissent des relations entre la justice et la psychiatrie (Foucault, 1976). La première peut ainsi mobiliser la seconde, d'origine médicale, pour définir la responsabilité d'un individu en matière pénale (Foucault, 1999). Parallèlement, un régime de sanction est prévu en cas de transgression des normes. Dans ces conditions, ce qui importe n'est pas tant la norme elle-même que les relations de pouvoir qui les font naître et qui les portent. En mettant en avant que ces relations de pouvoir sont porteuses de normes, l'analyse de Foucault montre que, finalement, différents types et sphères de pouvoir peuvent définir ensemble une norme.

La définition et l'évolution des normes par l'État signifient la présence de relations de pouvoir au sein des structures juridico-politiques. Elles seront nécessaires à identifier, puisque les grands objectifs des politiques publiques en découlent et qu'ils sont plus ou moins applicables sur le territoire. **Cette réflexion nous permettra par exemple d'interroger l'acceptabilité sociale de la politique d'assainissement non collectif**. En effet, les normes réglementaires et techniques que cette politique met en place, véhiculent des contraintes importantes aux usagers des Spanc.

- L'application des normes

Dans le même temps, Foucault renouvelle les réflexions sur l'État : « *Contrairement à la conception traditionnelle d'un pouvoir descendant, autoritaire, fonctionnant à l'injonction et à la sanction, il propose une conception disciplinaire qui repose sur des techniques concrètes de cadrage des individus et permet de conduire à distance leurs conduites* » (Lascoumes, 2004 : §10). En effet, pour l'auteur : « *L'une des premières choses à comprendre, c'est que le pouvoir n'est pas localisé dans l'appareil d'État et que rien ne sera changé dans la société si les mécanismes de pouvoir qui fonctionnent en-dehors des appareils d'État, au-dessous d'eux, à côté d'eux, à un niveau beaucoup plus infime, quotidien, ne sont pas modifiés* » (Foucault, 2001 : 406 cité dans Lascoumes, 2004 : §2). L'auteur opère une rupture avec la définition centralisée du pouvoir, en considérant que la normalisation peut s'opérer de façon localisée.

La localisation du pouvoir devient une question centrale. L'État ne doit pas être considéré comme l'unique source d'un pouvoir universel et autonome. Cette décentralisation de la production de normes implique une « *gouvernementalité multiple »* (Ibid.), caractérisée par des outils variés, comme « *les financements, les modalités d'investissements, les centres de décision, les formes et les types de contrôles, les rapports entre pouvoirs locaux et autorité centrale, etc.* » (*Ibid.* : §3). Par conséquent, il existe des dispositifs concrets de gouvernement, le plus souvent techniques, rationnels. Ils peuvent être utilisés par des institutions particulières, comme l'école, les hôpitaux ou la prison et participent à la diffusion des normes.

La diversité des modes de gouvernement, que ce soit en termes de localisation des lieux de pouvoir ou des d'outils techniques mobilisés sera importante à prendre en compte dans notre cas. Les tensions entre les normes réglementaires et techniques et les territoires posent en effet la question des échelles du pouvoir. Le transfert de la compétence de l'assainissement non collectif aux municipalités concerne aussi directement l'utilisation des outils de gouvernement. Ces collectivités territoriales ont une certaine marge de liberté pour les choisir et les manipuler. L'enjeu des outils et des formes de gouvernement sera ainsi central dans notre analyse.

A.2. Les outils et les formes de gouvernement

Les précédentes réflexions amènent à prendre en considération la décentralisation du pouvoir de l'État et la mise en œuvre des outils de gouvernement. Le concept d'instrument d'action publique s'inscrit clairement dans cette filiation, selon laquelle le pouvoir est véhiculé par des dispositifs de natures différentes. Cette décentralisation du pouvoir pose, dans une certaine mesure, la question du gouvernement à distance (Epstein, 2005). Il nous faut analyser cette question au regard des services publics locaux.

- Les instruments d'action publique

Les recherches en science politique ont poursuivi les réflexions de Foucault sur les technologies du pouvoir ou sur la façon dont l'ensemble des instruments d'action publique sont utilisés pour exercer le pouvoir (l'instrumentation). S'appuyant notamment sur des travaux anglo-saxons, ces recherches précisent la définition de l'instrument en renforçant son contenu opératoire : « *un instrument d'action publique peut être défini comme un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes, 2004 : §12). L'instrument est ainsi chargé d'organiser les rapports entre l'autorité publique et la société, par la mise en œuvre d'outils de natures très diverses, tels que des *« techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs* » (Lascoumes, Le Galès, 2004 : 12).

Si certains aspects de l'analyse des politiques par les instruments seront intéressants à mobiliser, nous en écarterons quelques dimensions. Premièrement, certains auteurs tendent à défendre l'autonomie des instruments. Presque doté d'un pouvoir spécifique, l'instrument deviendrait alors un véritable « *pilote invisible de l'action publique »* (Lorrain, 2004). Comme d'autres auteurs

(Lefeuvre, 2007), il nous paraît primordial de nuancer ce propos en considérant aussi l'autonomie des acteurs dans la mise en œuvre de ces instruments. Secondement, la plupart des travaux considèrent que les acteurs agissent selon une rationalité limitée : « *l'adoption d'un instrument s'effectue globalement selon une rationalité limitée, les décideurs recherchant davantage une cohérence minimale ou l'affichage d'un changement qu'une optimalité* » (Lascoumes, Simard, 2011 : 12). Il nous semble important de **ne pas postuler du manque d'autonomie des acteurs ni de leur rationalité limitée,** puisque nous analysons un champ de l'action publique en cours de structuration, où les agents font évoluer sans cesse leurs activités.

Les agents de Spanc utilisent une panoplie importante d'outils de gouvernement, issus des normes réglementaires et techniques, mais aussi de leurs propres pratiques (règlement de service, redevances, documents techniques, procédures de financement, etc.). L'analyse de leur façon de les choisir, de les hiérarchiser et de les mobiliser constituera un enjeu clé de notre réflexion portant sur l'appréhension du rôle des agents dans la définition des outils de gouvernement.

- Exemples dans le domaine de l'environnement

De façon générale, la formation d'outils de gouvernement est illustrée par le cas de la gestion de l'eau. L'analyse de la « *gouvernementalité des ressources en eau* » (Renou, 2012) montre toute l'importance des indicateurs de performance dans ce domaine. Ils sont notamment la conséquence de l'européanisation importante des politiques de l'eau et d'une représentation encore très techniciste de ce champ de l'action publique.

Par ailleurs, le passage du processus de construction de la norme à la définition de son contenu jusqu'à l'instrument de mise en œuvre est très visible avec l'exemple des normes sanitaires et environnementales relatives à la distribution de l'eau et à son assainissement (Barraqué, 2005). Ces normes sont en effet issues de l'évolution de la gestion des eaux urbaines, du génie civil au génie de l'environnement, en passant par le génie sanitaire. Les évolutions historiques montrent que ces deux derniers domaines tendent à se concurrencer ou à se combiner. Dans la perspective sanitaire, le principe est « *naturaliser le risque pour l'éliminer* » (*Ibid*. : 1), alors que la démarche du génie environnemental est plus intégrée, avec une plus grande prise en compte des écosystèmes et de la qualité des nappes phréatiques. Aujourd'hui, le contrôle la qualité de l'eau est encore l'objet de relations de pouvoir instables entre ces deux dimensions, avec des divergences visibles selon les territoires et les infrastructures. Ces différents types d'ingénierie mettent en place des normes de techniques à employer et de résultats à atteindre, plusieurs sortes d'outils étant à disposition : la réglementation, l'incitation économique et la planification.

La gestion sélective des déchets est aussi marquée par la création d'instruments directement liés à une volonté de normalisation des pratiques de tri. En effet, il s'agit ici de discipliner les pratiques sociales, la construction de la norme résultant alors d'un savoir normalisateur précisant ce qui doit être trié et pour quelles raisons. Des mesures coercitives sont prises à l'encontre des mauvais trieurs, avec l'avènement des « polices de la propreté ». Ce processus est parfois considéré comme une « *colonisation »* des comportements (Rumpala, 1999 : 621). En fin de compte, il s'agit de fabriquer des « usagers » du service de gestion sélective des déchets, en utilisant des instruments (outils de communication, taxe, équipements, etc.) réglant les relations entre les individus et les autorités locales (Barbier, 2002).

- Les services publics locaux

L'exemple des services publics locaux illustre bien l'utilisation d'un mode de gouvernement permettant à l'État d'agir à distance. Ces services sont chargés de diffuser des normes nationales tout en étant situés à une échelle locale.

Il faut toutefois préciser que la nature de ce gouvernement varie en fonction du statut du service public, puisqu'il existe les services publics industriels et commerciaux (Spic) et les services publics administratifs (SPA). Ils ont des vocations différentes. Les SPA dispensent des services alors que les Spic en produisent, dans la mesure où ils s'inscrivent dans une logique économique (Petitet, 2000 : 122). À la diversité des finalités que poursuivent ces types de services publics correspond une diversité d'outils de gouvernement utilisés. Par exemple, les Spic sont financés par les redevances des particuliers avec lesquels ils développent des relations commerciales quand les SPA ont pour ressources les taxes et impôts. De ce fait, les premiers, effectuant des prestations de service rémunérées, doivent veiller à leur équilibre budgétaires. En cela, il serait possible de considérer qu'ils sont plus autonomes.

Cette question est centrale dans nos recherches, puisque nous souhaitons savoir comment les Spanc, qui sont des Spic, s'approprient et diffusent les règlements et les normes techniques. **Le niveau d'autonomie des Spanc devra donc être questionné, même si leur statut reste assez flou**[22]. La principale compétence du Spanc, c'est-à-dire sa mission de contrôle, n'est en effet pas de l'ordre d'une prestation commerciale, bien au contraire. Elle fait l'objet d'une obligation pour les particuliers et l'on considère qu'il s'agit d'une démarche indispensable, notamment pour des raisons sanitaires et environnementales. Le contrôle n'est donc pas une prestation de service « produite » par une organisation privée. Il doit être considéré comme un service « dispensé ». Mais il n'en

[22] SIMONNET R.-M., 2011, « Les Spanc sont-ils vraiment de Spic ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n °17, p. 16-24.

demeure pas moins privé. Par ailleurs, le Spanc présente à la fois certaines des caractéristiques des Spic et certaines de celles des SPA (tableau 1).

	Spic	Spanc	**SPA**
Nature de la prestation	*Produite*	**Mission de contrôle dispensée** *Missions d'entretien, de travaux et de vidange produites*	**Dispensée**
Représentation du destinataire	*Consommateur et client*	**Usager**	**Usager**
Mode de paiement le plus répandu	*Sur facture*	*Sur facture*	**Impôt**
Financement principal	*Privé (tarif, prix)*	*Privé (redevance)*	**Public (impôt)**
Modèle de gestion	*Privé*	Dépend des Spanc	**Public**
Type de consommation	*Individuelle*	*Individuelle*	**Collective**

Tableau 1 : caractéristiques des Spanc par rapport à celles des Spic et des SPA
Pour les colonnes Spic et les SPA : Petitet, 2000.
Pour la colonne Spanc : ROLLIN J., 2013.

La pluralité des modes de gouvernement, que nous avons évoquée précédemment, se confirme pour la politique d'assainissement non collectif. Cette réflexion portant sur les services publics locaux permet de mieux appréhender les finalités de la politique menée. Même s'il s'agit d'un Spic, le Spanc s'apparente parfois davantage à un SPA. À l'inverse, en prenant en charge les missions facultatives, il affirme sa vocation initiale de produire un service payant sur facture.

A.3. Les normes juridiques

Le domaine de l'assainissement non collectif est marqué par un nombre important de règlements. C'est pourquoi le droit est particulièrement présent dans la mise en œuvre de la politique publique par les agents des Spanc. La mobilisation de la sociologie du droit permet d'interroger la portée réelle des normes juridiques.

- Le « droit flexible »

Dès les années 1960, la sociologie juridique nuance considérablement la vision d'un droit rigide et technique et sans autre considération que la volonté d'appliquer strictement la règle selon des

modalités qui mettent de côté toute dimension sociétale. La notion de « *droit flexible* » est en effet forgée par le juriste et sociologue Jean Carbonnier qui en profite pour plaider en faveur d'un « *droit sans rigueur* » (Carbonnier, 2001). Aux États-Unis, le sociologue Talcott Parsons définit le droit comme un « *ensemble relativement formalisé et intégré de règles, qui impose des obligations aux personnes remplissant des rôles particuliers dans des collectivités particulières* » (Parsons, 1960 : 264). L'une des caractéristiques du droit est son flou et sa grande pluralité, dans la mesure où l'on peut l'interpréter. Les analyses de Talcott Parsons montrent la faible cohérence interne du droit : les règles sont plus ou moins strictes et mouvantes, d'importantes marges d'incertitude et de négociation existent, les normes évoluent sans cesse.

De ce fait, le droit est considéré comme « inefficace » (Lascoumes, 1990 : 47), dans la mesure où il ne peut pas remplir rigoureusement sa mission originelle d'application des textes juridiques. Pour cette raison, certains auteurs considèrent que « *le droit n'est pas fait pour être appliqué mais pour orienter les comportements* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1996 : 52). Plus précisément, l'intervention concomitante de nombreux acteurs privés ou publics rend complexe son application totale. Elle varie en fonction des situations. Mais, globalement, le rôle des normes juridiques est progressivement minimisé au bénéfice d'un rôle majeur accordé aux relations entre les individus (Chevallier, 1995). À tel point que la régulation juridique est définie comme une « *régulation sociale qui passe par le canal du droit »* (Commaille, Jobert, 1998 : 26).

Dans notre cas, **considérer le droit comme flexible est particulièrement intéressant**. Nous posons précisément la question de l'application des normes réglementaires : est-elle inexistante, partielle, totale ? Trouve-t-on des nuances, dans quel sens, quels sont les facteurs de changement ? La tension entre, d'un côté, la fermeté réglementaire et, d'un autre côté, des territoires peu dotés en moyens d'application et de contrôle, crée un « champ des possibles » qu'il faut prendre en compte pour analyser l'action collective.

- La localisation du droit

Ces réflexions impliquent des liens très étroits entre le droit et la société. Par exemple, Patrice Melé réfute l'idée d'une distinction entre les normes juridiques et les normes sociales, laquelle s'établirait ainsi : « *Alors que le caractère impératif des normes sociales reposerait sur l'incorporation, l'interaction ou le groupe, des corps administratifs et policiers spécialisés garantiraient l'application des normes juridiques* » (Melé, 2009 : 25). En effet, l'utilisation du droit dans des situations de conflits ou de controverses montre que les groupes sociaux agissent en se saisissant et en modifiant certains outils juridiques. Dans cette mesure, « *il s'avère impossible de penser un rapport aux normes juridiques qui ne soit pas placé sous l'influence de normes sociales ou morales ou de conception de la justice, ni d'ailleurs des normes sociales qui ne soient pas informées par des*

cadres juridiques » (*Ibid*.). Par exemple, le droit est omniprésent dans les opérations d'urbanisme, de planification et de définition des territoires de projet (Larrue, Melé, 2008).

Plus qu'une distinction entre droit et société qui semble inopérante - ces deux éléments étant imbriqués -, il faut donc mener une réflexion sur le statut du « local » lorsqu'on analyse les relations sociales. Anthony Giddens considère un double mécanisme de dé-localisation des relations sociales induite par les « *systèmes abstraits »* des institutions modernes ; puis de re-localisation de ces relations sociales, permise par le rôle toujours éminent des contextes locaux et des interactions directes (Giddens, 1994). **Ces analyses permettront de mieux saisir les tensions qui font l'objet de notre problématique, entre les normes globales de l'assainissement non collectif et les réalités locales**.

Dans le contexte d'une politique porteuse de normes globales peu acceptables socialement, nous devrons ainsi identifier et caractériser les moyens de droit utilises par les usagers et par les Spanc pour établir de la confiance entre les protagonistes (Bourdin *et al.,* 2006).

*

* *

Pour plusieurs raisons, les normes globales, notamment juridiques, laissent des marges de manœuvre aux acteurs chargés de les appliquer. Le modèle de gouvernement défini par Foucault - et parfois repris par la science politique -, montre que des outils, dispositifs ou instruments très variés sont créés par les différentes structures où se trouve le pouvoir. Des institutions locales peuvent ainsi prendre à leur compte des outils pour appliquer les normes qu'elles souhaitent.

Les marges de manœuvre laissées par les normes peuvent ensuite être identifiées en utilisant certains travaux de sociologie de l'action publique. Il s'agit, par exemple, de considérer que les acteurs peuvent disposer d'une certaine autonomie dans l'application des instruments (Lefeuvre, 2007). De même, une analyse des normes juridiques montre qu'il faut être attentif aux contextes locaux et sociaux qui participent grandement à leur efficacité.

B. L'application des normes dans les territoires périurbains

La constitution d'une panoplie de normes utilisables par les acteurs publics a pour vocation d'intervenir concrètement sur des groupes sociaux ou sur des pratiques particulières. Notre interrogation porte sur la territorialisation de ces normes, en l'occurrence réglementaires et techniques. Il nous faut savoir comment les territoires s'approprient ces normes, en particulier dans les espaces périurbains.

Nous verrons, dans un premier temps, que les territoires ont souvent la part belle et que, de ce fait, la création de situations identiques est difficile. Ensuite, dans un deuxième temps nous étudierons comment les jeux de mise en œuvre locaux, c'est-à-dire l'*implementation game* (Bardach, 1977), peuvent prendre le relais d'une vision verticale de l'application des politiques publiques. Dans un dernier temps, nous verrons que les territoires périurbains éprouvent de véritables difficultés face aux normes et qu'ils tentent de trouver des solutions par l'action collective locale.

B.1. La périurbanisation : dynamiques territoriales et administration

L'histoire de la périurbanisation et de ses mécanismes est déjà particulièrement bien connue (Charmes, 2011 ; Bonnin-Oliveira, 2012). Notre propos n'est donc pas ici de revenir sur les dynamiques de fond ayant conduit à la périurbanisation, mais de mettre en valeur, très brièvement, certains points importants qui touchent directement à notre sujet.

La diversité des formes de la périurbanisation est importante à prendre compte. La maison individuelle continue d'être particulièrement attractive pour les acteurs locaux des espaces périurbains (Castel, 2010). Pour autant, cela ne signifie pas que toutes ces maisons soient équipées d'une installation d'assainissement non collectif, puisque les lotissements pavillonnaires, de plus en plus produits par de grands groupes immobiliers (Callen, 2011), sont aujourd'hui toujours desservis par les réseaux collectifs. Au contraire, dans les tissus urbains plus lâches, notamment issus des évolutions périurbaines passées, une urbanisation diffuse est remarquable. Nous sommes ici dans une configuration considérée parfois comme lacunaire en termes de politique de maîtrise de

l'urbanisation (Grosjean, 2010). Le rôle de l'assainissement non collectif est ici plus important dans la mesure où il est directement lié à la question de diffusion de l'habitat (Jaglin, 2010).

La périurbanisation est de plus en plus lointaine. Depuis les années 1990, la périurbanisation perdure à des degrés divers en fonction des régions, mais, dans la plupart des cas, la tendance récente est à l'extension du phénomène sur des espaces ruraux de plus en plus éloignés des agglomérations (Rigollet, 2009). Des communes rurales doivent s'adapter pour gérer des problématiques environnementales liées à leur urbanisation récente. Leur administration peut, par conséquent, être difficile.

Les espaces périurbains intègrent les politiques publiques de planification. La planification territoriale au niveau métropolitain prend progressivement en compte les espaces périurbains (Bonnin-Oliveira, 2012). Il s'agit d'une évolution récente qui a des conséquences au niveau local en termes de gestion des territoires, dans la mesure où il est désormais nécessaire, pour les acteurs locaux, de s'approprier de nouveaux outils. Par exemple, un Spanc peut être affecté par des recompositions institutionnelles qui rendent obligatoire la maîtrise de nouvelles procédures.

La périurbanisation, en permettant le développement de nombreuses communes situées dans la périphérie des villes, pose la question des relations entre le territoire et le politique (Desjardins, 2007).

B.2. L'évolution du rôle de l'État

Dès la fin du XIXe siècle et jusque dans les années 1970, le système institutionnel est constitué de sorte à garantir la centralisation politique, tout en ménageant les intérêts et particularismes locaux. Pierre Grémion décrit les processus de régulation visant à appliquer un pouvoir sur un territoire, à partir de l'étude du positionnement des élus et fonctionnaires locaux par rapport aux politiques nationales (Grémion, 1976). Puis, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig mettent en valeur un système de « régulation croisée » entre les acteurs du système politico-administratif local (Crozier, Thoenig, 1975). L'application des politiques publiques est en effet l'occasion de complicités et d'ententes entre, d'un côté, les élus locaux bénéficiant de la légitimité démocratique du suffrage universel et qui tentent de faire prévaloir les particularités territoriales et, d'un autre côté, les administrations déconcentrées de l'État s'appuyant sur la légitimité des normes juridiques et techniques et qui essaient d'appliquer les politiques de l'Etat. Ces relations de pouvoir mènent à une « *politisation de l'action administrative au sens où les fonctionnaires intègrent dans leurs actes les*

intérêts de l'élu qui compte » (Duran, Thoenig, 1996 : 586) et à une « *technocratisation de la politique communale dès lors que le maire trouve inspiration et conseil auprès des fonctionnaires* » (*Ibid*.). Avec les lois de décentralisation de 1982 et 1983, les relations entre les collectivités locales et l'État connaîssent des modifications.

- Les lois de décentralisation

Le système est présenté comme émancipé : « *La décentralisation par bloc de compétence est un mythe car les collectivités locales se saisissent de l'ensemble des problèmes qui se présentent sur leur agenda politique*. » (Desjardins, 2007 : 64). Depuis la loi municipale du 5 avril 1884 définissant les principes généraux d'organisation, de tutelle et de compétences des communes, la clause générale de compétence établit le principe de libre administration des collectivités locales (article 61). Elle donne la possibilité aux municipalités d'intervenir dans des domaines très variés. De plus, les lois de décentralisation ont déterminé un cadre uniforme pour toutes les municipalités françaises. Quels que soient les enjeux environnementaux, démographiques ou sociaux des territoires concernés, toutes les communes possèdent les mêmes prérogatives. Des périphéries faiblement peuplées aux centres subissant une pression urbaine considérable, toutes les municipalités ont le même champ de compétence.

Au début des années 1980, les lois de décentralisation ont été accompagnées d'un renforcement des services territoriaux de l'État : « *le schéma de gouvernement territorial institué en 1982 se fonde uniquement sur un face-à-face entre l'État et ses services déconcentrés d'une part et les représentants élus des collectivités d'autre part »* (Dubois, 2009 : 183). De fait, l'application des politiques publiques s'organise autour des relations entre les élus municipaux et les techniciens de l'État, puisque ces derniers apportent une expertise cognitive et procédurale non négligeable. Il se forme alors une forme de co-construction de l'action publique territoriale (Duran, Thoenig, 1996).

Les territoires sont de plus en plus considérés comme **les principaux lieux de définition des problèmes, d'exercice du pouvoir et même de construction du « *bien commun* »**. La définition de ce bien commun est avant tout issue des jeux d'acteurs locaux et de la confrontation entre différents acteurs aux identités variées (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Cela implique une transformation dans la mise en œuvre des politiques publiques. Des accords locaux et transversaux contrebalancent la vision nationale et sectorielle de la politique.

Le second point est aussi essentiel à considérer, surtout lorsque l'on traite d'une politique publique difficile à mettre en place localement, car il touche à un sujet sensible, de l'intimité individuelle. La capacité des usagers à influencer sur les Spanc devra ainsi être étudiée en prenant en compte cette particularité des espaces périurbains et ruraux.

- La fin de l'État garant de l'homogénéité de l'action publique ?

Certains travaux actuels de science politique mettent en avant un affaiblissement de l'État dans son rôle de garant de l'homogénéité de l'action publique sur les territoires (Faure, Négrier, 2007). Il en découlerait alors une véritable « *contingence territoriale* » (Négrier, 2007 : 13), notion qui oblige à renouveler les questionnements sur la différenciation et de la standardisation de l'action publique locale (Douillet *et al.,* 2012).

Pourtant, certaines politiques publiques, comme l'assainissement non collectif, se caractérisent par une forte activité de l'État. Les autorités politiques et administratives prennent la décision de mettre en place des mesures, des outils, des techniques à l'usage des différents acteurs. L'objectif est de créer des situations identiques et régulières. L'efficacité de la politique se mesure alors aux taux de réussite et à la réalisation des objectifs (Knoepfel *et al.,* 2006).

L'importance donnée aux autorités politiques et administratives centrales dans le domaine de l'assainissement non collectif impose de s'interroger sur les modes de gouvernement utilisés par l'État et, notamment, sur l'utilisation des services publics locaux comme les Spanc. Analysant l'évolution de la politique de la Ville, Renaud Epstein distingue plusieurs modes de gouvernement représentant un redéploiement de l'État (Epstein, 2005) :

- La **gestion centralisée du local** est fondée sur des techniques de normalisation édictées par l'État et devant s'appliquer indistinctement sur les territoires.
- Un **modèle de gouvernement négocié** s'appuie sur des projets territoriaux et contractuels entre les acteurs locaux concernés par la politique de la Ville.
- Un **gouvernement à distance** est caractérisé par plusieurs étapes : l'État semble se désengager des territoires en démobilisant ses services locaux ; il met en place des instruments d'action publique inspirés du secteur privé qui régissent les relations entre les acteurs locaux ; la maîtrise de ces techniques lui permet enfin de gouverner à distance en restaurant son autorité auprès des élus locaux.

Cette grille de lecture est particulièrement appropriée pour analyser la normalisation du domaine de l'assainissement non collectif, celle-ci se diffusant par des modes de gouvernement particuliers. Des spécificités apparaissent toutefois. Elles sont basées sur l'articulation de la réglementation, de la normalisation technique et de la formation d'un service public local. Pour saisir ces particularités, une analyse des jeux d'acteurs locaux est nécessaire.

B.3. Les jeux de mise en œuvre

Le concept d'*implementation game* (en français, nous utiliserons le jeu de mise en œuvre) est intéressant à mobiliser, puisqu'il permet de décrypter des dynamiques de mise en œuvre concrète d'une politique publique. Nous souhaitons montrer tout l'avantage d'une analyse « par le bas » des politiques publiques.

- Une analyse de l'action collective locale

Le jeu de mise en œuvre est un concept décrivant une forme de mise en œuvre des politiques publiques, basée essentiellement sur l'action collective locale. L'attention est portée sur la multitude d'acteurs différents qui interviennent à cette échelle et sur leurs relations (Bardach, 1977). La métaphore du jeu permet à l'auteur de définir un cadre d'analyse des politiques publiques, constitué de joueurs, d'enjeux, de stratégies, de tactiques, de règles du jeu visant à gagner, de règles de fair-play visant à restreindre les fraudes, de motifs d'abstention, de demandes de modifications des règles, de demandes d'intégration du jeu, etc. (Knoepfel *et al.,* 2006).

Cette perspective d'analyse des politiques publiques suppose de s'intéresser aux joueurs impliqués dans une partie qu'ils souhaitent gagner, de nombreux moyens étant à leur disposition : mobilisation de ressources, élaboration de stratégies, mise en place de collaborations, etc. Il y a deux conséquences importantes à cette vision. Les étapes de la programmation de la politique publique et de sa mise en œuvre sont entremêlées ; l'acteur privé tient une place importante dans le jeu. **Cette interprétation remet en cause la supériorité de l'acteur public, même s'il est lui-même porteur des normes**.

- Les éléments du jeu de mise en œuvre

La diversité des situations locales, qu'une analyse séquentielle des politiques publiques a du mal à expliquer, est ici beaucoup plus facile à appréhender, puisqu'il s'agit de débuter la réflexion à partir des acteurs individuels, plutôt que sur la base d'une réflexion fondée sur une succession d'étapes, dans laquelle la marge de manœuvre est moindre. Pour illustration, nous pouvons faire ressortir quelques-uns des éléments du jeu de mise en œuvre :

- **Les joueurs et leurs jouets** : dans le cas de l'assainissement non collectif, il peut s'agir des élus locaux, des agents des Spanc, des professionnels publics et privés, des usagers, des associations de consommateurs, etc. Ces joueurs évoluent, selon la théorie de l'*implementation*, dans un espace de confrontation où ils s'affrontent en utilisant différents types d'outils, leurs jouets, c'est-à-dire, dans notre cas, les normes

réglementaires (du droit de l'urbanisme, de l'environnement, du code général des collectivités territoriales, etc.) ou techniques (normes de qualité), mais aussi d'autres instruments d'action publique (redevances, contrôles, procédures, etc.). Chacun des acteurs dispose de ses propres atouts, connaissances et compétences qu'il utilise comme il l'entend.

- **La maîtrise des règles** : la maîtrise des procédures d'urbanisme, qui régulent beaucoup de relations entre les acteurs du territoire, est sujette à un certain nombre d'inégalités. Par exemple, les municipalités, bien qu'ayant toutes les mêmes compétences, ne disposent pas des mêmes ressources cognitives pour agir. Dans le domaine évoqué, certaines communes ont alors la possibilité d'avoir leur propre service instructeur des permis de construire, ce qui n'est pas le cas des plus petites qui s'en remettent encore aux services de l'État. Les règles du jeu représentent un élément très important de l'*implementation game,* puisque toute l'application de la politique est conditionnée par la capacité des acteurs à les maîtriser.

- **L'enjeu** : il peut s'agir d'un enjeu de pouvoir entre plusieurs institutions ou organisations, qui peut se concrétiser par la capacité à imposer un domaine d'activités. Par exemple, les Spanc portent des politiques transversales touchant aux domaines de l'assainissement collectif, de l'eau potable, de l'urbanisme, de l'environnement, etc. La capacité qu'ils auront à s'imposer sur le territoire est alors un véritable enjeu du jeu de mise en œuvre. Il peut aussi s'agir d'une question économiques puisque le marché français de l'assainissement non collectif est le plus important d'Europe et que les Spanc établissent des redevances pour rémunérer leurs prestations de service.

- Le problème de l'absence des normes

Ces jeux de mise en œuvre sont tout à fait primordiaux pour la compréhension de l'application des politiques publiques. En effet, dans la mesure où le gouvernement par les normes peut laisser des marges de manœuvre aux acteurs, c'est dans celles-ci que se joue réellement l'application de ces politiques.

Cependant, la critique qu'il est possible de formuler à l'égard à la théorie de l'*implementation* est de se fonder quasi exclusivement sur une approche « par le bas », en ayant tendance à sous-estimer l'importance du cadre décisionnel et des normes nationales. En effet, cette théorie considère que certains règlements, normes techniques et autres outils de gouvernement, sont effectivement utilisés par les acteurs, sans pour autant constituer un cadre s'imposant à tous les territoires.

Même si nous considérons que, effectivement, ces dispositifs peuvent être mobilisés à des fins stratégiques, il nous semble toutefois important de ne pas les écarter aussi rapidement leur force contraignante et de les analyser au regard des spécificités territoriales dans lesquelles ils s'inscrivent.

B.4. Les difficultés dans les territoires ruraux et périurbains

L'application des normes est problématique dans le contexte de restructuration de la présence de l'État sur les territoires. Cette difficulté touche particulièrement les espaces ruraux et périurbains qui n'ont pas toujours des ressources suffisantes, comme des services techniques développés. Les communes concernées souffrent alors du repositionnement de l'État, qu'elles compensent ensuite par la création de nouveau jeux de mise en œuvre.

- Le manque d'ingénierie

L'histoire de l'aménagement du territoire est marquée, depuis les années 1970, par une grande complexité procédurale. Le foisonnement d'institutions et d'organismes aux fonctions diverses s'ajoute à celui des règles et des normes à appliquer.

C'est pourquoi la maîtrise des procédures demeure un réel enjeu de pouvoir (Dubois, 2009). Par l'intermédiaire de la maîtrise des procédures, les transformations du contexte politico-administratif ont entraîné un changement des acteurs clés dans la gestion des territoires. L'accès du secteur public aux compétences d'ingénieur est en effet réduit par le principe de libre concurrence imposé par l'Union européenne, ainsi que par la réorganisation des services déconcentrés de l'État faisant suite à la Révision générale des politiques publiques de 2007. Il en résulte des inégalités d'accès et de maîtrise des procédures[23] :

> *« La multiplication des procédures contribue à renforcer le poids des logiques techniciennes face à celles des politiques. L'écheveau territorial actuel, du fait de sa complexité même, nécessite un travail de suivi des dossiers à plein-temps difficilement compatible avec la pratique élective. Si les grands élus, entourés des services techniques importants y trouvent leur compte, la plupart des élus ruraux s'avouent souvent dépassés par des dispositifs qu'ils ne maîtrisent pas. »*
> **(Dubois, 2009 : 164)**

[23] JARLIER P., 2012, *Rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Paris, Rapport sénatorial n°654, 102 pages.

Tout comme dans les années 1970, la situation est difficile pour les élus des communes les moins dotés en financements, puisqu'ils souffrent d'une « *absence de visibilité et de pérennité des crédits »* pour la conduite de leur mandat (Dubois, 2009 : 165) et en moyens techniques :

> *« À partir des années 2000 avec la réforme de la commande publique, puis de manière plus affirmée à partir de 2006 avec la réorganisation des services départementaux et régionaux de l'État, la participation des agents des Directions départementales des territoires à l'élaboration des normes locales d'urbanisme se fait de plus en plus lacunaire (...) les élus ruraux doivent gérer un dispositif de planification du droit des sols sans disposer des moyens humains et techniques nécessaires à la formulation et à la mise en œuvre de ces objectifs, dont beaucoup dépassent le cadre des préoccupations et des capacités d'action d'une commune de moins de 2000 habitants. »*
> **(Bombenger, 2011 : 473)**

Ces situations de tension autour de l'application des normes conduit à la constitution de nouvelles règles locales entre les acteurs.

- De nouvelles régulations locales

Le manque d'ingénierie publique dans certains territoires s'accompagne, paradoxalement, d'une augmentation des exigences pesant sur les collectivités. Les domaines de l'urbanisme et de l'environnement sont très parlants. Par exemple, les plans locaux d'urbanisme doivent répondre à de nombreux enjeux liés à la définition de la durabilité, notamment sociaux et environnementaux. Dans ce contexte, de nouvelles formes d'organisation locale se mettent en place :

> *« La régulation locale est une dynamique paradoxale dans laquelle la réduction des moyens d'ingénierie de l'État dans les territoires ruraux s'accompagne d'un accroissement des objectifs institutionnels assignés aux élus locaux dans une optique de durabilité. Ce faisant, en favorisant une autonomisation partielle des décideurs politiques, elle s'accompagne d'un déséquilibre croissant dans la prise en compte de la tension entre préservation des héritages locaux et réduction des consommations de ressources naturelles »*
> **(Bombenger, 2011 : 474)**

De nouvelles relations naissent entre les acteurs locaux, dans ce qui peut être assimilé à des jeux de mise en œuvre. Se constitue une **nouvelle forme de co-production des savoir-faire**, en particulier dans le domaine de la maîtrise de l'urbanisation et de la protection de l'environnement (Roullier, 1991).

Les évolutions de la prise en charge de l'ingénierie publique confirment l'importance des jeux de mise en œuvre dans les espaces périurbains et ruraux, puisque les acteurs privés participent pleinement de la mise en œuvre des politiques publiques. Cette analyse sera considérée avec

attention dans la mesure où les Spanc sont créés dans un monde professionnel préexistant. Nous pourrons alors comprendre comment les Spanc entrent en relation avec les acteurs privés au sein de des régulations locales venant compenser le retrait des services de l'État (Bombenger, 2011).

*

* *

Nous avons ici montré toute l'originalité des territoires périurbains et ruraux lorsque l'on considère l'application des normes. Ces espaces sont marqués par de faibles ressources ce qui fragilise leur action. De même, la proximité entre les élus et les citoyens, élément emblématique de ces territoires peut, selon les cas, représenter un problème majeur.

L'arrivée, sur des territoires plutôt fragiles, d'outils de gouvernement contraignants est une source de tensions qui conduit à produire des jeux de mise en œuvre locaux. Par exemple, des « régulations locales » interviennent pour faire face à la faible ingénierie publique (Bombenger, 2011), rendant plus lâche l'application stricte des normes globales. Pour autant, peut-on considérer que la « *contingence territoriale* » (Négrier, 2007) est une fatalité ? Quel rôle pourraient jouer de la structuration professionnelle afin de contrer cette forme de contingence locale ?

C. Les pratiques professionnelles et l'application des normes

Les normes réglementaires et techniques résultent, respectivement, d'une activité de l'État central et de procédures faisant intervenir des acteurs privés. Même si certaines sont contraignantes et mettent en place des régimes de sanction efficaces, il existe toujours des marges de manœuvre pour les acteurs locaux. Cette affirmation est d'autant plus vraie que, dans le cas de territoires peu dotés, les jeux de mise en œuvre s'accentuent nettement. Il s'agit alors de se demander si des pratiques professionnelles peuvent permettre d'appliquer plus facilement les normes et donc d'apaiser les tensions résultant de l'application de la politique publique. Cette question se pose avec acuité pour les urbanistes qui se trouvent face à l'enjeu du développement durable (Souami, 2008).

La question de la structuration professionnelle est caractérisée par une confrontation entre l'autonomie individuelle et l'autonomie des groupes professionnels (Paradeise, 2008). La première, soulignée par les analyses sociologiques du rôle des agents administratif de la mise en œuvre de l'action publique, conduit à une fragmentation de l'action publique. La seconde, qui correspond à une logique de codification des pratiques professionnelles au sein d'un groupe social entraîne une homogénéisation des pratiques. C'est pourquoi, dans l'analyse de l'application homogène des normes nationales sur les territoires, l'étude des pratiques professionnelles est essentielle.

C.1. L'orientation individuelle des politiques publiques

Nous interrogeons ici le rôle de l'autonomie individuelle des professionnels dans la mise en œuvre de la politique publique. Il leur est possible de « faire la politique » puisqu'ils sont chargés de son application concrète à l'échelle locale. Par ailleurs, la dimension cognitive de l'opération met aussi le rôle de l'acteur individuel au premier plan.

- L'orientation de la politique par les agents administratifs

Certains travaux s'intéressent à la forte autonomie des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, ils décrivent les opérations de traduction des politiques publiques, réalisées par les agents administratifs, qui leur confèreraient un pouvoir discrétionnaire sur les usagers. C'est pourquoi les agents sont qualifiés de *Policy makers* (Lipsky, 1980).
Dans cette perspective, Vincent Dubois étudie par exemple les agents des Caisses d'allocations familiales et leur influence sur la conduite de la politique publique (Dubois, 1999). Il apparaît que ces acteurs travaillent dans un flou relatif quant à leurs missions. Grâce à son exploitation de ce flou, ils tentent d'homogénéiser les rapports inégaux des usagers à l'institution, notamment en rendant plus facile l'accès au service. Ce rôle des agents administratifs est aussi mis en exergue par Philippe Warin qui montre qu'ils défendent de forts principes d'équité dans l'application du droit et s'érigent comme les garants d'un État de droit (Warin, 2002).

Le cadre d'analyse des *Policy makers* peut être combiné à celui des instruments d'action publique. Les agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques disposent d'une panoplie d'outils qu'ils utilisent à leur gré pour répondre à leurs propres objectifs. Il en résulte une instabilité de l'application des politiques publiques qui dépend des individus. Cette dépendance est accentuée par la maîtrise des connaissances, très différenciée selon les individus.

- La difficulté d'acquérir des connaissances

Les débats relatifs à la pluralité de l'individu constituent notre base de réflexion permettant de mettre en lumière la complexité de l'apprentissage des normes nationales. Cette pluralité suppose de considérer la variété des parcours individuels et des contextes professionnels traversés par chacun. En ce sens, l'acteur restitue des dispositions acquises durant ses expériences passées. Il adapte ensuite son comportement en fonction des situations dans lesquelles il se trouve (Lahire, 2006). La maîtrise des normes et la volonté de les appliquer revêtent donc une forte dimension individuelle.

Par ailleurs, il ne faut pas considérer l'apprentissage comme une « *transmission matérielle* », mais comme un processus par lequel les individus doivent s'approprier des connaissances nouvelles et évoluer dans des contextes inconnus, développant ainsi des représentations singulières : « *Parce qu'elle ne s'apparente jamais à une transmission matérielle, la transmission des idées est soumise à des phénomènes d'altérations et d'appropriations singulières »* (Desage, 2005 : 647). Par exemple, la simple participation à des groupes de travail ou à des réunions de concertation ne permet pas « *la construction et la diffusion de normes d'actions publiques partagées* » (*Ibid.* : 646). Persiste une réelle « *dispersion des ressources cognitives* » (Boino, 2009)b : 81), notamment du point de vue de la spécialisation technique. La réduction de cette dispersion des ressources suppose donc de s'intéresser aux représentations individuelles, mais aussi aux collaborations entre les institutions et autres organismes.

L'exemple des « figures » des inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement montre le rôle essentiel de l'acquisition des connaissances dans la mise en œuvre de l'action publique (Bonnaud, 2004). À la fin des années 1960, le service des Mines est chargé de l'inspection des installations classées. Il doit alors s'approprier des connaissances en matière d'ingénierie industrielle, de procédures administratives et juridiques et de protection de l'environnement. Les tensions entre la sphère technique et la sphère juridique conduisent à des appropriations diverses et trois « figures » de l'inspection apparaissent : inspection technicienne, inspection procédurale et magistrature technique. Ainsi, malgré des discussions et des interventions communes, les dynamiques de transfert de connaissances sont ainsi rarement homogènes.

Ces éléments montrent que les normes nationales ne peuvent pas être portées par tous les individus de façon identique, dans toutes les situations de travail. Les travaux effectués sur les agents administratifs et sur la mobilisation des connaissances soulignent la grande faiblesse des politiques nationales qui sont, utilisées de façon discrétionnaire et dont les normes sont difficilement assimilables. Reste que des dynamiques de structuration professionnelle peuvent être un moyen de régulation de ces différentes pratiques.

C.2. L'intervention des groupes professionnels

L'autonomie des agents chargés de la mise en œuvre des politiques peut être nuancée par l'existence des groupes professionnels, porteurs de pratiques plus ou moins homogènes. À l'autonomie des individus répond ainsi l'autonomie du groupe professionnel.

- Les secteurs professionnels entre tensions internes et externes

Avant d'interroger l'autonomie des groupes professionnels, il faut étudier le contexte global dans lequel ils se situent. Cela suppose de comprendre les dynamiques qui structurent les secteurs professionnels. Tout d'abord, l'étude des professions provient directement des recherches anglo-saxonnes. Les professionnels sont des groupes qui se reconnaissent dans la mobilisation de compétences spécialisées (souvent liées à une formation), qui se structurent autour d'une organisation (ordre), de règles (éthiques) et de normes particulières. Cette définition provient de travaux portant essentiellement sur des professions libérales (médecin, avocat, ingénieur, etc.). Les architectes sont par exemple très finement analysés (Champy, 2011). Il s'agit d'identifier les éléments constitutifs de la profession ainsi que les garanties de son autonomie : recenser les compétences obligatoires, étudier les règles internes à la profession et les pratiques professionnelles à respecter, mais aussi décrire la nécessité de se situer dans des jeux de négociations permanents ayant pour objectifs de se maintenir comme « professionnels ». Cette démarche, communément appelée « fonctionnaliste » est critiquée dans la mesure où elle revient à essentialiser certaines professions, à les rendre pré-existantes à toute activité sociale (Chadoin, 2007). Ces travaux anglo-saxons ne permettent guère de prendre en compte l'influence des interactions sociales vécues au quotidien par les acteurs.

La seconde perspective, dite « interactionniste », est particulièrement développée en France (Vézinat, 2010). Elle étudie les professionnels dans leur environnement social souvent concurrentiel : « *il s'agit moins de rendre compte de l'influence d'un élément de la configuration sur le groupe, que de jeux pluriels d'influences réciproques et de combinaisons d'alliances et de luttes, d'emprunts et d'échos* » (Boussard *et al.,* 2010 : 167). Dans cette perspective, la notion de « monde professionnel » est opérante puisqu'elle permet de mettre en relation la sociologie des professions et celle des problèmes publics (Claude, 2009). Deux « facteurs structurants » peuvent être évoqués pour qualifier les secteurs professionnels. Selon le premier facteur, dit **interne**, certains groupes cherchent à trouver une cohérence**,** des savoirs et savoir-faire qu'ils partagent entre eux, afin de bâtir un socle commun de connaissances et de compétences. Le second facteur, dit **externe,** analyse le modelage des professions par les problèmes publics en construction. Le résultat de cette double analyse permet d'identifier le monde professionnel :

> *« Ce n'est pas seulement le monde professionnel en tant que tel qui intéresse alors, c'est aussi ce sur quoi ce milieu est sollicité ou convoqué, soit ce qui fait à un moment donné "problème" ; ces convocations définissent et redéfinissent ce monde dans une conjoncture donnée et mettent à l'épreuve sa plasticité, ce milieu pouvant ou non participer à la construction du problème en question. C'est ce que j'appelle "appel à compétences" qui s'avère plus précis et heuristique que la "demande sociale" »*
> **(Claude, 2009 : 64).**

La notion de monde professionnel nous sera particulièrement utile dans un domaine d'activité où le problème public n'est ni partagé, ni accepté, et dans la mesure où le caractère récent des Spanc crée de multiples besoins en connaissances et compétences. Il nous semble par ailleurs important de ne pas négligée la notion de groupe professionnel. Moins englobante, elle nous permettra de cibler notre réflexion sur les agents des Spanc.

- L'organisation des groupes professionnels

L'objectif est ici de montrer que certains groupes sociaux qui partagent une même activité s'organisent en groupes professionnels (Demazière, Gadéa, 2009). Plusieurs caractéristiques marquent cette professionnalisation, telles que la quête d'une identité, d'une légitimité, d'une autonomie vis-à-vis d'autres groupes sociaux ou professionnels. En cela, cette perspective rompt avec l'idée de l'autonomie complète des agents administratifs dans la mise en œuvre de la politique publique. En effet, on peut considérer que la constitution d'un groupe professionnel conduit à la codification des pratiques et donc à leur homogénéisation.

La codification est toutefois variable. Dans certains cas, la volonté de faire valoir un patrimoine commun de pratiques professionnelles ou encore la volonté de créer des regroupements professionnels sont des sources importantes de valorisation et de structuration des groupes professionnels (Dubar, Tripier, 2005 ; Piotet, 2002). Dans d'autres cas en revanche, la structuration du groupe est relativement faible, même s'il existe un « désir de métier » (Osty, 2003). C'est le cas des « agents de développement rural », dont les contours du métier sont relativement flous (Jeannot, 2005), mais qui se distinguent par les pratiques, les territoires d'action, les outils mobilisés, puis par un phasage singulier de structuration : les pratiques sont d'abord initiées de façon pragmatique, elles sont suivies d'un processus de bureaucratisation et d'une routinisation avec la constitution de projets, puis de démarches de contrat.

La professionnalisation d'un domaine d'activité peut être définie comme une catégorie « *tantôt politique, culturelle, pédagogique ou gestionnaire* » (Demazière *et al.,* 2012 : 8) :

- Catégorie politique, la professionnalisation correspond à l'avènement de nouvelles activités utiles, indispensables et créatrices d'emplois.
- Catégorie culturelle, elle permet aux travailleurs d'avoir la possibilité de s'identifier à pratiques, à des conditions particulières d'exercice et à des évolutions de carrière.
- Catégorie pédagogique, elle est liée à la création de nouvelles activités qui produisent des demandes en termes de compétences de la part des employeurs.
- Catégorie gestionnaire, la professionnalisation suppose enfin la mise en place de niveaux hiérarchiques et de contrôle du travail.

Cette définition de la professionnalisation montre qu'une codification des pratiques par un groupe professionnel peut s'imposer le respect des normes réglementaires et techniques comme une finalité.

- La professionnalisation comme relais des politiques publiques ?

Par nature, la formation des groupes professionnels et leur évolution ont des conséquences sur la mise en œuvre de l'action publique. Pour se structurer, ils doivent songer aux relations qu'ils vont nouer avec d'autres acteurs et outils de gouvernement qu'ils vont utiliser. Ils doivent, en quelque sorte, s'intégrer dans un système professionnel avec les autres acteurs qui participent au travail (Abbott, 1988 et 2003). Dans ce cas, « *la professionnalisation est alors prise dans des flux d'échanges qui ne sont pas que discursifs mais engagent des réglementations, des instruments de mesure, des règles juridiques, des sanctions, des gratifications et de multiples autres ressources. »* (Demazière *et al.*, 2012 : 11). **Le groupe professionnel définit donc son positionnement par rapport aux normes règlementaires et techniques**. Il en vient même parfois à suppléer l'autorité publique.

Par exemple, dans le cas des activités économiques et financières soumises à d'importants enjeux économiques et sociaux : « *les systèmes d'auto-régulation (...) peuvent cependant avoir une portée utile en tant que relais des réglementations publiques en diffusant leur contenu et en les opérationnalisant de façon précise selon les contraintes spécifiques aux différents domaines d'activité* » (Lascoumes, 2001). Le groupe met ainsi au point un système de règles régissant les relations internes et externes au groupe. Dans le cas cité, des règles de sanction sont même prévues. Il faut par ailleurs noter que certains groupes professionnels codifient leurs pratiques en réponse à des réglementations nationales. **On le voit, certaines réglementations nationales bénéficient de l'appui efficace des groupes professionnels**, ce qui tend à montrer que leur structuration peut aller dans le sens de l'application d'une politique publique, et ce, de façon homogène sur le territoire.

Mais il apparaît aussi que les groupes professionnels ne se structurent pas uniquement en fonction des normes fixées par l'autorité publique. Leur niveau de réflexion peut être plus général et concerner les connaissances à acquérir, les compétences à maîtriser, les bonnes manières de travailler, etc. Le groupe professionnel créé alors ses propres normes : « *ce sont des conceptions de la qualité du travail et de la formation qui sont investies dans ces interrogations, c'est-à-dire des points de vue normatifs sur ce qu'ils doivent, devraient, pourraient être »* (Demazière *et al*., 2012 : 11). Un travail sur les normes est alors entrepris, mais il n'est pas le seul.

Qu'il soit directement ou indirectement le relais des autorités publiques, le groupe professionnel doit être étudié précisément :

> *« Les interactions d'acteurs partageant des pratiques communes et formant des groupes professionnels constituent le socle des approches dont les analyses abordent notamment le cadrage et le contrôle du travail des professionnels dans les organisations, la régulation des professions et la normalisation de leurs activités, la socialisation spécifique aux mondes professionnels, l'influence des clients et usagers, le fonctionnement des marchés du travail. »*
> **(Barthélémy, 2011 : 24)**

L'existence des groupes professionnels est essentielle à prendre en compte lorsque l'on analyse l'application des politiques publiques. Leur compréhension donne des indices sur le traitement des normes réglementaires et techniques par les membres du groupe, même si, nous l'avons vu, il ne faut pas négliger l'autonomie individuelle des acteurs de la mise en œuvre.

C.3. L'analyse des pratiques professionnelles pour un retour au territoire

Les pratiques professionnelles se situent au confluent des normes globales, qu'elles soient réglementaires ou techniques, et de la réalité du terrain. Leur étude permet d'appréhender le travail concret des agents des Spanc, tout en prenant en compte les dynamiques de normalisation qu'ils doivent gérer.

- Exigences disciplinaires

« *Le parti pris des pratiques suppose de prendre au sérieux les expériences de ces acteurs, les difficultés qu'ils rencontrent, les contraintes du contexte dans lequel ils évoluent, les intérêts en cause* » (Claude, 2008 : 49). Dans cette logique, étudier la mise en œuvre de la politique

d'assainissement non collectif par les pratiques professionnelles nécessite la mobilisation de plusieurs champs disciplinaires. Cela a fait l'objet de notre cadrage méthodologique. Cette démarche est fondée sur la nécessité théorique d'ancrer l'analyse des pratiques sur le territoire. Ainsi, la sociologie et de l'anthropologie du travail s'avèrent particulièrement utile dans l'étude des métiers de la gestion des territoires (Claude, 1999).

Par ailleurs, la contextualisation de l'utilisation des pratiques est nécessaire. Pour cela, la mobilisation du raisonnement socio-historique apparait très utile, par exemple pour comprendre l'évolution de la maîtrise des savoirs dans les territoires ruraux et périurbains. Dans le sillage des travaux sur la formation des gouvernements municipaux et sur leur autonomisation face aux savoirs étatiques (Payre, Pollet, 2005), l'étude de l'appréhension des réglementations et des techniques de l'environnement suscite une mise en perspective historique. Des préoccupations hygiénistes de modernisation de la ville (Frioux, 2009) à l'augmentation considérable du spectre des problématiques environnementales, les évolutions diachroniques de l'action publique sont d'autant plus intéressantes à étudier qu'elles se situent dans contextes institutionnels compliqués. L'influence des services de l'Etat, les évolutions statutaires des collectivités territoriales, l'organisation intercommunale de l'action publique sont en effet des facteurs aux impacts locaux prépondérants du point de vue de notre problématique.

- L'articulation entre les normes et les territoires

D'un côté, les **pratiques professionnelles sont toujours influencées par le territoire** et elles ne se limitent pas à la simple application des normes internes ou externes au groupe professionnel : « *ne sont pas de simples applications ou des exécutions de montages préétablis, de modèles, de normes, de règles, de rôles et d'idéologies* » (Claude, 2008 : 49).

D'autre autre côté, comme nous l'avons précédemment exposé concernant l'*implementation,* les réalités territoriales ne font pas tout. **Les activités de normalisation sont à prendre au sérieux,** car elles influencent les pratiques professionnelles qui « *ne sont pas non plus complètement dépendantes de la situation empirique considérée, ponctuelle et immédiate* » (*Ibid*.).

Cette perspective des pratiques professionnelles est donc particulièrement riche de sens puisqu'elle met en évidence de nombreuses variantes sur la façon dont le travail est mené. Par exemple, dans le domaine de l'urbanisme : « *il y a des démarches qui relèvent de l'analyse des situations et de l'application de règles, d'autres fondées sur la conception de démarches méthodologiques itératives serrées, d'autres encore sur l'intuition et la capacité à identifier des problèmes, d'autres enfin sur l'art de la négociation* » (Claude, 1999 : 195). Pour ces raisons, s'intéresser à cet angle

d'analyse permet d'appréhender le niveau d'exigence et les marges de manœuvre que se fixent les acteurs, eu égard au respect des normes réglementaires et techniques. En cela, il permettra de répondre à notre problématique initiale.

*

* *

Il apparaît que la professionnalisation d'un groupe social n'est pas toujours vecteur d'un renforcement de l'application des normes sur le territoire. D'une part, la part d'autonomie individuelle est réelle, même si elle tend à être minimisée par la structuration professionnelle. D'autre part, les groupes professionnels peuvent définir des objectifs de qualité quelque peu décalés par rapport aux normes édictées par l'État central. Ces objectifs étant déterminés par des facteurs internes et externes, ils se distinguent surtout par une certaine malléabilité (Claude, 2009).

L'analyse, par l'intermédiaire des pratiques professionnelles, de la mise en œuvre des normes sur les territoires, répond aux objectifs énumérés dans ce cadrage théorique. Elle exige de prendre en compte le contexte global d'exercice des individus, qui est marqué par une activité réglementaire importante et par les spécificités territoriales. Mais surtout, elle nécessite d'étudier les professionnels eux-mêmes et leurs pratiques pour savoir comment ils traitent les tensions déjà évoquées, issues de la mise en œuvre des politiques publiques. L'étude par les pratiques stabilise donc notre positionnement scientifique, lequel s'ouvre aux jeux locaux de mise en œuvre, sans toutefois négliger l'importance des normes.

Conclusion du cadrage théorique

À l'issue de ce chapitre, nous pouvons affirmer que la prise en compte des pratiques professionnelles dans la mise en œuvre de l'action publique renouvelle les questions de la territorialisation et de l'application locale des normes nationales. Résumons ici les bases théoriques permettant de formuler des réponses à notre problématique.

Certains travaux tendent à montrer l'importance du territoire dans l'appropriation et la transformation des normes nationales. Les acteurs locaux jouiraient d'une marge de manœuvre maximale pour les mettre en place, ce qui restreindrait la capacité de la politique publique sectorielle à s'implanter, qui plus est de manière homogène. Cette marge de manœuvre est permise par deux facteurs clés :

- L'autonomie des acteurs face à l'utilisation des outils de gouvernement, leur capacité à jouer avec eux et la flexibilité de certaines normes, notamment juridiques, restreignent la rigueur de la normalisation.
- Les territoires périurbains et ruraux se distinguent par une importante fragilité en matière d'application de politiques contraignantes et peu acceptées localement. Ils doivent alors composer avec les acteurs du territoire, ce qui relativise, là encore, les capacités d'homogénéisation des normes.

Mais les acteurs ne doivent pas seulement rendre des comptes au niveau local. Ils intègrent des groupes professionnels plus ou moins structurés qui, dans tous les cas, orientent leurs pratiques. Les acteurs s'appuient sur la formation de solidarités, d'une identité commune et d'une légitimité d'action. Le partage d'expérience au sein de réseaux, la définition commune des problèmes à traiter, des solutions à trouver, des pratiques à utiliser sont autant de moyens pour y parvenir.

Ce cadrage théorique nous invite à poser la question du rôle facilitateur de la professionnalisation. En fournissant aux municipalités des travailleurs formés et intégrés au jeu local de l'assainissement non collectif, la professionnalisation des agents de Spanc ne permet-elle pas d'apaiser les tensions

liées à mise en œuvre de la politique publique ? En d'autres termes, la professionnalisation ne facilite-t-elle pas l'application homogène des normes ?

PARTIE 1

Le cadre des normes réglementaires et techniques

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La politique d'assainissement non collectif nous a fourni un objet d'étude particulièrement adapté à l'étude de notre problématique sur l'application locale des normes environnementales. Le service public d'assainissement non collectif laisse en effet apparaître de multiples tensions relatives à cette mise en œuvre.

Tout d'abord, l'histoire de l'assainissement non collectif est liée à celle de l'hygiénisme qui avait pour ambition de trouver des solutions à la gestion des eaux usées en ville. Très tôt, ses acteurs ont écarté la solution individuelle de l'assainissement des eaux usées pour faire la promotion des réseaux collectifs. Une législation et une réglementation très contraignantes sont alors apparues. Ensuite, par nature, il est un service obligatoire, payant, chargé de contrôler des pratiques sur des sujets liés à l'intimité. À ce titre, il peut générer des contestations. Enfin, dans les espaces périurbains et ruraux, où les installations d'assainissement non collectif sont logiquement les plus nombreuses, les moyens humains, cognitifs et financiers pour mettre en œuvre la politique sont assez faibles.

Les Spanc doivent ainsi appliquer une politique rigoureuse, dans un contexte assez difficile. Dès lors, nous pouvons nous demander comment l'État et les autres institutions porteuses de normes techniques ont construit et construisent un cadre pour ces services et si ce cadre donne la possibilité de les rendre identiques et donc d'homogénéiser l'action publique. Cette partie permettra ainsi de savoir si les caractéristiques propres des Spanc sont porteuses ou non de différences entre eux.

Les éléments de cadrage théorique ont montré que les normes étaient des instruments de pouvoir. Elles sont créées par les différentes structures juridico-politiques et par leurs relations. La construction des normes de pouvoir dépend alors des évolutions historiques de ces structures, du point de vue de leur rôle politique, des objectifs qu'elles poursuivent et des méthodes qu'ells préconisent. C'est en suivant ce programme théorique que le premier chapitre s'attachera à analyser les normes de l'assainissement non collectif, puisqu'il s'agit d'un domaine particulièrement marqué par les relations de pouvoir entre le niveau central et le niveau local. Une approche historique permettra d'identifier les évolutions de la normalisation de l'assainissement non collectif, c'est-à-dire des lieux de pouvoir, des finalités poursuivies et des modalités d'action choisies.

Dans le prolongement du premier chapitre, nous étudierons ensuite précisément les outils de gouvernement et les modalités de leur diffusion, afin d'évaluer leur capacité à créer des situations identiques sur tous les territoires. L'État et le législateur mettent en place le service public d'assainissement non collectif (Spanc), qui pourrait être identifié comme un organe de gouvernement à distance chargé d'appliquer, à l'échelle municipale ou intercommunale, les réglementations de l'État et les normes techniques (Epstein, 2005). Mais cette création s'accompagne d'autres obligations réglementaires qu'il s'agira d'étudier et dont il faudra déterminer la force contraignante. Ainsi, comment les Spanc doivent-ils se structurer ? Quels outils ont-ils à disposition pour agir sur les territoires ? Nous répondrons à ces questions en détaillant toutes les caractéristiques et obligations que doivent respecter les Spanc, en termes de missions, de financements, de modes de gestion, etc. Il sera alors possible de déterminer si ces services peuvent bénéficier de quelques marges de manœuvre.

Le troisième chapitre évaluera de façon empirique l'efficacité de la normalisation dans le domaine de l'assainissement non collectif. L'homogénéité de l'action publique pourra être ainsi interrogée. Pour cela, une double démarche, quantitative et qualitative, nous permettra de déterminer quelle importance est donnée à l'assainissement non collectif par les collectivités et, surtout, comment les Spanc gèrent l'ensemble des ressources nécessaires à la conduite de la politique publique. Cette enquête aboutira à une meilleure compréhension des phénomènes de différenciation de l'action publique, dans une perspective dynamique.

CHAPITRE 1
Émergence et évolution de la politique d'assainissement non collectif

Les lois de décentralisation du début des années 1980 ont eu pour effet de mettre sur un pied d'égalité toutes les communes françaises, en termes de gestion de leurs activités. Mais, si elles ont toutes les mêmes responsabilités, ces collectivités territoriales n'ont toutes pas les mêmes moyens pour assumer, ce qui crée des tensions importantes dans certains territoires aux faibles ressources. Dans ce contexte, notre travail de thèse a pour objectif d'analyser la façon dont les territoires inégalement dotés en ressources humaines, cognitives, financières et procédurales, mettent en œuvre des politiques publiques très normées.

Le cas de l'assainissement non collectif est intéressant à étudier puisque celui-ci s'appuie sur une intense activité réglementaire de l'État central qui exige du service public d'assainissement non collectif (Spanc) qu'il applique les normes qu'il conçoit. À partir de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992[24] et de ses textes d'application, les municipalités ont l'obligation de créer ce type de services municipaux. Elles se situent donc entre le devoir d'appliquer des normes et la responsabilité de gérer un service public local qui s'adapte aux enjeux et aux caractéristiques du territoire. Dès lors, pour quelles raisons a-t-on créé un service municipal, par nature tiraillé entre les normes et des réalités territoriales diverses, dans un domaine marqué par une technicité importante et par des enjeux locaux prégnants ? Quelles sont les raisons socio-historiques de cette construction de la politique publique ? Quelles sont les conséquences de ces évolutions sur les services actuels de l'assainissement non collectif ?

Pour répondre à ces questions, nous devons appréhender l'évolution historique de la politique publique, de ses finalités et des moyens d'action qu'elle développe. Une méthode d'analyse séquentielle des politiques publiques répondra à cet objectif (Knoepfel *et al.*, 2006), puisque nous

[24] Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

déterminerons les différentes phases de définition du problème de l'assainissement non collectif, puis les programmes d'action qui lui ont été attribués.

Comprendre l'émergence et l'évolution de la politique de l'assainissement non collectif demande de réaliser deux démarches successives. Tout d'abord, une démarche socio-historique permet d'expliquer la construction sociale de la politique étudiée. Puis, l'analyse des évolutions récentes de la politique d'assainissement non collectif rendra compte de l'importance des normes dans ce domaine d'activité.

1.1. Le problème public de l'assainissement non collectif

Pour comprendre l'émergence de la politique d'assainissement non collectif, il convient d'analyser les modalités de construction de la gestion individuelle de l'assainissement en ville comme problème public. Ceci doit être notamment étudié au regard de l'évolution et du succès des infrastructures collectives, puisque des concurrences s'établissent parfois entre les deux types de gestion. Dans le contexte des XIXe et XXe siècles du réseau collectif triomphant, l'épuration des eaux usées individuelles est devenue un problème étudié, analysé et partagé par certains milieux socio-professionnels et qui s'est diffusé ensuite plus largement dans la société. Des solutions législatives, réglementaires ou encore techniques sont ensuite imaginées puis retenues pour faire face à ce problème. Enfin, plusieurs acteurs sont chargés de mettre en œuvre ces solutions, en utilisant des outils déterminés.

Deux phases sont ici mises en avant. Le mouvement hygiéniste veut faire du tout-à-l'égout l'unique solution d'assainissement. Des réglementations contraignantes pour les fosses septiques sont créées à partir de la loi du 15 février 1902[25], afin de restreindre leur développement. Puis, après la Seconde Guerre mondiale, avec la périurbanisation des agglomérations, le succès de la maison individuelle et les contraintes économiques obligent à assouplir les contraintes pesant sur les fosses septiques, même si leur encadrement perdure.

[25] Loi relative à la protection de la santé publique.

1.1.1. La condamnation unanime des hygiénistes (fin XVIIIe siècle - mi-XXe siècle)

Au cours du XIXe siècle, la réputation de la gestion individuelle de l'assainissement en ville est fortement détériorée par les tenants des thèses hygiénistes. Ceux-ci, en prônant la circulation des flux dans l'espace urbain, conseillent le plus souvent de créer des réseaux d'égout. L'image actuelle de l'assainissement non collectif trouve bien souvent ses racines dans ces premières considérations. Il est par conséquent nécessaire d'analyser la première étape de la construction de la gestion individuelle de l'assainissement comme problème public.

A. La propagation des maladies et des miasmes

- Les « mouroirs urbains »

L'expression de « mouroirs urbains » (Lequin, 1998) fait référence aux grandes épidémies de choléra ou de tuberculose qui touchent les villes au XIXe siècle. Le choléra tient une place particulière. Plusieurs raisons l'expliquent : il tue durant tout le siècle, jusqu'aux années 1880, il est à l'origine de ravages fulgurants[26] et il semble imprévisible, sa diffusion restant sans explication. Durant l'épidémie de 1832 - 1835, la maladie fait 3 300 morts à Marseille et 17 000 à Paris. En 1854, il tue 145 000 Français. Le choléra est donc la plus emblématique des maladies du siècle : « *Par l'ampleur des émotions collectives qu'il déclenche, la mobilisation du corps médical et des autorités civiles et religieuses, par la désertion des villes qu'il entraîne, surtout dans le Midi, où il arrive que la moitié de la population prenne la fuite vers les campagnes, à Marseille en 1835 et en 1849 mais encore à Caen en 1873. »* (*Ibid* : 291). D'autres épidémies marquent aussi le siècle, comme la variole (17 680 morts entre 1869 et 1873), le typhus, la typhoïde et les dysenteries. Surtout, le développement de la tuberculose est particulièrement lié à la vie urbaine « *à tel point que l'on n'en conçoit longtemps le traitement que par une manière de retraite hors des villes et (...) par une inversion des conditions de vie du milieu industriel et urbain* » (*Ibid.* : 293).

L'envergure de ces épidémies ne doit pas cacher le quotidien de la vie urbaine, très largement décrit à travers les récits des auteurs hygiénistes. Apparaissent alors les réflexions sur la gestion individuelle des eaux usées.

[26] Il fait par exemple 210 victimes en une seule journée, le 25 juillet 1835 à Marseille (Lequin, 1996 : 291).

- Les miasmes

Le point de vue des hygiénistes sur les villes du XIXe siècle est fréquemment rappelé dans les travaux scientifiques, les hygiénistes dénoncent en effet des espaces urbains souffrant de nombreux maux :

> *« La ville morbide et pathogène est au coeur des constats dressés par les enquêteurs sociaux dès les années 1840. Avant même les enquêtes de Villermé, le Conseil de salubrité de la Ville de Paris et du département de la Seine façonne un portrait de la baraque ouvrière, insalubre et putride, devenu depuis un classique de la littérature hygiéniste. Odeurs nauséabondes, entassement des fumiers dans les cours, logements humides, sans air, sans fosses d'aisance et surpeuplés : des caves de Lille aux taudis de Rouen, les villes du XIXe siècle apparaissent sous un jour peu reluisant. »*
> **(Aubrun, 2008 : 212).**

Durant cette période, les causes de la diffusion des maladies sont recherchées. Les célèbres enquêtes du médecin Louis-René Villermé (1783 - 1863) établissent des relations entre les conditions de vie des populations pauvres et la diffusion des maladies. De même, le rôle des eaux souillées comme facteur d'insalubrité est progressivement établi.

En effet, jusqu'à la mi-XIXe siècle, la gestion des excrétas humains est conçue de façon totalement indépendante de l'utilisation de l'eau (Barles, 2002). Les habitations sont dotées de fosses d'aisance périodiquement vidangées, ce qui concourt à la propagation des miasmes au sein de la ville. Problème d'hygiène, les **fosses d'aisance** deviennent aussi un enjeu économique, les matières étant utilisées pour créer des engrais. Parallèlement, le marché des **fosses septiques** remporte un succès considérable, puisque ces dispositifs semblent dissoudre les matières solides. Mais de puissants lobbys liés à l'épandage agricole freinent le développement de cette technique, par ailleurs considérée avec méfiance par les hygiénistes (Frioux, 2009). La fosse d'aisance reste donc très souvent la règle en France.

B. La doctrine des médecins spécialistes des fosses septiques

La question de l'assainissement non collectif se structure au cours du premier XXe siècle par une forte dynamique de réglementation. À l'origine de cette structuration, des cercles de réflexion, bien souvent issus de professions médicales, traitent du problème de la gestion des eaux usées. Des réseaux de savants échangent sur ces questions et diffusent les résultats de leurs travaux par l'intermédiaire de médias comme la *Revue d'hygiène et de police sanitaire* (Frioux, 2009). Ces processus de diffusion de l'information permettent aux hygiénistes d'orienter les caractéristiques du problème de l'assainissement. En France, les pollutions sont immédiatement imputées aux dysfonctionnements des fosses septiques et l'ultime solution est l'infrastructure collective. Cette

construction du problème et des solutions trouve rapidement un écho favorable auprès du législateur. La perméabilité entre le cercle des hygiénistes et celui du législateur engendre de nombreux accords concernant les procédures à mettre en œuvre, les protagonistes à solliciter et la rigueur réglementaire à appliquer.

Quelques personnalités se spécialisent et deviennent des références dans le domaine de l'assainissement non collectif. Au mois d'août 1908, Albert Calmette et Edmond-Jules Rolants publient dans la *Revue d'hygiène et de police sanitaire* un article sur *Le rôle de la fosse septique dans l'épuration biologique des eaux d'égout* (*Ibid.*). Albert Calmette, médecin et bactériologiste militaire, doit notamment sa renommée à sa découverte de la vaccination contre la tuberculose. En 1925, il est élu à l'Académie de médecine. Edmond-Jules Rolants, quant à lui, est davantage spécialisé dans la question des eaux usées. Il rédige plusieurs ouvrages et articles sur le sujet et devient, en 1909, membre du Conseil supérieur d'hygiène de France[27]. Les deux scientifiques jouent un rôle important dans l'écriture de la circulaire ministérielle du 22 juin 1925 qui réglemente rigoureusement l'utilisation des dispositifs d'assainissement non collectif[28]. Ils rédigent le rapport sur l'état de l'assainissement précédant le texte réglementaire.

Les connaissances de ces auteurs ont un impact important sur les orientations qu'ils donnent à la réglementation. Ils pointent du doigt la faible efficacité des installations d'assainissement non collectif, très largement amplifiée par l'ignorance généralisée des propriétaires au sujet de leur fonctionnement. Face à cette situation, des mesures strictes sont édictées sur les conditions d'installation, sur le mode d'emploi et sur la surveillance des installations. De nombreux protagonistes sont alors sollicités pour veiller à la qualité de l'utilisation de ces techniques : propriétaire, constructeur, bureau d'hygiène municipal ou service départemental, le maire et ses services, le Préfet.

Ce franc refus des solutions individuelles d'assainissement va de pair avec la volonté de favoriser les réseaux collectifs. Pourtant, des inégalités d'équipement apparaissent entre les villes françaises.

---

[27] Voir notamment ROLANTS E.-J., 1925, *Les eaux usées*, Paris, Librairie J.-B. Baillière et fils, 744 pages.

[28] Circulaire du 22 juin 1925, « relative aux fosses septiques ».

C. La promotion du tout-à-l'égout

- Une inégale diffusion

De façon générale, la construction des égouts dans les villes françaises permet de diminuer l'utilisation des fosses d'aisance. Les hygiénistes, considérant que l'amélioration de l'environnement passe par la création d'un réseau collectif, plébiscitent cette solution dans les grandes villes (Frioux, 2007). Le tout-à-l'égout, qui désigne « *l'envoi immédiat, avant toute fermentation, des matières fraîches noyées dans un cube suffisant d'eau de lavage*[29] », est alors considéré comme le dispositif idéal puisqu'il permet de rompre avec l'usage de la fosse d'aisance (Jacquemet, 1979). Pourtant, ces infrastructures collectives se diffusent lentement en France[30] et le problème de l'assainissement non collectif reste donc entier.

C'est dans ce contexte paradoxal de promotion du tout-à-l'égout par les hygiénistes et de difficultés de diffusion de cet équipement en France qu'est votée, le 15 février 1902, la loi fondatrice de la politique de l'assainissement non collectif[31]. Ses auteurs, hygiénistes pour la plupart, établissent un lien explicite entre l'habitat individuel et le contrôle sanitaire (Murard, Zylberman, 1996). La législation oblige les pétitionnaires de permis de construire à suivre de nouvelles réglementations en matière d'assainissement, telles que le raccordement au réseau d'égout ou la restriction de l'utilisation de fosses d'aisance.

- Les autorisations d'urbanisme comme moyen de contrôle

Les liens entre les autorisations de construire et le contrôle de l'assainissement se poursuivent avec les lois « Cornudet » de 1919 et 1924[32] (Gaudin, 1985). La première prévoit, dans certaines situations, le dépôt en mairie d'un plan d'aménagement « *comprenant le raccordement avec les voies publiques et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune*[33] ». Après approbation de ce plan, le même article prévoit que le permis de construire soit instruit dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi de 1902 relative à la protection de la santé publique. Cette nouvelle procédure, qui concerne seulement les plus grandes villes[34], précise que l'instruction des permis de construire ne doit pas faire l'économie du contrôle de la salubrité. Cette loi d'urbanisme inscrit concrètement sur plan les enjeux d'assainissement.

---

[29] BOURNEVILLE, 1885, *Rapport sur l'utilisation agricole des eaux d'égout de Paris,* Impressions parlementaires, n°4040, p. 24 (voir JACQUEMET, 1979).

[30] À titre d'illustration en 1961, dans les communes de plus de 2000 habitants, seulement 54 % de la population est raccordée à l'égout et 13 % à une station d'épuration (Barles, 2005).

[31] Loi relative à la protection de la santé publique. La circulaire du 30 mai 1903 établit des normes techniques très rigoureuses.

[32] Loi concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes du 14 mars 1919 et Loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes.

[33] Article 8 de la loi concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes du 14 mars 1919.

[34] L'article 11 de la loi du 15 février 1902 prévoit un seuil minimal de 20 000 habitants.

En matière d'assainissement toujours, la première loi du 14 mars 1919 est complétée de façon significative par la loi du 19 juillet 1924. Désormais, tout le territoire national est concerné par le contrôle de l'assainissement *via* le permis de construire : « *les dispositions concernant le permis de construire de la loi du 15 février 1902 sont applicables de plein droit et dans toutes les communes, quel que soit le chiffre de leur population (...) L'interdiction d'habiter édictée par la loi du 15 février 1902 sera appliquée de droit pour toute construction édifiée sans ledit permis jusqu'au moment où celui-ci sera accordé*[35]. » Cette volonté de diffuser une procédure de contrôle de toutes les installations montre une préoccupation croissante pour les espaces moins concernés par les grands équipements collectifs.

Avec ces réglementations, la question de l'évacuation des eaux usées intervient dans les procédures d'attribution des permis de construire. Durant la première moitié du XXe siècle à Paris, l'habitat individuel connait une dynamique de normalisation, sous l'effet du rôle croissant de l'administration. Avec les normes de respect des surfaces et des hauteurs sous plafond, la question de l'évacuation des eaux usées est un critère d'acceptation de la demande de construire (Nunez, 2008). Les agents techniques municipaux, parfois appelés « *vérificateurs* » ont un rôle très semblable à celui des agents de Spanc actuels qui ont pour mission de contrôler les installations avec les constructions immobilières. Plusieurs témoignages d'archives exposent les relations que nouaient les constructeurs et les agents communaux :

> **Septembre 1929, banlieue parisienne : du maître d'ouvrage à l'agent municipal** (Nunez, 2008 : 176).
> *« Monsieur le vérificateur :*
> *En réponse à la demande, vous me demandez quel genre de fosse je possède. Je dirai qu'en attendant la terminaison d'une fosse en brique et ciment, je me sers d'une tinette pour l'évacuation des eaux pluviales. Je possède des réservoirs et pour les eaux usées un puisard. Recevez, Monsieur le vérificateur, l'expression de mes sentiments empressés. »*
>
> **Juillet 1929, banlieue parisienne : De l'agent municipal au maître d'œuvre** (Nunez, 2008 : 178).
> *« Monsieur,*
> *Vu votre demande d'autorisation de construire, vous n'indiquez pas de WC dans le plan du terrain. Veuillez donc me faire savoir où se trouvent les dits, car le règlement prévoit des WC pour toute construction. Recevez, Monsieur, mes salutations empressées »*

Le contrôle croissant des permis de construire, qui se poursuit après les années 1950, doit faire face à de nouvelles dynamiques urbaines basées sur la construction de maisons individuelles. Les

[35] Article 2 de la loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes.

tensions qui émergent de cette situation amènent à repenser la gestion de l'assainissement non collectif.

1.1.2. Les vertus de l'assainissement non collectif (mi XXe siècle - années 1990)

La périurbanisation fait apparaître la question de l'assainissement des eaux usées des maisons individuelles qui ne sont pas situées dans les villes ou dans les bourgs ruraux. Elle entraîne une double difficulté : bien qu'il ne soit pas possible de couvrir tout le territoire avec des réseaux collectifs, les fosses septiques sont toujours extrêmement contrôlées et critiquées. Puis, les évolutions des formes urbaines, de plus en plus émiettées et diffuses, rendent nécessaire l'assouplissement de la règlementation de l'assainissement non collectif.

A. L'assainissement des espaces d'habitat diffus

En France, le succès des maisons individuelles, caractéristique des dynamiques territoriales de périurbanisation et favorisé par des réglementations incitatives - notamment sous l'initiative d'Albin Chalandon - oblige à reconsidérer les modalités de gestion de l'assainissement non collectif.

- L'inadaptation progressive des équipements collectifs

Dès les années 1960, le problème de l'assainissement non collectif prend une nouvelle dimension avec l'extension des villes et l'émiettement urbain aux périphéries des agglomérations. La volonté de limiter les techniques individuelles d'assainissement non collectif ne suffit plus. Le plus souvent, les réseaux ne peuvent pas suivre le rythme de l'urbanisation. Certains de ces territoires connaissent un afflux de population conduisant à une pression démographique et foncière considérable. Pour y faire face, les municipalités facilitent la construction de maisons individuelles en permettant les mutations de terres agricoles (Charmes, 2011). Les déclassements d'espaces protégés ne s'accompagnent pas toujours d'obligations, pour les propriétaires, de participer à l'extension des réseaux d'assainissement collectif.

Par exemple, les bourgs ruraux situés dans la zone d'influence de l'agglomération lyonnaise voient s'installer, dès les années 1960 et 1970, de nombreux ménages. Le plus souvent, ils font construire

une maison individuelle, conduisant ainsi à une urbanisation rapide. La pression foncière qui s'ensuit amène alors certaines municipalités à déclasser les zones protégées (NA) non équipées pour répondre à la demande (Boino, 2001). De façon plus accentuée, la situation de l'arrière pays provençal reflète ce processus. Dès les années 1960, de nouvelles populations s'installent sur le territoire. Le mécanisme de pression foncière est marqué, ce qui entraîne des pratiques de mitage et de reconversion de très nombreuses zones NB[36] qui n'ont pourtant pas vocation à être urbanisées (Daligaux, 2001). Le plus souvent, la construction des maisons individuelles est alors permise sans contrepartie d'équipement.

- Les tensions émergentes entre l'urbanisation et l'assainissement non collectif

Ces dynamiques territoriales s'ajoutent à une volonté politique de développer l'habitat individuel. Albin Chalandon, Ministre de l'Équipement et du Logement (1968 − 1972), sollicite les investisseurs privés et promeut le développement des pavillons individuels en réformant le code de l'urbanisme[37]. Pour en faciliter le développement, il s'attaque aux plans d'urbanisme qui restreignaient l'urbanisation en cas d'absence de réseau d'assainissement. Désormais, tout propriétaire disposant d'au moins 4000 mètres carrés de terrain est autorisé à construire[38], même s'il n'est pas desservi par le tout-à-l'égout[39].

Toutefois, les débats parlementaires menés à l'occasion du vote de cette loi montrent que la perspective de voir se développer l'utilisation des fosses septiques pose encore problème. L'un des plus ardents contestataires des mesures annoncées est Maurice Lalloy, sénateur de la Seine-et-Marne de 1959 à 1977. Ingénieur de formation, il intervient essentiellement sur des sujets techniques liés à l'ingénierie rurale[40]. Il est aussi le rapporteur pour le Sénat de la loi sur l'eau de 1964 et demeure très attaché à une gestion collective de l'assainissement[41]. À l'occasion d'une proposition d'amendement sur la loi de 1971, le sénateur considère :

> *« Les fosses septiques ont un effluent, qui est souvent pernicieux, car il s'écoule sur la voie publique ou se répand dans les terrains limitrophes de la propriété construite, ce qui est une source de conflits aussi bien sur le plan public que sur le plan privé (...) Hélas ! Les fosses septiques, dans leur plus grande généralité, fonctionnent mal[42]. »*

---

[36] Selon l'article R123-18 du code de l'urbanisme, les « zones NB » sont desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer et dans lesquelles des constructions ont déjà été édifiées.

[37] Loi n°71-581 du 16 juillet 1971 « portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière ».

[38] Cette superficie est calculée afin de garantir une distance de 35 mètres entre un puits d'eau potable et une fosse septique, selon les réglementations sanitaires.

[39] Journal officiel, 23 juin 1971, *Débats parlementaires au Sénat*, 29ème séance, p. 1218.

[40] Voir les notices biographiques des sénateurs sur le site http://www.senat.fr, consulté le 8 mars 2011.

[41] Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.

[42] Sénat, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la 29ème séance du mardi 22 juin 1971*, Journal officiel de la République française, p. 1222.

Maurice Lalloy précise à plusieurs reprises que son objectif est d'attirer l'attention sur les problèmes sanitaires posés par cette réglementation urbanistique. L'articulation de la gestion de l'urbanisation et de l'assainissement non collectif devient une composante essentielle de la politique.

B. La démarche d'aménagement du territoire intègre l'assainissement

Assainir les eaux usées en habitat diffus se concrétise par deux mesures principales. D'une part, les règles régissant l'utilisation des fosses septiques sont assouplies, même si les critères techniques restent très encadrés. D'autre part, sous l'égide du ministère de l'Équipement et de celui de l'Environnement, la mise en place d'une réflexion territoriale intégrant la dimension économique de l'aménagement voit le jour. Une succession de textes réglementaires permet de rendre compte de cette évolution (tableau 2).

Circulaire du 4 mai 1953	Nom	Relative aux appareils d'assainissement dits « fosses septiques » et aux appareils ou dispositifs épurateurs de leurs effluents
	Initiateur(s)	Ministère de la Santé publique et de la Population
	Principe(s)	- Introduction de plus de souplesse et d'une adaptation des techniques utilisées au milieu récepteur
Circulaire du 18 juin 1956	Nom	Relative aux fosses de décantation-digestion et fosses chimiques
	Initiateur(s)	Ministère de la Santé et de la Population
	Principe(s)	- Élargissement de la liste des techniques utilisables pour les fosses et accroissement des exigences en termes de garanties
Circulaire du 19 février 1965	Nom	Relative aux appareils d'assainissement dits « fosses septiques » et aux appareils ou dispositifs épurateurs de leurs effluents
	Initiateur(s)	Ministère de la Santé publique et de la Population
	Principe(s)	- Réglementation du nombre de personnes pouvant être desservies par une fosse septique
Circulaire du 2 mai 1968	Nom	Relative à la réglementation concernant l'installation, la mise en service et la surveillance des fosses septiques et appareils équivalents
	Initiateur(s)	Ministère des Affaires sociales et ministère de l'Industrie
	Principe(s)	- Procédure administrative d'autorisation après avis de la Ddass - Strict contrôle des Ddass et bureaux d'hygiène sur plusieurs points (distance aux points d'eau potable, qualité du milieu épurateur, éléments techniques, etc.)
Arrêté du 14 juin 1969	Nom	Relatif aux fosses septiques et appareils dispositifs épurateurs de leurs effluents des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère des Affaires sociales et ministère de l'Équipement et du Logement
	Principe(s)	- Règles de dimensionnement des fosses septiques, des lits bactériens et des autres dispositifs
Circulaire du 7 juillet 1970	Nom	Relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs
	Initiateur(s)	Ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale
	Principe(s)	- Nécessité de mener une réflexion sur le choix entre assainissement collectif et non collectif
Circulaire du 10 juin 1976	Nom	Relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs
	Initiateur(s)	Ministère de la Santé
	Principe(s)	- Nécessité de concevoir l'assainissement en lien avec la politique de qualité des milieux récepteurs
Arrêté du 3 mars 1982	Nom	Fixant les règles de construction et d'installation des fosses septiques et appareils utilisés en matière d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère de la Santé, ministère de l'Urbanisme et du Logement et ministère de l'Environnement
	Principe(s)	- Réglementation complète autour de l'assainissement non collectif : sur la constitution des filières d'assainissement et sur les caractéristiques des dispositifs mis en œuvre dans les filières d'assainissement
Arrêté du 14 septembre 1983	Nom	Règles de construction et d'installation des fosses septiques et appareils utilisés en matière d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, ministère de l'Urbanisme et du Logement, ministère de l'Environnement et de la Qualité de vie
	Principe(s)	- Mise à jour technique de l'arrêté du 3 mars 1982
Circulaire du 20 août 1984	Nom	Relative à l'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ministère de l'Agriculture, ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, ministère de l'Environnement
	Principe(s)	- Réflexions sur les différents choix possibles, entre assainissement collectif ou autonome ; en conséquences, révisions de la plupart des textes réglementaires
Circulaire du 20 septembre 1985	Nom	Circulaire complétant la circulaire du 20 août 1984 relative à l'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale
	Principe(s)	- Mise à jour technique de la circulaire du 20 août 1984

Tableau 2 : réglementation sur l'assainissement non collectif 1953 - 1985
Sources : textes réglementaires
Réalisation : ROLLIN J., 2013

- 1953 – années 1960 : l'assouplissement réglementaire

En matière technique, il faut noter que l'étau des restrictions se desserre au fur et à mesure des règlementations. Plusieurs types de facteurs entrent en ligne de compte pour justifier cet assouplissement de la réglementation de l'assainissement non collectif : la qualité du milieu récepteur en 1953, la densité de population en 1965, l'argument économique lié à la création des réseaux en 1976. Malgré tout, la méfiance reste vive envers l'assainissement non collectif et les solutions techniques acceptées ne sont pas nombreuses.

En matière procédurale, la circulaire du 2 mai 1968[43], à l'initiative du ministère de la Santé, met en œuvre un système d'acteurs locaux chargés du contrôle des installations : une procédure est mise en œuvre entre le service de l'État concerné (les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, Ddass) et la municipalité. Cette nouvelle organisation permet de contrôler précisément certains aspects fondamentaux comme la distance entre la fosse septique et les points d'alimentation en eau ou encore l'efficacité du milieu récepteur et de l'installation. Surtout, l'obligation de fournir un procès verbal suite à une visite est un moyen de contrôle supplémentaire.

- Les années 1970 – 1980 : vers une gestion transversale de l'assainissement

Dans les années 1970, la réglementation de l'assainissement fait progressivement apparaître un nouveau modèle de gestion, consistant à encourager une réflexion technico-économique sur l'opportunité des réseaux collectifs. Peu à peu, la réglementation permet aux acteurs locaux de choisir le mode d'assainissement, collectif ou non collectif, qu'ils souhaitent développer.

Au départ, cela concerne de rares situations où le développement de l'assainissement collectif n'est pas réalisable. La réglementation précise alors qu'il y a des cas exceptionnels « *où l'on sera réduit à envisager l'assainissement individuel*[44]. » Puis, l'utilisation de techniques individuelles est connotée positivement puisque ces dernières sont considérées comme adaptées « *dans le cas d'immeubles ou d'établissements isolés qu'on ne saurait, techniquement et financièrement, rattacher à un dispositif collectif*[45] ». Les circulaires laissent aussi entrevoir un assainissement non collectif suffisamment fiable et même bénéfique pour le milieu naturel. Ainsi, ce recours « *peut également résulter d'une décision délibérée visant à assurer une protection spéciale à un milieu naturel particulièrement sensible qui, dans un cas d'assainissement collectif, constituerait l'exutoire obligatoire du réseau*[46]. » L'acceptation progressive des techniques d'assainissement non

[43] Circulaire émanant du ministère de la Santé.
[44] Circulaire du 7 juillet 1970 relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs.
[45] Circulaire du 10 juin 1976 relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs.
[46] *Ibid.*.

collectif s'explique, nous l'avons vu, par le contexte de développement de l'habitat individuel dans les années 1970 et des politiques d'urbanisme.

Le rôle des politiques d'urbanisme s'accroît en 1982, date à laquelle la transversalité de la question de l'assainissement non collectif se concrétise réglementairement. L'arrêté du 3 mars, élaboré par le ministère de l'Urbanisme et du Logement, par celui de la Santé et par celui de l'Environnement, montre qu'une gestion globale du territoire est désormais privilégiée par rapport à une stricte marginalisation des installations d'assainissement non collectif[47]. Ce sont en fait surtout les arguments urbanistiques portés par le ministère de l'Équipement qui renouvellent les pratiques à l'égard de l'assainissement non collectif. La circulaire interministérielle de 1984 montre la profonde évolution de ces réflexions, en précisant dans son introduction :

> *« Pour une collectivité, le choix entre tel ou tel type d'assainissement est fonction essentiellement du mode d'urbanisation et des caractéristiques du site. D'une manière générale, l'assainissement collectif permet d'apporter une réponse satisfaisante dans le cas d'agglomération à forte densité de population. Par contre, pour des raisons économiques, l'assainissement autonome s'applique plutôt aux habitations pavillonnaires dispersées de petites collectivités, de quartiers périphériques de villes ou de sites touristiques[48]. »*

Plus que les dysfonctionnements hypothétiques des dispositifs utilisés, les motivations liées à l'aménagement du territoire conduisent à faire admettre l'assainissement non collectif comme technique à part entière. Néanmoins, ce changement de point de vue relatif à l'assainissement non collectif est loin de s'imposer localement, malgré les efforts des ingénieurs de l'État.

- L'ingénierie de l'État en faveur de l'assainissement non collectif

Les trois circulaires importantes du débat des années 1980, c'est-à-dire en 1982, 1983 et 1984 sont co-signées par les ministères en charge de l'Écologie, des Affaires sanitaires et de l'Équipement. Cela s'explique par l'implication croissante des ingénieurs de l'État dans ce domaine de l'assainissement et par la volonté de bâtir une démarche commune et transversale. La réglementation est un outil pour les services centraux de l'État. Ces derniers diffusent aussi leur doctrine par l'intermédiaire de guides pratiques à l'usage des élus locaux (illustration 1). Les ingénieurs de l'État développent une conception raisonnée de l'extension des réseaux. Une plaquette d'informations destinée aux élus ruraux indique par exemple : « *En milieu rural l'habitat est souvent dispersé et il n'est pas toujours possible de raccorder chaque habitation à un réseau*

---

[47] Circulaire du 3 mars 1982 fixant les règles de construction et d'installation des fosses septiques et appareils utilisés en matière d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation

[48] Circulaire du 20 août 1984 relative à l'assainissement autonome des bâtiments d'habitation.

d'assainissement collectif. Les extensions de celui-ci sont trop onéreuses et de toute façon d'exploitation difficile[49]*. »*

Illustration 1 : documents ministériels de promotion de l'assainissement non collectif destiné aux communes
MARTELLI D., PONT A., 1992, *Pour améliorer l'assainissement des communes rurales, un service public pour l'assainissement autonome est peut-être la solution*, Fonds national pour le développement des adductions d'eau rurales, Plaquette, 8 pages.

De même, la documentation du ministère de l'Environnement précise :

> *« Si dans les zones urbaines à forte densité la technique de l'assainissement non collectif (...) est la seule solution financièrement acceptable, il n'en est pas de même pour certaines zones rurales ou périurbaines. En effet, le coût de cet équipement rapporté à l'usager s'élève rapidement lorsque la densité de l'habitat diminue et l'assainissement individuel, dont les aspects techniques sont parfaitement maîtrisés, peut lui être alors très avantageusement substitué*[50]*. »*

Cette argumentation fait écho aux réticences locales que constatent les ingénieurs de l'État. De toute évidence, ce type d'assainissement a encore mauvaise presse :

> *« De nombreuses appréhensions subsistent encore et elles doivent être levées si l'on veut faciliter le développement de ce type d'équipement : faire pièce aux idées reçues, aider les particuliers pour leurs choix lors de décisions d'installation et pour leurs problèmes d'entretien. Les collectivités peuvent jouer un rôle important dans la résolution de ces problèmes en conseillant efficacement les usagers, voire en*

---

[49] MARTELLI D., PONT A., 1992, *Pour améliorer l'assainissement des communes rurales, un service public pour l'assainissement autonome est peut-être la solution*, Fonds national pour le développement des adductions d'eau rurales, Plaquette, 8 pages.

[50] DIRECTION DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS, 1981, *Assainissement individuel*, Neuilly-sur-Marne, Ministère de l'Environnement, Cahiers techniques de la direction de la prévention des pollutions, p. 3.

organisant les services rendus nécessaires par ce mode d'assainissement (élimination des matières de vidanges, mise sur pied de contrat d'entretien avec des sociétés privées...). Des expériences dont certaines ont déjà fait l'objet d'autres publications, sont menées dans ce sens[51]. »

Les liens entre les choix d'assainissement et les documents d'urbanisme font aussi l'objet de réflexion au début des années 1980. L'idée de réaliser un « zonage d'assainissement », constitué en fonction de la rapidité et de la densité de l'urbanisation, est même énoncée dix ans avant la création de ce document par la loi sur l'eau de 1992. Ces démarches d'ingénierie menées par les organes centraux de l'État laissent envisager la prise en compte de l'assainissement non collectif comme une problématique en soi, ce que confirme la législation des années suivantes.

*

* *

La question de la gestion individuelle des eaux usées en ville est prise en charge par le milieu des hygiénistes depuis la fin du XVIIIe siècle. Ils bénéficient de voies d'accès directes aux sphères nationales de décision et incitent le législateur et l'État en charge de la réglementation, à prendre des mesures spécifiques.

Puis, tout au long du siècle, des textes sont modifiés, d'autres apparaissent, des ajustements constants sont réalisés, au fil des évolutions politiques, économiques et urbaines. La lente construction des principes fondateurs de la politique d'assainissement non collectif aboutit aux dispositifs actuels de gestion, basés en premier lieu sur un service public local, le Spanc.

[51] *Ibid..*

1.2. La création des Spanc : le choix d'un mode de gouvernement

Au début des années 1990, le ministère de l'Environnement est chargé de porter la réforme de la politique de l'eau, concrétisée par le vote de la loi sur l'eau de 1992. Cette dernière créé les services publics d'assainissement non collectif (Spanc). Les Spanc poursuivent ensuite leur évolution, se voient attribuer de nouvelles missions et doivent faire face à de nouvelles contraintes. Pour chaque point de rupture, nous étudierons : l'émergence des nouveaux problèmes, les acteurs qui les prennent en charge, les solutions qui apparaissent dans la législation et la traduction de ces solutions dans la réglementation. Trois étapes seront analysées :

- La loi sur l'eau de 1992[52] à l'origine des Spanc et ses arrêtés d'application de 1996[53] ;
- La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006[54] et ses arrêtés d'application du 7 septembre 2009[55] ;
- La loi Grenelle 2[56] et ses arrêtés d'application de 2012[57].

1.2.1. La loi sur l'eau de 1992 : la création du Spanc comme instance technique de contrôle

La première étape concerne la loi sur l'eau de 1992 et ses arrêtés d'application du 6 mai 1996. La création des Spanc par la loi sur l'eau de 1992 est permise par un contexte de pluralité des problèmes et des acteurs porteurs de la politique de l'eau. Toutefois, si la gestion de l'assainissement non collectif gagne en transversalité grâce notamment à la promotion de la planification territoriale, la dimension technique et sectorielle continue de s'imposer.

---

[52] Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

[53] Arrêtés du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif et du 6 mai 1996 fixant les modalités du contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif

[54] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

[55] Trois arrêtés sont pris le 7 septembre 2009, sur les prescriptions techniques applicables aux installations d'ANC, les modalités de contrôle de ces installations et la procéduribid.e d'agrément des vidangeurs.

[56] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

[57] Arrêté du 7 mars 2012 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif et arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif

A. Un contexte économique et environnemental favorable

Au début des années 1990, plusieurs arguments plaident en faveur d'une législation sur l'assainissement non collectif. Tout d'abord, **sa gestion souffre de défaillances**, d'autant plus inquiétantes qu'un grand nombre de Français est concerné par ce type d'assainissement (Berland, 1994). Cela s'explique par la place du logement individuel dans la société française, dans la mesure où l'ouverture d'anciens terrains agricoles à l'urbanisation est fréquente. Les services de l'État, en l'occurrence les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass), chargées du contrôle des installations, n'ont pas la possibilité matérielle d'exercer des contrôles rigoureux et exhaustifs. Ces services sont d'ailleurs peu consultés en la matière : en 1987, un peu plus d'un tiers d'entre eux engagent régulièrement des procédures.

L'argument de la **rationalisation économique** de l'assainissement prend de l'ampleur, au niveau international, avec la directive européenne du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines. Elle a pour objectif d'inciter les États membres à participer à l'effort d'épuration des eaux usées. Cela se concrétise surtout par le contrôle de la qualité des infrastructures collectives, c'est-à-dire les réseaux d'égout et les stations d'épuration (*Ibid.*). Les dispositions montrent que la directive s'adresse essentiellement aux agglomérations[58], le texte ne prévoyant aucune disposition particulière pour les agglomérations de moins de 2000 équivalents-habitants[59]. Toutefois, elle reconnait l'utilité des installations d'assainissement non collectif : « *lorsque l'installation d'un système de collecte ne se justifie pas, soit parce qu'il ne représenterait pas d'intérêt pour l'environnement, soit parce que son coût serait excessif, des systèmes individuels ou d'autres systèmes appropriés assurant un niveau identique de protection de l'environnement sont utilisés*[60]. » Deux impératifs conduisent ainsi à l'autorisation des techniques d'assainissement non collectif : celui de la préservation du milieu naturel et de la salubrité publique ; celui de la rationalisation économique. Dans le même temps, les sénateurs Jean Faure et Richard Pouille, auteurs d'un rapport parlementaire sur la qualité de l'eau en France, considèrent, en 1991, que, en la matière « *beaucoup de progrès ont été faits et conduisent à la même conclusion : il est tout à fait exclu de tout traiter en assainissement collectif*[61]. »

---

[58] Elles doivent se doter d'un système de collecte des eaux usées avant la fin 2000 quand elles sont dotées de plus de 15 000 équivalents-habitants et avant la fin 2005 quand elles ont une capacité située entre 2000 et 15 000 équivalents-habitants.

[59] Unité de mesure de la quantité moyenne de pollution produite en un jour par une personne. Elle sert à déterminer, par exemple, le dimensionnement des installations d'assainissement non collectif.

[60] Article 3 de la directive n°91/271/CEE.

[61] FAURE J., POUILLE R., 1991, *Rapport sur la préservation de la qualité de l'eau (distribution de l'eau potable et traitement des eaux usées)*, Rapport n°2218 de la neuvième législature de l'Assemblée nationale et n°479 de la troisième session extraordinaire de 1990-1991, p. 46.

Ce contexte, où la question de l'eau et de l'assainissement est à la fois technique et transversale, amène plusieurs types d'acteurs à se positionner pour influencer l'évolution de la politique.

B. Les acteurs de l'évolution de la politique : entre écologie et hygiénisme

- Une législation environnementale : la perspective de la planification territoriale

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a notamment pour objectif de transposer la directive européenne en droit français. Les responsables de cette transposition souhaitent maintenir « *l'approche traditionnelle française*[62] », c'est-à-dire où l'assainissement est considéré dans une approche globale, devant prendre en compte l'impact des ouvrages sur les milieux récepteurs, l'élimination et la valorisation. En plus de sa dimension sanitaire, l'assainissement non collectif fait désormais partie intégrante de la gestion globale de la ressource en eau. La loi renforce aussi la responsabilité des élus locaux, compétents en matière de définition de leur programme d'assainissement suite aux lois de décentralisation.

Par ailleurs, durant la fin des années 1990, la politique de l'eau est en passe de devenir un enjeu important pour le gouvernement. Jean-Pierre Le Bourhis considère à ce propos :

> *« Enfin, de 1989 à 1992, un nouveau cadre est mis en place au moment où la politique de l'eau devient un enjeu prioritaire pour le gouvernement (Cresson), poussé par l'émergence de l'écologie dans l'espace politique et une configuration climatique et politique favorable (sécheresse et demandes d'intervention). La mobilisation des acteurs gouvernementaux dans ce domaine, débouche sur un ensemble de réformes institutionnelles, fruit des débats entre les promoteurs d'une vision unitaire de l'eau et de sa politique, et les acteurs administratifs en place, défendant une vision sectorisée de cet élément »*
> **(Le Bourhis, 2004 : 102).**

Cette période jette les bases d'une nouvelle politique de l'eau en s'appuyant notamment sur une démarche de planification territoriale de la gestion de la ressource. Le travail à l'échelle des bassins versants, avec la création des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), en sont la parfaite illustration. En théorie, l'échelle d'action n'est plus ici administrative, mais définie selon des critères naturels (Ghiotti, 2006), ce qui constitue une réelle différence avec la gestion de l'eau et de l'assainissement, traditionnellement municipale.

---

[62] LAURENT, J.-P., 1994, *Congrès AGHTM Nîmes - 7 juin 1994 - Table ronde sur les responsabilités en assainissement - Intervention de Monsieur Jean-Luc LAURENT Directeur de l'Eau*, Paris, La Défense, 11 pages.

- Les acteurs privés dans la rédaction de la réglementation

L'association générale des hygiénistes et techniciens municipaux (AGHTM aujourd'hui Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement) a joué un grand rôle dans la rédaction des deux arrêtés d'application de la loi sur l'eau de 1992, en date du 6 mai 1996[63]. Instance de réflexion et de lobbying composé de professionnels intéressés par la question, elle permet d'orienter le contenu de futurs arrêtés d'application (Claude, 1987). Durant les années 1990, le Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB) dirige un groupe de travail de l'AGHTM sur la thématique de l'assainissement non collectif. Il est composé de 32 professionnels : 15 représentants de l'État et des Agences de l'eau, 14 du monde économique et trois des collectivités territoriales[64]. La rédaction des arrêtés n'est pas une exclusivité de la puissance publique, les industriels jouant un rôle dans la reconnaissance des techniques d'assainissement non collectif.

Fidèle à sa filiation hygiéniste d'intégration de liens entre la gestion des enjeux sanitaires et urbains, l'AGHTM travaille d'abord sur la question du zonage d'assainissement[65]. Elle incite à fournir une réflexion globale du point de vue économique, environnemental et urbanistique, en considérant qu'il est indispensable de mettre en cohérence les documents de planification et de contrôler les permis de construire au regard de l'assainissement. Surtout, l'association travaille sur le contrôle des installations en créant les trois catégories suivantes : le **contrôle de fonctionnement, le contrôle de conception et le contrôle de réalisation des dispositifs d'assainissement non collectif**. Au final, l'ensemble de l'activité du Spanc est encadrée car des réflexions sont menées à propos des implications financières et structurelles pour les communes. L'influence de l'AGHTM dans l'écriture de la réglementation n'est pas anodine puisqu'elle lui confère un caractère technique.

C. La vocation du Spanc : mettre en œuvre la réglementation technique

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 pose les grands principes de la politique d'assainissement non collectif en France. Elle s'appuie sur une démarche territoriale en lien avec l'urbanisme et sur la création *ex nihilo* d'un **service public local**, le Spanc, chargé de mettre en œuvre les préceptes techniques portés par l'AGHTM.

---

[63] Arrêtés du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif et du 6 mai 1996 fixant les modalités du contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif.

[64] ASSOCIATION GÉNÉRALE DES HYGIÉNISTES ET TECHNICIENS MUNICIPAUX, 1996, « Éléments de réflexion du groupe de travail Assainissement autonome : pour une application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dans sa partie relative à l'assainissement non collectif », *TSM. Techniques sciences méthodes*, n°1, p. 46.

[65] *Ibid..,* p. 42.

- Le zonage d'assainissement

Les communes doivent mettre en place un zonage d'assainissement. Il s'agit d'un document partageant le territoire entre dispositifs collectifs et non collectifs[66], notamment en fonction de l'aptitude des sols et du contexte urbain.

- Le Spanc : un service municipal de contrôle et de suivi des installations

La loi impose aux communes de prendre en charge le contrôle et le suivi des installations d'assainissement non collectif. Elles peuvent aussi se charger de leur entretien. Ces collectivités doivent avoir créé le Spanc et doivent répondre à ces missions avant le 31 décembre 2005. En matière de catégorie juridique et financière, les services publics d'assainissement non collectif sont gérés comme des **services à caractère industriel et commercial**[67]. Cet élément sera analysé attentivement dans la suite de l'exposé.

- L'arrêté « contrôle » du 6 mai 1996[68] : une relative simplicité

Deux arrêtés d'application de la loi sur l'eau de 1992 paraissent le 6 mai 1996. Le premier, très court, donne des instructions à propos de la mission de contrôle des installations par les agents de Spanc. Plusieurs précisions fournissent des éléments concrets pour garantir le bon déroulement de l'activité. Par exemple, le Spanc doit notifier la prochaine visite aux usagers. Il doit aussi consigner les conclusions de la visite dans un rapport détaillé. Comme le préconisait l'AGHTM, il distingue trois types de contrôle, le fonctionnement des installations, leur conception et leur réalisation :

- Les installations anciennes doivent faire l'objet d'un contrôle de bon fonctionnement, garanti par des visites périodiques chez les propriétaires.
- Les installations neuves doivent faire l'objet d'un contrôle de conception avant travaux (études de sol, plans, choix de la technique employée), puis de réalisation après travaux et avant remblaiement.

- L'arrêté « prescriptions techniques » du 6 mail 1996[69] : la définition des techniques utilisées

Le second arrêté, beaucoup plus dense, concerne des normes techniques que doivent respecter les installations d'assainissement non collectif. Il présente, de façon traditionnelle dans le domaine de la gestion de l'eau, des obligations de moyens (Barraqué, 2005). Son objet est *« de fixer les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif de manière à*

---

[66] Article 35-III de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

[67] Article 35-IV de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

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

[69] Arrêté du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif.

assurer leur compatibilité avec les exigences de la santé publique et de l'environnement[70]. » Il vise ainsi à s'assurer de la qualité de la conception, de l'implantation et de l'entretien des installations : caractéristiques techniques des installations (encadré 4), dimensionnement et lieux d'implantation (pédologie, hydrogéologie et hydrologie) sont concernés par l'arrêté. Le texte définit le contenu d'une installation d'assainissement non collectif qui doit être composée d'un dispositif de pré-traitement des eaux usées (fosse toutes eaux et fosses septiques à la sortie de l'habitation) et d'un dispositif de traitement (épandage souterrain dans le sol à la sortie de la fosse).

Fosse toutes eaux et fosse septique
Une fosse toutes eaux est un appareil destiné à la collecte, à la liquéfaction partielle des matières polluantes contenues dans les eaux usées et à la rétention des matières solides et des déchets flottants. Elle reçoit l'ensemble des eaux usées domestiques.
Elle doit être conçue de manière à éviter les cheminements directs entre les dispositifs d'entrée et de sortie ainsi que la remise en suspension et l'entraînement des matières sédimentées et des matières flottantes, pour lesquelles un volume suffisant est réservé.
La hauteur utile d'eau ne doit pas être inférieure à 1 mètre. Elle doit être suffisante pour permettre la présence d'une zone de liquide au sein de laquelle se trouve le dispositif de sortie des effluents.
Le volume utile des fosses toutes eaux, volume offert au liquide et à l'accumulation des boues, mesuré entre le fond de l'appareil et le niveau inférieur de l'orifice de sortie du liquide, doit être au moins égal à 3 mètres cubes pour des logements comprenant jusqu'à 5 pièces principales.
Pour des logements plus importants, il doit être augmenté d'au moins 1 mètre cube par pièce supplémentaire.
Les fosses toutes eaux doivent être pourvues d'une ventilation constituée d'une entrée d'air et d'une sortie d'air située au-dessus des locaux habités, d'un diamètre d'au moins 100 millimètres.
Le volume utile des fosses septiques réservées aux seules eaux vannes doit être au moins égal à la moitié des volumes minimaux retenus pour les fosses toutes eaux.

Tranchées d'épandage à faible profondeur dans le sol naturel (épandage souterrain).
L'épandage souterrain doit être réalisé par l'intermédiaire des tuyaux d'épandage placés horizontalement dans un ensemble de tranchées. Ceux-ci doivent être placés aussi près de la surface du sol que le permet leur protection.
La longueur totale des tuyaux d'épandage mis en oeuvre doit être fonction des possibilités d'infiltration du terrain et des quantités d'eau à infiltrer.
Les tuyaux d'épandage doivent avoir un diamètre au moins égal à 100 millimètres. Ils doivent être constitués d'éléments rigides en matériaux résistants munis d'orifices dont la plus petite dimension doit être au moins égale à 5 millimètres.
La longueur d'une ligne de tuyaux d'épandage ne doit pas excéder 30 mètres. La largeur des tranchées d'épandage dans lesquelles sont établis les tuyaux d'épandage est de 0,50 mètre minimum. Le fond des tranchées est garni d'une couche de graviers sans fines, d'une granulométrie 10/40 millimètres ou approchant.
La distance d'axe en axe des tranchées doit être au moins égale à 1,50 mètre.
Le remblai de la tranchée doit être réalisé après interposition, au-dessus de la couche de graviers, d'un feutre ou d'une protection équivalente perméable à l'air et à l'eau.
L'épandage souterrain doit être maillé chaque fois que la topographie le permet.
Il doit être alimenté par un dispositif assurant une égale répartition des effluents dans le réseau de distribution.

Encadré 4 : caractéristiques techniques et conditions de réalisation des dispositifs
Source : arrêté du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif. Annexe.

Cette première phase pose les bases législatives et réglementaires de la politique d'assainissement non collectif. Encore très influencée par la tradition hygiéniste, elle se caractérise par une dimension technique assez présente. Durant les années 2000, une dimension organisationnelle et managériale s'ajoute à ces premières caractéristiques techniques de l'assainissement non collectif.

[70] Article 1 de l'arrêté du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif.

1.2.2. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques : l'élargissement des missions des Spanc

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) de 2006[71], puis ses arrêtés d'application du 7 septembre 2009 précisent la politique d'assainissement non collectif sans toutefois la révolutionner. Plus que tout, cette séquence met en place des mesures réglementaires complexes et davantage contraignantes pour les Spanc.

A. Le contexte : politique européenne et enjeux nationaux

En 2006, la politique d'assainissement non collectif prend place dans un double contexte : celui de l'évolution de la politique européenne de l'eau ; celui de la diversité des Spanc sur le territoire.

- Au niveau européen

La politique de l'eau française connaît une évolution suite à la directive européenne cadre sur l'eau adoptée le 23 octobre 2000[72] et sa traduction en droit français par la Lema. Trois objectifs principaux caractérisent la directive : l'atteinte, par les États membres d'un « *bon état écologique des eaux* » en 2015 (Brun, 2009) ; l'autofinancement des politiques de l'eau ; la participation des citoyens. Ces objectifs sont volontairement liés aux axes du développement durable, c'est-à-dire l'environnement, l'économique, le social et l'éthique[73]. Mais la traduction en droit français de la directive vise surtout à agir très précisément sur les masses d'eau du territoire. La directive européenne cadre sur l'eau n'a donc qu'une très faible influence sur la politique d'assainissement non collectif française. Celle-ci dépend essentiellement d'enjeux nationaux.

- Au niveau national

La mise en place des Spanc est particulièrement inégale. Plusieurs types de situations sont apparus depuis la phase de réglementation précédente (entre 1992 et 1996). Dès la fin des années 1990, certaines collectivités créent leur Spanc, en s'appuyant souvent sur leur service d'assainissement collectif déjà existant[74]. Ces Spanc sont alors déjà bien structurés au cours des années 2000. Mais dans la plupart des cas, les Spanc sont créés par des collectivités soucieuses de respecter l'échéance

---

[71] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

[72] Directive 2000/60/CE.

[73] Ministère de l'Écologie, 2009, *La loi sur l'eau et les milieux aquatiques*, Document de synthèse, 8 pages. En ligne. URL : http://www.eaufrance.fr/site-156/documents/la-loi-sur-l-eau-et-les-milieux-777 consulté le 16 février 2013.

[74] Nous présenterons le cas du Spanc du syndicat intercommunal de Bellecombe (Haute-Savoie), créé en 1997.

du 31 décembre 2005, date fixée par la législation. Ces derniers services, tout à fait récents, n'ont pas beaucoup d'expérience lors de la promulgation de la loi. Enfin, de nombreuses communes ne sont pas encore équipées d'un service et n'ont donc pas respecté l'échéance.

B. Les nouvelles missions des Spanc

Le principe général de la politique de l'assainissement non collectif, fondé sur la planification territoriale (zonage d'assainissement) et sur le développement d'un service public local dédié, n'a pas changé. Toutefois, sur la base du volontariat, le Spanc peut décider de prendre en charge de nouvelles missions. Jusqu'à la Lema, ses missions étaient le contrôle des installations neuves et existantes et, de manière facultative, la prise en charge de leur entretien. À partir de 2006, deux missions facultatives sont permises pour les Spanc[75] : **la réhabilitation et la construction d'installations ; le traitement des matières de vidange**. Le Spanc a désormais la possibilité d'aller au-delà de sa mission traditionnelle de contrôle. Il peut, par exemple, organiser des programmes de réhabilitation des installations en mauvais état de fonctionnement. Il initie alors des projets, les coordonne, monte des dossiers de subvention, choisit les entreprises de travaux, etc.

Concernant les contrôles, la principale mesure mise en place par la Lema est l'obligation de vérifier la qualité des installations au moment des ventes immobilières[76]. Ceci doit permettre de renouveler les équipements sur le long terme, en obligeant les vendeurs à justifier du bon fonctionnement de l'installation.

Enfin, face au retard accumulé dans la création des Spanc, un nouveau délai est accordé aux communes. C'est alors **le 31 décembre 2012** que tous les dispositifs doivent être recensés et contrôlés par l'ensemble des municipalités.

[75] Article 54 de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

[76] Cette mesure est alors prévue pour entrer en vigueur le 1er mars 2013. Article 47 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

C. Les arrêtés de 2009 : l'accroissement de la pression réglementaire

Trois ans après la promulgation de la Lema, le 7 septembre 2009, trois arrêtés d'application sont signés[77]. Ils portent sur les prescriptions techniques applicables aux installations d'ANC, les modalités de contrôle de ces installations et la procédure d'agrément des vidangeurs[78].

- L'arrêté « contrôle » de 2009[79] : l'encadrement de la procédure

L'arrêté relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif est particulièrement précis. Les points de vérification sont même listés, en fonction de la situation (tableau 3). Plusieurs cas d'espèce sont présentés. Les modalités des contrôles sont en effet différentes selon le type d'installation : installations déjà contrôlées, installations jamais contrôlées et réalisées avant le 31 décembre 1998, installations jamais contrôlées et réalisées après le 31 décembre 1998[80]. Les modalités des contrôles de conception sont aussi précisées. L'ensemble du fonctionnement du service est concerné par cet arrêté qui prévoit des dispositions concernant les rapports de visites, les règlements de service, l'accès aux propriétés privées, la possibilité d'établir des ordres de priorité dans la liste des installations à réhabiliter.

---

[77] SIMONNET R.-M., 2008, « Les arrêtés ? Pas avant 2009 », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°6, p. 8.

[78] Nous étudions ici plus précisément les arrêtés du 7 septembre 2009 « fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif » et du 7 septembre 2009 « relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif ».

[79] Arrêté du 7 septembre 2009 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

[80] Article 2 de l'arrêté du 7 septembre 2009 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

	INSTALLATIONS DÉJÀ CONTRÔLÉES	INSTALLATIONS JAMAIS CONTRÔLÉES	
		RÉALISÉES ou réhabilitées AVANT le 31/12/1998	RÉALISÉES ou réhabilitées APRÈS le 31/12/1998
Points à contrôler *a minima*	Contrôle périodique	Diagnostic de bon fonctionnement et d'entretien	Vérification de conception et d'exécution
Identifier, localiser et caractériser les dispositifs constituant l'installation existante notamment :			
— vérifier la présence d'une ventilation des dispositifs de prétraitement.		X	X
Vérifier les modifications intervenues depuis la précédente intervention de la commune notamment :			
— constater l'éventuel réaménagement du terrain sur et aux abords de l'installation d'assainissement.	X		
Repérer les défauts d'accessibilité, d'entretien et d'usure éventuels notamment :			
— vérifier l'entretien régulier des installations conformément aux textes en vigueur : accumulation des graisses et des flottants dans les installations, niveau de boues, nettoyage des bacs dégraisseurs et des pré-filtres (dans le cas où la commune n'a pas pris la compétence entretien et à la demande de l'usager) ;	X	X	X
— vérifier la réalisation de la vidange par une personne agréée, la fréquence d'évacuation des matières de vidange et la destination de ces dernières avec présentation de justificatifs ;	X	X	X
— vérifier le curage des canalisations (hors épandage souterrain) et des dispositifs le cas échéant ;	X	X	X
— vérifier l'accessibilité et le dégagement des regards ;	X	X	X
— vérifier l'état des dispositifs : défauts liés à l'usure (fissures, corrosion, déformation).	X	X	X
Vérifier/valider l'adaptation de l'installation en place au type d'usage, aux contraintes sanitaires et environnementales, aux exigences et à la sensibilité du milieu, aux caractéristiques du terrain et à l'immeuble desservi notamment :			
— vérifier que la surface de la parcelle d'implantation est suffisante pour permettre le bon fonctionnement de l'installation d'assainissement non collectif ; — vérifier que la parcelle ne se trouve pas en terrain inondable, sauf de manière exceptionnelle ; — vérifier que la pente du terrain est adaptée ; — vérifier que l'ensemble des caractéristiques du sol doivent le rendre apte à assurer le traitement, notamment la perméabilité et à éviter notamment toute stagnation ou déversement en surface des eaux usées prétraitées ; — vérifier l'absence de nappe, y compris pendant les périodes de battement, sauf de manière exceptionnelle.			X
Vérifier le respect des prescriptions techniques réglementaires en vigueur lors de la réalisation ou la réhabilitation de l'installation notamment :			
— vérifier la bonne implantation de l'installation (distances minimales : 35 mètres par rapport aux captages...) ;		X	X
— vérifier la mise en œuvre des dispositifs de l'installation conformément aux conditions d'emploi mentionnées par le fabricant (guide d'utilisation ; fiches techniques) ;		X	X
— vérifier l'autorisation par dérogation préfectorale de rejet par puits ;		X	X
— vérifier l'autorisation communale, le cas échéant, et l'existence d'étude hydrogéologique si nécessaire ;			X
— vérifier l'autorisation du propriétaire ou du gestionnaire du milieu récepteur et l'étude particulière, le cas échéant.			X
Constater que le fonctionnement de l'installation ne crée pas de risques environnementaux, ou de risques sanitaires ou de nuisances notamment :			
— vérifier que l'ensemble des eaux usées pour lesquelles l'installation est prévue est collecté, à l'exclusion de toutes autres, et que les autres eaux, notamment les eaux pluviales et les eaux de vidange de piscines, n'y sont pas dirigées ;	X	X	X
— vérifier le bon écoulement des eaux usées collectées jusqu'au dispositif d'épuration, l'absence d'eau stagnante en surface et l'absence d'écoulement superficiel et de ruissellement vers des terrains voisins ;	X	X	X
— vérifier l'état de fonctionnement des dispositifs et leur mise en œuvre conformément aux conditions d'emploi mentionnées par le fabricant (guide d'utilisation ; fiches techniques) ;	X	X	X
— vérifier l'absence de colmatage des canalisations et de saturation du pouvoir épurateur du sol ;	X	X	X
— vérifier l'impact sur le milieu récepteur dans le cas d'un rejet d'eaux usées traitées en milieu superficiel : vérifier l'aspect, la qualité du rejet (si nécessaire, réalisation de prélèvement par la commune et d'analyses par un laboratoire agréé) et apprécier l'impact sanitaire et environnemental des rejets en fonction de la sensibilité du milieu ;	X	X	X
— vérifier, par prélèvement, la qualité des eaux usées traitées avant rejet par puits d'infiltration ;	X	X	X
— vérifier l'absence de nuisances.	X	X	X

Tableau 3 - Liste des points à contrôler d'après l'arrêté contrôle du 7 septembre 2009
Source : Annexe 1 de l'arrêté du 7 septembre 2009 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif (reproduction : ROLLIN J.).

- L'arrêté « prescriptions techniques » de 2009[81] : l'autorisation de nouveaux dispositifs

L'arrêté portant sur les prescriptions techniques est composé de deux volets. D'une part, il reprend la plupart des éléments techniques des arrêtés de 1996 en fixant des objectifs de résultat très généraux : « *les installations d'assainissement non collectif ne doivent pas porter atteinte à la salubrité publique, à la qualité du milieu récepteur, ni à la sécurité des personnes*[82]. » D'autre part, l'arrêté en question fixe des objectifs beaucoup plus précis en encadrant le développement de dispositifs non traditionnels d'assainissement, à l'image des microstations[83], dont nous présenterons plus loin le fonctionnement. Ces dispositifs spécifiques sont autorisés à être commercialisés en France pour la première fois en 2009. Pour cela, chaque industriel qui en produit doit suivre une procédure d'autorisation lui permettant de bénéficier d'un agrément délivré par les ministères chargés de l'Écologie et de la Santé. Cette procédure débute par une évaluation du dispositif fondées sur des objectifs de résultat en matière de performances épuratoires. Les installations sont expertisées par le Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB) ou par le Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (Cérib). Une fois les tests techniques réussis, lesdits ministères signent les agréments et publient la mise à jour de la liste des dispositifs de traitement autorisés dans le *Journal officiel* de la République française[84].

1.2.3. La loi Grenelle 2 : l'assainissement non collectif face au développement durable

Cette dernière étape concerne la loi Grenelle 2 de 2010 et ses arrêtés d'application de 2012. En 2010, la loi Grenelle 2 définit les nouveaux objectifs de l'État en matière d'assainissement non collectif[85]. L'esprit de cette réglementation est de clarifier la législation et d'assurer une meilleure articulation entre l'activité du Spanc et l'instruction du permis de construire. La loi simplifie l'activité de contrôle.

---

[81] Arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif.

[82] Article 2 de l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif.

[83] Les microstations sont des dispositifs préfabriqués qui garantissent le traitement des eaux usées par des outils technologiques telles que les boues activées. Elles diffèrent en cela des filières traditionnelles, principalement caractérisées par la technique de l'épandage.

[84] Article 7 de l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif.

[85] Aussi intitulée loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010. : les articles 159 et 160 concernent l'assainissement non collectif.

A. Une difficile mise en œuvre de la politique

- Les besoins de clarification juridique

Les arrêtés d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema), datés du 7 septembre 2009, édictent des principes complexes de mise en œuvre des contrôles, dans un contexte où de nombreux Spanc en sont à leurs balbutiements. De nombreuses demandes de clarification des réglementations arrivent alors au ministère en charge de l'Écologie. Ce dernier se donne alors pour objectif de simplifier les textes juridiques[86].

- Le problème de l'articulation avec l'urbanisme

L'application de la politique d'assainissement non collectif est localement mise en péril par la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme du 5 janvier 2007[87]. À cette époque, l'une des priorités de cette réforme est de raccourcir les délais d'instruction. Pour cela, l'objectif est de limiter les situations donnant droit à leur allongement. Or, la nécessité de réaliser le contrôle de l'installation d'assainissement non collectif peut provoquer un allongement. Suivant cette logique, la réforme supprime l'étude de faisabilité de l'assainissement de la liste des pièces à fournir par le pétitionnaire de l'autorisation d'urbanisme, tendant ainsi à réduire le rôle concret des Spanc. Demander une extension des délais afin de permettre la réalisation d'une étude de sol et de filière d'assainissement devient alors illégal. Dans ces conditions, certains services déconcentrés de l'État chargés de l'instruction des permis de construire appliquent la règle en ne consultant plus les Spanc[88]. Parfois, des solutions locales sont toutefois trouvées en demandant aux pétitionnaires de prendre contact avec le Spanc préalablement à son dossier de permis de construire[89]. Mais dans tous les cas, il existe une importante situation d'incertitude autour de la capacité des Spanc à s'imposer face aux services de l'urbanisme.

- Le contexte juridique : le volontarisme en matière environnementale

Le problème de l'assainissement non collectif à la fin des années 2000 évolue dans le contexte d'un certain volontarisme politique dans le domaine de l'Environnement, à la suite de l'élection présidentielle de 2007. L'établissement du Grenelle de l'Environnement, dispositif particulier de concertation, de réflexion puis de traduction dans la législation en est un exemple significatif :

---

[86] Entretien : chargé de mission du ministère du Développement durable, 19 décembre 2012.

[87] Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

[88] NEDEY F., 2009, « Assainissement non collectif : assurer le contrôle des installations neuves », *La Gazette des communes, des départements, des régions*, n°39, p. 44-46.

[89] GRAIE, 2007, *Actes de la 2ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bron. Réglementation, nouvelles compétences, urbanisme*, Villeurbanne, GRAIE, 198 pages.

> *« En traçant une "feuille de route" pour les décisions gouvernementales, le Grenelle de l'Environnement est censé avoir des effets significatifs sur l'évolution des politiques publiques dans une perspective de développement durable, et ce à tous les niveaux de gouvernement. La territorialisation du Grenelle étant la portée de ce dispositif vers tous les échelons infranationaux, à travers un myriade de mesures estampillées du sceau du Grenelle »*
> **(Boy *et al.*, 2012)**

La question de l'assainissement non collectif est au croisement de plusieurs dynamiques : d'un côté, elle doit faire face à des contextes de mise en œuvre très difficiles ; d'un autre côté, elle est portée par un volontarisme politique dans le domaine environnemental.

B. Les acteurs de la mise en cohérence des textes : assainissement non collectif et urbanisme

Dans le contexte précédemment décrit, il est nécessaire, pour les acteurs de l'administration centrale en charge de l'assainissement non collectif, d'intégrer cette problématique dans un champ politique plus large. Pour cela, un travail sur l'articulation entre l'assainissement non collectif et l'urbanisme est mené. Mais la collaboration entre les différents organes de l'État est parfois difficile.

- La bataille politique autour du permis de construire

Nous l'avons vu, cette problématique procédurale aboutit à des situations de blocage au niveau local, ce qui amène le législateur à s'emparer de la question. Les débats parlementaires autour de l'intervention des Spanc dans les procédures d'autorisation d'urbanisme montrent les tensions entre la voie législative et la voie réglementaire. À ce propos, le projet de loi présenté au Sénat est assez peu explicite. Dans le cas des installations d'assainissement non collectif neuves ou à réhabiliter, la mission de contrôle consiste « *en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution*[90]. » Afin de garantir un encadrement plus rigoureux des pratiques locales, un amendement est alors proposé par trois sénateurs, sans succès : « *Lors d'un projet de construction faisant l'objet d'un permis de construire, dans l'hypothèse où le traitement des eaux usées est réalisé par assainissement non collectif, le projet doit être intégré au dossier de permis de construire. Le service instructeur du permis de construire sollicite pour avis les services en charge du service public d'assainissement non collectif*[91]. » À la suite de ce premier refus, les mêmes sénateurs présentent un nouvel amendement : « *Un décret en Conseil d'État définit les modalités*

---

[90] Article 57 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement : SÉNAT, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la séance du 6 octobre 2009*, Journal officiel de la République française, p. 8242-43.

[91] Amendement n°866 rectifié bis présenté par MM. Revet, Beaumont et Pointereau et Mme Procaccia. SÉNAT, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la séance du 6 octobre 2009*, Journal officiel de la République française, p. 8241.

d'intervention du service public d'assainissement non collectif dans la procédure d'élaboration et d'instruction des demandes de permis de construire[92]*. »* Les sénateurs reçoivent une fin de non recevoir de la part du rapporteur du projet de loi, lequel considère que l'article en question est « *suffisamment explicite ».* On le voit, les tensions autour de la précision de la loi sont fortes. Malgré quelques tentatives parlementaires, la législation reste donc assez floue entre 2010 et 2012, date de parution des textes d'application. La rédaction de ces derniers doit aussi être analysée à l'aune des évolutions de la structuration des ministères concernés.

- La bataille des appareils de l'État

Nous avons montré que l'articulation entre l'assainissement non collectif et l'urbanisme ne va pas de soi, au vu des évolutions historiques des réglementations. Effectivement, les dynamiques de développement urbain soutenues par l'Équipement entraînent souvent des modifications dans la politique d'assainissement non collectif, comme son assouplissement dans les années 1980. De la même manière, la politique du ministère de l'Équipement l'emporte fort logiquement sur celle du ministère de l'Environnement puisqu'il bénéficie d'un profond ancrage historique dans le paysage gouvernemental français depuis 1966 (Laville, 2010).

La fusion, en 2007, du ministère de l'Équipement et de celui de l'Environnement dans le ministère d'État du Développement durable, ne change guère le caractère asymétrique des relations entre ces domaines d'intervention. Le rapprochement géographique des deux ministères et la réorganisation de l'organigramme du ministère du Développement durable (faisant suite à la fusion de 2007) ont, semble-t-il, légèrement facilité le dialogue et la collaboration entre les agents[93].

Cette évolution est visible lors de la rédaction, en 2012, des procédures d'intégration entre les autorisations d'urbanisme et l'assainissement non collectif[94]. Les textes réglementaires ont en effet été écrits, de façon collaborative, par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et par la Direction de l'eau et de la biodiversité[95], ces dernières étant regroupées au sein de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère en charge du Développement durable (illustration 2).

---

[92] Amendement n° 595 rectifié *bis*, présenté par MM. Revet, Beaumont, Pointereau et Bécot et Mme Procaccia. SÉNAT, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la séance du 6 octobre 2009*, Journal officiel de la République française, p. 8241.

[93] Entretien : chargé de mission du ministère du Développement durable, 19 décembre 2012.

[94] Le décret n° 2012-274 du 28 février 2012 relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme stipule que tout dossier de demande de permis de construire doit contenir un avis de conformité de l'assainissement non collectif. L'attestation de conformité est alors établie par le Spanc, ce qui renforce indéniablement ces capacités d'action.

[95] Entretien : chargé de mission du ministère du Développement durable, 19 décembre 2012.

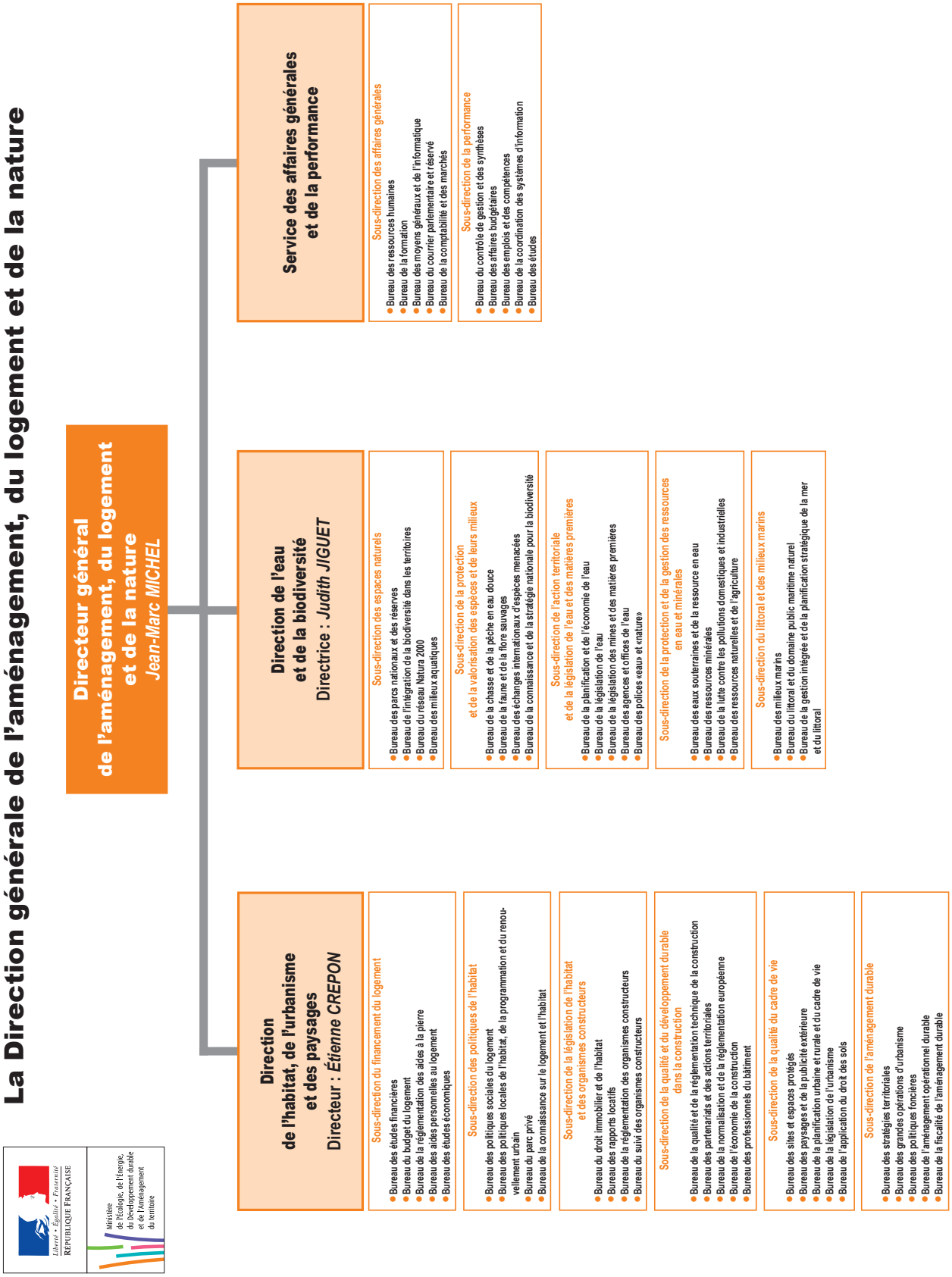


Illustration 2 : Organigramme de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature en 2008
Source : Disponible en ligne, consulté le 23 mars 2013. URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Direction-de-l-eau-historique.html

C. Le principe : garantir la transversalité par les procédures

La loi Grenelle 2 clarifie les procédures de contrôle des installations et a pour objectif de répondre à la difficulté des Spanc d'intervenir dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Les textes d'application de la loi Grenelle 2 sont deux arrêtés ministériels. Dans la même logique que les réglementations précédentes, deux volets sont élaborés. D'après les ministères en charge de l'Écologie et de la Santé, ces deux textes « *visent principalement à cibler les unités à réhabiliter en priorité, à fixer des règles techniques pour dimensionner les nouvelles installations et à préciser les missions des Spanc pour une application harmonisée au niveau national*[96]. » Nous souhaitons ici préciser les points saillants de cette réglementation.

- L'arrêté « prescriptions techniques » de 2012[97] : peu de modifications

Le premier arrêté, en date du 7 mars 2012, porte sur des prescriptions techniques. Il n'apporte pas de grandes modifications à la réglementation technique sur l'assainissement non collectif. Le principal changement est d'ordre procédural puisque les particuliers sont désormais obligés d'obtenir l'avis favorable du Spanc avant la réalisation d'un projet d'assainissement. D'autres mesures veillent surtout à la consolidation juridique de la procédure d'agrément des dispositifs de traitement des eaux usées.

- L'arrêté « contrôle » de 2012[98] : des procédures profondément réformées

L'ambition de l'arrêté du 27 avril 2012, traitant du contrôle des installations, est large. Afin de hiérarchiser l'action, le texte effectue un important travail de définition des termes de la loi Grenelle 2. Les contrôles sont désormais guidés par une grille d'évaluation serrée (tableau 4).

---

[96] GRAN-AYMERICH L., LAMBERT L., 2012, « Assainissement non collectif : de nouvelles règles pour une rénovation progressive du parc », *Techniques, sciences, méthodes. La revue mensuelle des spécialistes de l'environnement*, n°9, p. 58.

[97] Arrêté du 7 mars 2012 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif.

[98] Arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

<table>
<tr><th rowspan="3">Problèmes constatés sur l'installation</th><th colspan="3">Zone à enjeux sanitaires ou environnementaux</th></tr>
<tr><th rowspan="2">NON</th><th colspan="2">OUI</th></tr>
<tr><th>Enjeux sanitaires</th><th>Enjeux environnementaux</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Absence d'installation</td><td colspan="3">Non respect de l'article L. 1331-1-1 du code de la santé publique</td></tr>
<tr><td colspan="3">➡ Mise en demeure de réaliser une installation conforme
➡ Travaux à réaliser dans les meilleurs délais</td></tr>
<tr><td rowspan="2">• Défaut de sécurité sanitaire
• Défaut de structure ou de fermeture des ouvrages constituant l'installation
• Implantation à moins de 35 mètres en amont hydraulique d'un puits privé déclaré et utilisé pour l'alimentation en eau potable</td><td colspan="3">Installation non conforme
Danger pour la santé des personnes</td></tr>
<tr><td colspan="3">➡ Travaux obligatoires sous 4 ans
➡ Travaux dans un délai de 1 an si vente</td></tr>
<tr><td rowspan="2">• Installation incomplète
• Installation significativement sous-dimensionnée
• Installation présentant des dysfonctionnements majeurs</td><td>Installation non conforme</td><td>Installation non conforme
Danger pour la santé des personnes</td><td>Installation non conforme
Risque environnemental avéré</td></tr>
<tr><td>➡ Travaux dans un délai de 1 an si vente</td><td colspan="2">➡ Travaux obligatoires sous 4 ans
➡ Travaux dans un délai de 1 an si vente</td></tr>
<tr><td>• Installation présentant des défauts d'entretien ou une usure de l'un de ses éléments constitutifs</td><td colspan="3">➡ Liste de recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'installation</td></tr>
</table>

Tableau 4 : Modalités d'évaluation des installations d'assainissement non collectif d'après l'arrêté du 27 avril 2012
Source : Annexe 2 de l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.
Reproduction et mise en forme : ROLLIN J., 2013.

L'arrêté tente donc de mettre fin au flou en établissant des points de repères. Par exemple, la notion de « risque environnemental avéré » introduite par la loi Grenelle 2, était une source d'interrogation et d'interprétation importante pour les Spanc. Pour la rendre opératoire, l'arrêté précise que ce risque est effectif uniquement lorsque l'on se situe dans une zone à enjeu environnemental d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ou d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)[99]. Cette mesure permet de faire le lien entre ces documents de planification territoriale de la gestion de l'eau et la politique d'assainissement non collectif. Pour compléter la démarche de clarification de la mission de contrôle du Spanc, la volonté d'articuler l'urbanisme et l'assainissement non collectif est affirmée dans la réglementation. En effet, à l'issue

[99] Article 2 de l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

d'un examen préalable de la conception d'une installation neuve (lors d'un dépôt de permis de construire), une attestation de conformité doit être réalisée en vertu du code de l'urbanisme[100].

*

* *

Nous avons avons trois étapes fondamentales de la construction récente de la politique d'assainissement non collectif, depuis la création des Spanc par le loi sur l'eau de 1992. Chaque étape, la législation et la réglementation ont permis d'élargir progressivement le rôle des Spanc :

- Les années 1990 (1992 - 1996) sont encore marquées par une forte dimension technique, mais pas uniquement. Pour la première fois, la politique de l'eau, portée par le ministère de l'Environnement, prend en charge la question de l'assainissement non collectif. La création d'un service public en résulte, ce qui est une nouveauté par rapport aux réglementations antérieures. Néanmoins, cette tradition techniciste perdure avec lors de l'écriture des textes d'application.

- Les années 2000 (2006 - 2009) développent une dimension davantage gestionnaire (même si la question technique est toujours importante). Cela se concrétise surtout par l'élargissement des missions facultatives des Spanc qui leur donne le droit de diversifier leurs sources de revenus et de gagner en autonomie.

- Les années 2010 (2010 - 2013) intègrent la question de l'assainissement non collectif dans la dimension plus globale du développement durable. Cette évolution s'explique fondamentalement par la perte de pouvoir des Spanc sur les territoires depuis la réforme des autorisations d'urbanisme. Des procédures sont mises en place pour garantir l'intégration de l'assainissement non collectif dans la gestion des territoires.

[100] Article 3 de l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif ; Article R. 431-16 du code de l'urbanisme.

Conclusion du chapitre 1

Tout au long de son siècle d'histoire, la construction de la politique publique d'assainissement non collectif a connu des périodes d'une certaine stabilité, mais aussi des modifications importantes, en termes d'objectifs poursuivis et de modes d'action utilisés. L'évolution des contextes politiques, scientifiques et urbains expliquent les transformations qu'elle a connues :

- **Les objectifs** poursuivis par la politique d'assainissement non collectif procède d'abord d'une question traitée par les hygiénistes proches des autorités centrales publiques et politiques, puis d'une problématique environnementale globale, dans laquelle l'assainissement non collectif est directement lié à l'enjeu de la périurbanisation. L'élément de stabilité que l'on retrouve tout au long du siècle est la reconnaissance, par l'ensemble des acteurs, du problème sanitaire lié à l'assainissement non collectif. Aujourd'hui, cette dimension tend même à prendre le pas sur l'aspect environnemental.

- **Les modes d'action** évoluent lentement, parallèlement à l'acceptation progressive des avantages que représente, pour des raisons économiques et parfois environnementales, l'utilisation de l'assainissement sans réseau. Cette évolution se voit dans les textes réglementaires, mais aussi dans la pratique du zonage d'assainissement. Désormais, une réflexion est menée sur l'évolution des territoires et sur les stratégies de développement des réseaux, en fonction de la gestion locale des territoires (développement urbain, qualité des sols, etc.).

- **Les moyens d'action** se diversifient assez peu au cours de la période étudiée. Le contrôle des installations d'assainissement non collectif est au cœur des pratiques. Grâce à la création des Spanc, ces contrôles sont aujourd'hui plus systématiques, plus poussés et plus incitatifs, les moyens coercitifs liés au pouvoir de police du maire n'étant que très peu utilisés. Les contrôles sont aussi plus fréquents, notamment aux différents stades de vie de l'installation d'assainissement non collectif (contrôles de conception, de réalisation, de bon fonctionnement périodique, lors des transactions immobilières). Les derniers textes

législatifs, élaborés sous l'impulsion de Spanc avant-gardistes, ont permis à ces services de diversifier leurs missions.

Au final, dans le prolongement de la vision hygiéniste de l'assainissement non collectif, le Spanc est d'abord considéré par les textes juridiques comme un instrument technique. Puis, il évolue, voit le nombre de ses missions augmenter et se trouve obligé d'intégrer des politiques transversales de développement durable, avec la gestion locale de l'urbanisme par exemple.

Le Spanc apparaît comme le résultat de l'évolution historique d'une réflexion centralisée, au plus haut niveau de l'État. Dans la tradition française des services municipaux de gestion de l'eau potable et de l'assainissement, le choix réalisé est celui de la création d'un service public local pour atteindre les objectifs assignés réglementairement. Cette activité normative est soutenue et détaille l'organisation et le fonctionnement des Spanc.

CHAPITRE 2
La volonté de structurer le service public local

Le chapitre précédent a explicité et analysé les moyens utilisés par l'État pour mener à bien la politique d'assainissement non collectif. Historiquement, l'État intervient très régulièrement dans la mise en place de cette politique, par des textes réglementaires précis et contraignants. L'autorité centrale édicte des ordres directement opérationnels car concrets. Jusque dans la deuxième moitié du XXe siècle, elle s'appuie pour cela sur des expertises extérieures, bien souvent influencées par les travaux hygiénistes. Cette influence hygiéniste s'est progressivement reformulée et fait valoir aujourd'hui une conception très sanitaire et technique de la problématique de l'assainissement non collectif. Pour ces raisons, la politique d'assainissement non collectif reste encore centralisée.

Néanmoins, cette centralisation doit être nuancée, puisque le mode de gouvernement choisi a été celui de services publics locaux, qui sont de la responsabilité des municipalités. Les Spanc, qui ont été créés par la loi sur l'eau de 1992, sont en charge de l'application des normes réglementaires et doivent respecter des principes d'organisation et de fonctionnement internes. Mais ils sont aussi soumis aux réalités et aux décisions locales. Dans ces conditions, comment la volonté de structuration des Spanc par l'autorité publique centrale se concrétise-t-elle ? Quelle forme un service soumis à de telles tensions entre normes et territoires peut-il prendre pour être efficace et répondre aux objectifs qui lui sont fixés ? Pour arriver à cela, quel processus de structuration est à l'œuvre ?

L'étude des caractéristiques de l'encadrement des Spanc, c'est-à-dire des moyens qu'ils doivent mettre en œuvre et des objectifs qu'ils doivent atteindre, permettra, dans un premier temps, de répondre à une partie de ces questions. Ceci impose d'analyser les missions des Spanc, la répartition des responsabilités, leur organisation interne et leur financement. Puis, dans un second temps, il s'agira de montrer que cet encadrement des services est menacé par les tensions qui naissent de la concurrence entre la réglementation en provenance de l'État et les normes techniques établies par le secteur professionnel.

2.1. Le Spanc : les caractéristiques du service public local

La politique publique d'assainissement non collectif s'appuie sur un service public local. Il doit se structurer et fonctionner dans un contexte très encadré par la législation, la réglementation et la normalisation technique. Ces trois sources distinctes établissent une série de règles que les Spanc doivent respecter. Notre objectif est ici de les identifier. Afin de voir dans quelle mesure la politique d'assainissement non collectif est capable d'homogénéiser l'action publique sur les territoires et, par conséquent, de créer des normes qui s'imposent aux services.

Plusieurs caractéristiques des Spanc seront successivement étudiées : les missions qu'ils doivent prendre en charge, les acteurs qui en ont la responsabilité, leur mode de fonctionnement, leur financement et les techniques qu'ils doivent encadrer.

2.1.1. Les missions

L'esprit de la loi sur l'eau de 1992 est de faire de l'assainissement non collectif un **service de contrôle** de la qualité des installations des particuliers. Cette mission de contrôle, nous le verrons, est composée de plusieurs éléments. Mais elle reste, dans tous les cas, au cœur du métier des agents de Spanc. Toutefois, les services ont la possibilité de diversifier leurs tâches par des missions facultatives que nous décrirons dans un second temps.

A. Les missions obligatoires

Les missions obligatoires des Spanc sont liées au contrôle des installations d'assainissement non collectif. Il y a deux types de contrôle :

- Le contrôle des installations existantes

- Le « **diagnostic de bon fonctionnement** » ou « **premier contrôle** ». Il résulte de la nécessité réglementaire de réaliser, avant le 31 décembre 2012, le contrôle de l'intégralité du parc de dispositifs d'installations non collectif. Il s'agit d'un état des lieux des installations existantes. L'objectif est alors de récolter un maximum d'informations, par des relevés sur le terrain et par l'intermédiaire des documents fournis par le propriétaire (notices, factures de vidanges, études géologiques, etc.). La mesure des boues de vidange, la vérification de certains éléments de l'installation et d'éventuelles pollutions alentour font aussi partie de ce contrôle.

- Les « **contrôles périodiques** » sont, pour le Spanc, le moyen d'enregistrer les éventuelles modifications réalisées sur l'installation et de vérifier son fonctionnement général. Les agents des Spanc sont, pour cela, amenés à visiter les particuliers selon une fréquence décidée librement (il doit toutefois se passer moins de dix ans entre deux visites).

- Le « **contrôle des ventes** » consiste à évaluer la qualité des installations d'assainissement non collectif à l'occasion des transactions immobilières. Si le contrôleur considère que l'installation n'est pas conforme à la réglementation, il revient à l'acquéreur de réaliser les travaux de réhabilitation.

- Le contrôle des installations neuves

Il concerne les nouvelles constructions ou les réhabilitations d'installations qui ne fonctionnent pas correctement. Dans ces deux cas, tout propriétaire doit constituer une demande d'autorisation de travaux auprès du Spanc, avant de pouvoir s'exécuter. Le contrôle des installations d'assainissement non collectif neuves se divise alors en deux phases successives :

- Il y a tout d'abord un **contrôle de conception**, réalisé sur dossier et portant sur le dimensionnement du dispositif et son lieu d'implantation, eu égard au type d'usage des habitants concernés, à la qualité des sols et aux contraintes sanitaires et environnementales. Concrètement, le particulier dépose auprès du Spanc un dossier comprenant tous ces éléments. Il est le plus souvent réalisé par un bureau d'étude. Une fois l'avis favorable du Spanc donné, les travaux sur site peuvent commencer.

- Le **contrôle de bonne exécution** a lieu avant le remblaiement complet de l'installation à la fin des travaux. Le Spanc doit alors vérifier la conformité entre le projet déposé par le

pétitionnaire et la réalité des travaux sur site : type de dispositif, implantation, accessibilité, dimensionnement, mise en œuvre des éléments de collecte, etc..

Tout contrôle donne lieu à un avis et à un rapport argumenté du Spanc, notamment s'il est réservé sur la qualité de l'installation d'assainissement non collectif. S'ils le souhaitent, les services peuvent exécuter d'autres missions, facultatives.

Illustration 3 : Photographie d'un contrôle d'une installation existante : utilisation d'un fumigène
Source : ROLLIN J., 2012.

Illustration 4 : Photographie d'un contrôle d'une installations existante : découverte de l'installation (Vaucluse)
Source : ROLLIN J., 2012.

Illustration 5 : Photographie d'une installation achevée et faisant l'objet d'un contrôle de conception (Var)
Source : ROLLIN J., 2012.

Illustration 6 : Photographie d'un contrôle d'un chantier en cours (Var)
Source : ROLLIN J., 2012.

B. Les missions facultatives

Les Spanc ont aussi la possibilité d'exercer plusieurs compétences, de façon facultative. Ces missions sont l'entretien des installations d'assainissement non collectif, les travaux de réalisation et de réhabilitation de ces dispositifs, ainsi que la gestion des matières de vidange et la fixation de prescriptions techniques[101].

L'entretien des installations d'assainissement non collectif par les Spanc est rendu possible dès la loi sur l'eau de 1992. En revanche, il a fallu la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) pour que les Spanc puissent prendre en charge les **travaux de réalisation et de réhabilitation** des installations. Dans tous les cas, ces missions fonctionnent sur la base du volontariat pour les usagers. Ils ne sont jamais obligés de faire appel au Spanc pour entretenir leur installation ou pour prendre en charge les travaux, même quand le service local exerce ces missions. Le plus souvent, ces missions sont réalisées en maîtrise d'ouvrage publique, notamment dans le cadre de programmes collectifs. Par exemple, les Spanc peuvent prendre en charge l'organisation de la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif de plusieurs particuliers volontaires. Ceci permet d'encourager les propriétaires à réaliser des travaux de remise en état.

Le Spanc peut aussi décider d'**assurer le traitement des matières de vidange**, c'est-à-dire les boues issues des installations d'assainissement non collectif. Plusieurs arguments président à cette décision. Une réalisation appropriée des vidanges est nécessaire au bon fonctionnement des équipements. Surtout, d'un point de vue réglementaire, il est obligatoire de faire appel à une entreprise ayant reçu une autorisation de la Préfecture. Enfin, le traitement des matières de vidange pose des problèmes spécifiques puisque cette activité s'inscrit souvent dans un plan départemental dédié. Au vu de ces éléments, certains Spanc proposent aux particuliers une prestation, souvent par l'intermédiaire d'entreprises agréées sélectionnées.

Enfin, les Spanc peuvent fixer un certain nombre de **prescriptions techniques** tenant alors lieu de réglementation sur leur territoire. Il s'agit plus particulièrement des prescriptions liées à l'étude des sols et au choix des dispositifs autorisés. Les Spanc peuvent, par exemple, définir les conditions d'utilisation de certains types d'installations, au vu de la qualité des sols de leur territoire. Ils peuvent l'imposer par l'intermédiaire du règlement de service, document que nous étudierons en détails plus loin.

[101] Article L2224-8 du code général des collectivités territoriales.

C. Les activités transversales

La mise en œuvre des missions obligatoires et facultatives des Spanc nécessite d'organiser le service. De fait, cela génère des activités transversales, impératives pour garantir une bonne organisation. Nous pouvons dresser une liste non exhaustive de ces missions qui complètent bien souvent les pratiques très techniques précédemment évoquées. Trois thématiques peuvent être distinguées[102] :

- **La relation aux usagers** est importante, notamment en amont des premières visites de contrôle au sein des propriétés. La préparation et l'organisation de réunions publiques sont souvent indispensables. Elles remportent généralement de francs succès. Une fois le Spanc mis en place, il peut aussi se charger de l'accompagnement des usagers dans différentes démarches (conseil technique, aide au montage financier en cas de travaux, etc.).

- **La planification opérationnelle** est complémentaire aux contrôles. Ces derniers sont le cœur de l'activité des Spanc. En pratique, il s'agit de réaliser de nombreux trajets, des visites chez les particuliers, de vérifier leur installation d'assainissement non collectif. Cela nécessite une organisation en amont, de prise de rendez-vous et de programmation des visites. Plusieurs types de données doivent alors être prises en considération : distances à parcourir et durée du voyage, type de contrôle à réaliser, problèmes éventuels, etc..

- **Des démarches administratives** sont liées à l'activité de contrôle puisque la réglementation impose d'éditer des courriers d'avertissement avant les visites de contrôle et de fournir un rapport détaillé et argumenté. Le suivi des dossiers est aussi primordial pour effectuer des relances de paiement si nécessaire, mais surtout pour permettre un recensement complet des installations. Dans cette optique, la gestion d'une base de données informatique voire d'un système d'information géographique se révèle précieuse.

La description des missions exercées par les Spanc montre une certaine souplesse. Ils ont la possibilité de choisir des missions facultatives. Ils exercent des activités transversales qui leur offrent une certaine latitude dans leur fonctionnement quotidien. Mais, si souplesse des normes il y a, elle dépend étroitement des acteurs qui ont la charge du service.

---

[102] Conseil général du Var, 2010. *SPANC : quels services pour les usagers ?,* Nice, Présentation lors de la 7ème session des Assises nationales de l'assainissement non collectif, 18 diapositives.

2.1.2. Des responsabilités partagées au niveau local

Depuis la loi sur l'eau de 1992, la gestion de l'assainissement non collectif est une compétence **communale,** les municipalités pouvant la transférer à l'intercommunalité. Néanmoins, cette gestion présente aussi une forte dimension privée. Les installations d'assainissement non collectif sont des ouvrages privés : les usagers ont alors la responsabilité de leur entretien.

A. Les responsabilités du maire

- La responsabilité d'un service communal ou intercommunal

Le maire ou le président de l'établissement intercommunal est responsable de ses services municipaux ou intercommunaux. Il doit donc gérer le Spanc puisque l'article 159 de la loi Grenelle 2 précise : « *Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif*[103]*. »* De même, les communes peuvent « *assurer, avec l'accord écrit du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et les travaux de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif prescrits dans le document de contrôle*[104]. »

Le Spanc s'inscrit dans la tradition française de la politique de l'assainissement, fondée sur la participation de services municipaux (Barraqué, 1995). La compétence peut être transmise à un syndicat intercommunal. Par exemple, un syndicat à vocations multiples peut regrouper les compétences gestion de l'eau potable, gestion de l'assainissement collectif et de l'assainissement non collectif. Les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre sont aussi concernés par ce transfert de compétence. Plus précisément, l'assainissement non collectif est une compétence obligatoire pour les communautés urbaines. Elle est optionnelle pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération[105].

- Le pouvoir de police

Dans le cadre de la politique d'assainissement non collectif, le maire peut faire valoir ses pouvoirs de police judiciaire et administrative[106] :

---

[103] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 159.
[104] *Ibid.*
[105] Article L2224-8 du code général des collectivités territoriales.
[106] GRAIE, 2006, *Guide assainissement non collectif et SPANC. Questions d'ordre réglementaire*, Villeurbanne, GRAIE, 18 pages.

- Il peut faire valoir son pouvoir de **police judiciaire** : en cas de pollution de l'eau, de non respect d'un arrêté municipal portant sur la préservation du milieu aquatique, etc..
- Il peut aussi faire valoir son pouvoir de **police administrative**, dans la mesure où il doit assurer la salubrité publique. Il prend alors des arrêtés sur des éléments particuliers comme l'interdiction de certains types de dispositifs d'assainissement non collectif. Il peut aussi, par exemple, décider d'interrompre un chantier d'installation d'un dispositif chez un propriétaire si la non conformité à la réglementation est avérée ou encore mettre en demeure un usager de réaliser des travaux.

B. Les obligations des usagers

Les ouvrages d'assainissement non collectif sont privés. Les usagers en sont responsables. Il y a particulièrement deux types d'obligations à distinguer (Chosson *et al.,* 2010 : 53) :

- Les obligations des usagers concernant les installations neuves

Le propriétaire a l'obligation :

- d'équiper sa propriété d'un dispositif d'assainissement non collectif si elle est située en zone d'assainissement non collectif dans le zonage d'assainissement de la commune.
- de concevoir un projet d'installation d'assainissement non collectif respectueux de la réglementation et du règlement de service du Spanc (document que nous présentons plus bas). La conception d'une installation concerne son dimensionnement, sa localisation dans la parcelle, l'utilisation de matériaux spécifiques au regard des études de sol, etc.
- de soumettre le projet de conception de l'installation d'assainissement non collectif au Spanc puis attendre, avant de procéder aux travaux, que celui-ci l'accepte.
- de permettre la vérification des travaux par le Spanc avant le remblaiement final de l'ouvrage, afin que le service puisse vérifier la correspondance entre le projet et l'exécution des travaux.

- Les installations anciennes

Les usagers doivent assurer l'entretien des installations et choisir librement leurs prestataires de service, notamment un vidangeur agréé par la Préfecture. Ils s'acquittent de la redevance exigée par le Spanc.

La commune, compétente en matière d'assainissement non collectif, doit mettre en place un service dont le fonctionnement interne doit répondre à certaines règles, qu'il nous faut préciser pour déterminer l'importance de l'encadrement interne des Spanc.

2.1.3. L'organisation interne des Spanc

L'organisation générale des Spanc est marquée par un cadre juridique très présent, fondé sur un ensemble de règles de droit et par la possibilité de choisir des modalités opérationnelles et de gestion variées.

A. Les règles de droit touchant au fonctionnement des Spanc

- Le règlement de service

D'après l'arrêté du 7 septembre 2009 sur les modalités du contrôle des installations non collectif[107], les Spanc doivent élaborer un règlement de service définissant ses missions, ses outils, ses rapports aux usagers. Il s'agit d'un document qui doit être disponible pour tous les usagers du service et qui fait l'objet d'une délibération du conseil de l'institution compétente. Il définit les droits, les obligations et les responsabilités. Plusieurs matières, regroupées en quatre thématiques, sont généralement exposées dans ces règlements[108] :

- **Les dispositions générales** : la zone géographique couverte, la collectivité compétente, les types d'installations d'assainissement non collectif acceptés, les responsabilités des propriétaires.
- **La nature des prestations réalisées par le Spanc** : les modalités des contrôles administratifs et techniques réalisés par le Spanc (pour les installations neuves comme pour les installations anciennes) et le rôle du Spanc en cas de vente d'immeuble.
- **Les dispositions financières** : les redevances d'assainissement non collectif, leur montant et le mode de recouvrement.

[107] Arrêté du 7 septembre 2009 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif

[108] Conseil général du Var, 2011, *Modèle de règlement de service*, Service d'assistance technique à l'assainissement autonome, 32 pages.

- **Les dispositions d'application** : les mesures de police administrative en cas de pollution de l'eau ou d'atteinte à la salubrité publique, les pénalités financières, les cas de sanctions pénales, les voies de recours des usagers.

Les Spanc doivent donc se doter d'un document réglementaire faisant l'objet d'une délibération. Cette démarche permet non seulement d'encadrer juridiquement leur action, mais aussi de leur fournir une légitimité démocratique au niveau local.

- L'environnement juridique

Le règlement de service a aussi pour mission de rappeler les différentes législations et réglementations qui concernent l'assainissement non collectif. Celles-ci sont nombreuses et concernent pas moins de neuf codes en vigueur (encadré 5), représentant autant d'outils pour la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif.

Code de la Santé Publique

- L.1311-2 : fondement légal des arrêtés préfectoraux ou municipaux pouvant être pris en matière d'assainissement non collectif.
- L.1312-1 : constatation des infractions pénales aux dispositions des arrêtés pris en application de l'article L.1311–2.
- L.1312-2 : délit d'obstacle au constat des infractions pénales par les agents du ministère de la Santé ou des Collectivités territoriales.
- L.1331-1-1 : immeubles tenus d'être équipés d'une installation d'assainissement non collectif et délai de réalisation des travaux prescrits dans le compte-rendu du Spanc.
- L.1331-11 : les agents du Spanc peuvent pénétrer dans les propriétés privées pour les opérations de contrôle.
- L.1331-11-1 : le diagnostic technique établi lors de la vente d'un immeuble à usage d'habitation doit intégrer le compte-rendu du Spanc.
- L.1321-2 : servitudes applicables dans les périmètres de protection de captages d'eau potable.
- L.1322-3 : servitudes des périmètres de protection d'une source d'eau minérale naturelle déclarée d'utilité publique.
- L.1324-3 : sanctions pénales applicables au non respect des dispositions concernant les périmètres de protection des captages d'eau potable et / ou des sources d'eau minérale naturelle déclarée d'utilité publique.
- L.1331-8 : pénalités financières applicables soit aux propriétaires d'immeubles non équipés d'une installation d'assainissement autonome, alors que l'immeuble n'est pas raccordé au réseau public de collecte, ou dont l'installation n'est pas en bon état de fonctionnement et aux usagers refusant le passage du Spanc.

Code Général des Collectivités Territoriales

- L.2212-2 : pouvoir de police du maire pour prévenir ou faire cesser une pollution de l'eau ou une atteinte à la salubrité publique.
- L.2212-4 : pouvoir de police générale du maire en cas d'urgence.
- L.2215-1 : pouvoir de police générale du préfet.
- L.2224-1 à L.2224-6 et L.2224-11 : règles applicables aux services publics industriels et commerciaux.
- L.2224-7 et L. 2224-8 : définition et obligations du service public d'assainissement non collectif.
- L.2224-9 : déclaration d'un prélèvement, puits ou forages réalisés à des fins d'usage domestique de l'eau.
- L.2224-10 : règles applicables aux zonages d'assainissement.
- L.2224-12 : obligation d'établissement d'un règlement de service et sa publicité.
- L.2224-12-2 : règles relatives aux redevances.
- L.2243-1 à L2243-3 : déclaration de parcelle en état d'abandon et procédure d'expropriation.
- R.2224-7 à R. 2224-9 : règles relatives à l'enquête publique propre au zonage d'assainissement.
- R.2224-11 et R.2224-17 : prescriptions techniques différentes entre les dispositifs, rejet de boues d'épuration (incluant les matières de vidanges) interdits dans le milieu aquatique.
- R.2224-19 à R.2224-19-11 : institution, montant, recouvrement et affectation de la redevance.

Code de la Construction et de l'Habitation

- L.111-4 : les règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation
- L.152-1 : constats d'infraction pénale applicables aux installations d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation.
- L152-2 à L.152-10 : sanctions pénales et mesures complémentaires applicables en cas d'absence d'installation d'ANC d'un bâtiment d'habitation lorsque celui-ci n'est pas raccordé au réseau d'égouts, ou de travaux concernant cette installation réalisés en violation des prescriptions techniques réglementaires.
- L.271-4 et L.271-5 : obligation de prise en compte de l'avis du Spanc lors de ventes ou sessions sanctions d'immeuble non raccordé au réseau collectif (à compter du 1er janvier 2013).
- R.*111-3 : obligation d'installation d'évacuation des eaux usées des logements et règles techniques applicables.

Code de l'Urbanisme

- L.123-1 : dispositions concernant l'assainissement non collectif pouvant figurer dans un plan local d'urbanisme.
- L.160-4 : constats d'infraction pénale qui concernent les installations d'assainissement non collectif.
- L.160-1 et L.480-1 à L.480-9 : sanctions pénales et mesures complémentaires en cas d'absence d'installation d'assainissement non collectif en violation des règles d'urbanisme ou de travaux concernant ces installations, réalisés en méconnaissance des règles de ce code.
- L.421-6 : possibilité de refuser un permis de construire si les travaux d'assainissement non collectif sont non conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.
- L.480-1 à L.480-16 : constat d'infraction, notamment aux prescriptions du L.421-6, et sanctions applicables.
- R.111-2 : possibilité de refuser un permis de construire pour atteinte à la salubrité publique.
- R.111-8, R.111-10 à R.111-12 : L'assainissement doit être assuré dans des conditions conformes aux règlements en vigueur.
- R.123-9 : dispositions du règlement d'un plan local d'urbanisme pouvant concerner l'assainissement non collectif.

Code de l'Environnement

- L.218-73 : sanctions pénales applicables en cas de pollution en mer ou dans les eaux salées.
- L.432-2 : sanctions pénales en cas de pollution de l'eau portant atteinte à la faune piscicole.
- L.211-1 : protection des eaux et lutte contre toute forme de pollution (déversements, écoulements, rejets, etc.) susceptible de provoquer ou accroître la dégradation des eaux.
- R.211-25 à R.211-45 : dispositions générales relatives aux boues et aux matières de vidanges.
- R.214-5 : définition d'un usage domestique de l'eau.

Code civil

- Article 674 : installation d'une fosse d'aisance en limite de mitoyenneté.

Code du travail

- R4228-1 : obligation d'équipements sanitaires pour les employés.
- R4228-15 : Les effluents des cabinets d'aisance sont évacués conformément aux règlements sanitaires.

Code Rural (ne concerne que les chemins ruraux)

- D.161-14 : Interdiction de laisser s'écouler des eaux insalubres sur un chemin rural.
- L.161-5 : L'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux.

Code de la Voirie Routière (concerne toutes les voies exceptés les chemins ruraux)

- R.116-2 : quiconque aura laissé s'écouler, se répandre ou jeté sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publiques ou d'incommoder le public est directement passible d'une amende.

Encadré 5 : articles de codes en vigueur touchant à l'assainissement non collectif

Sources : http://www.legifrance.gouv.fr/ et site Internet de l'association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Consulté le 7 avril 2013. URL : http://atanc.paca.free.fr/spip/spip.php?article11

Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Le domaine de l'assainissement non collectif est codifié par 128 articles. Une majorité d'entre eux (60 %) est d'ordre législatif (tableau 5). Les activités de Spanc sont rythmées par des obligations variées comme le montre la codification dans le domaine des collectivités territoriales. Par ailleurs, les champs de l'Environnement et surtout de l'Urbanisme sont particulièrement concernés.

	Nombre d'articles de la partie législative	Nombre d'articles de la partie réglementaire	Total
Code de la Santé publique	10	/	**10**
Code Général des Collectivités territoriales	19	21	**40**
Code de la Construction et de l'Habitation	12	1	**13**
Code de l'Urbanisme	29	6	**35**
Code de l'Environnement	3	21	**24**
Code civil	1	/	**1**
Code du Travail	/	2	**2**
Code rural	1	1	**2**
Code de la Voirie routière	/	1	**1**
Total	**75**	**53**	**128**

Tableau 5 : nombre d'articles des codes en vigueur touchant à l'assainissement non collectif
Sources : http://www.legifrance.gouv.fr/ et site Internet de l'association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Consulté le 7 avril 2013. URL : http://atanc.paca.free.fr/spip/spip.php?article11
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

L'assainissement non collectif est un domaine pouvant être touché par une codification importante et diverse. Cela suppose de mettre en œuvre de modes de gestion efficaces.

B. Le mode de gestion

- Le choix du mode de gestion par les Spanc

La collectivité territoriale compétente en matière d'assainissement non collectif doit choisir le mode de gestion du service. Les trois principales solutions sont la régie, la prestation de services (marché public) et l'affermage (délégation de service public).

Les critères de choix habituels pour le mode de gestion d'un service public ne sont guère valables dans le cas de l'assainissement non collectif[109]. Le critère de la **technicité** de l'activité est beaucoup moins pertinent dans ce domaine qu'en matière de gestion de grandes infrastructures d'assainissement collectif. Le problème du **risque économique** n'est pas vraiment discriminant dans la mesure où il se limite à des factures impayées. Par ailleurs, en règle générale, la question de

[109] PICARD R., DELPECH C., 2005, *Une approche communautaire du service de l'assainissement*, Paris, ADCF, p. 104.

la **responsabilité** peut constituer un argument de poids déterminant la mise en place d'une délégation de service public. Elle ne se pose pas vraiment dans notre cas puisque les particuliers sont responsables des pollutions engendrées par leur installation.

Trois autres critères moins traditionnels entrent en ligne de compte. Le **prix du service** est un élément important pour les élus même si, à ce propos, les statistiques sont assez peu explicites. En effet, le prix des contrôles varient énormément d'un territoire à l'autre, sans que cette variation ne soit liée à la nature du mode de gestion. La **nature des missions du Spanc** est aussi une question centrale qui a une influence sur le choix du mode de gestion. Il s'agit d'un service de contrôle qui touche à l'intime, à la propriété, au patrimoine et qui, en plus, est payant. Par conséquent, la volonté de fournir un service de proximité, organisé par la collectivité, est souvent présente. Surtout, l'argument du **temps** est particulièrement discriminant. Rappelons que les collectivités devaient réaliser le premier contrôle de la qualité de toutes les installations d'assainissement non collectif de leur territoire avant le 31 décembre 2012. Cela a engendré de nombreuses réflexions sur le bon mode de gestion à adopter afin de répondre à cet objectif.

Il n'est pas rare de voir des collectivités prendre en charge cette compétence en utilisant plusieurs modes de gestion de façon simultanée ou différée. Bien souvent, des entreprises privées ont été mobilisées au début de la mise en place des Spanc, que ce soit sous la forme de délégation ou de prestations de services. Elles sont alors chargées de la mission la plus urgente des Spanc, c'est-à-dire le recensement et le diagnostic des installations existantes. Une fois le contrat arrivé à terme, des contrôles périodiques des installations sont pris en charge dans le cadre d'une mise en régie. La pérennisation du service sur le territoire est alors réalisée par l'intermédiaire d'un Spanc municipal ou intercommunal.

- Le choix du mode opérationnel

La question du mode opérationnel se pose essentiellement dans le cadre des programmes de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif lancés par les Spanc. Certains d'entre eux décident de prendre en charge la mission « travaux de réhabilitation ». Cela consiste à organiser un programme collectif, regroupant plusieurs usagers volontaires qui doivent réaliser des travaux sur leur installation d'assainissement non collectif en dysfonctionnement.

- En cas de **maîtrise d'ouvrage privée** (usager), le Spanc se contente de faire le lien entre les organismes d'aides financières et l'usager. Certains organismes, comme les agences de l'eau, ne financent pas les réhabilitations individuellement. Ils encouragent des démarches collectives dans lesquelles le Spanc joue un rôle central. L'usager se charge donc de l'organisation des travaux. Le Spanc vérifie leur conformité (mission obligatoire).

- En cas de **maîtrise d'ouvrage publique**, le Spanc réalise des marchés publics pour les études de sols et pour les travaux. Il centralise les devis et les conventions. Il réalise et suit les chantiers. Dans ce cas, la collectivité, qui fournit un service réel, doit avancer les fonds puis se faire rembourser par les usagers à la fin des travaux (subventions déduites). Si certains organismes de financement comme les agences de l'eau tendent à conseiller la maîtrise d'ouvrage publique, elle demeure une procédure assez lourde pour les Spanc.

2.1.4. Le financement

Le problème du financement de la gestion de l'assainissement non collectif est majeur puisque, dans la majorité des cas, il ne s'agit pas d'un domaine d'activité bénéficiant d'un important portage politique. Les subventions de différents partenaires et la mise en place de redevances devant être payées par les particuliers sont les deux sources de financements les plus pérennes[110].

A. Les principes généraux du financement des Spanc

- L'auto-financement

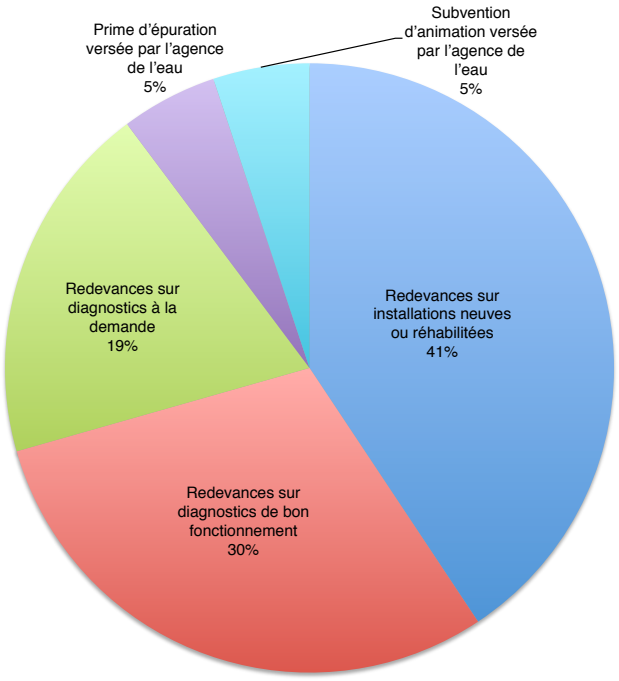
Depuis leur création par la loi sur l'eau de 1992, les Spanc sont des services publics industriels et commerciaux (Spic). À la différence des services publics administratifs (SPA) qui relèvent du droit public, les Spanc relèvent du droit privé. Par conséquent, ils ne sont pas financés par l'impôt et n'effectuent pas, en principe, de prestations gratuites. Au contraire, ils fonctionnent grâce à la rémunération de leurs prestations de service, par un système de redevances dues par les usagers. Pour ces raisons, les Spanc ne figurent pas au budget général de la collectivité mais doivent présenter un budget annexe. Ils doivent veiller à l'équilibre de leurs propres dépenses et recettes. En théorie, le fonctionnement financier d'un Spanc est très rigide. D'un point de vue purement rationnel « *les élus n'ont pas le choix : ils doivent fixer le montant de la redevance en divisant les charges du service par le nombre de contrôles effectués dans l'année*[111]. »

[110] SIMONNET R.-M., 2008, « Des élus prêts à contrôler l'ANC mais désargentés », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°4, p. 8-11.
[111] SIMONNET R.-M., 2011, « Les Spanc sont-ils vraiment des Spic ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°17, p. 18.

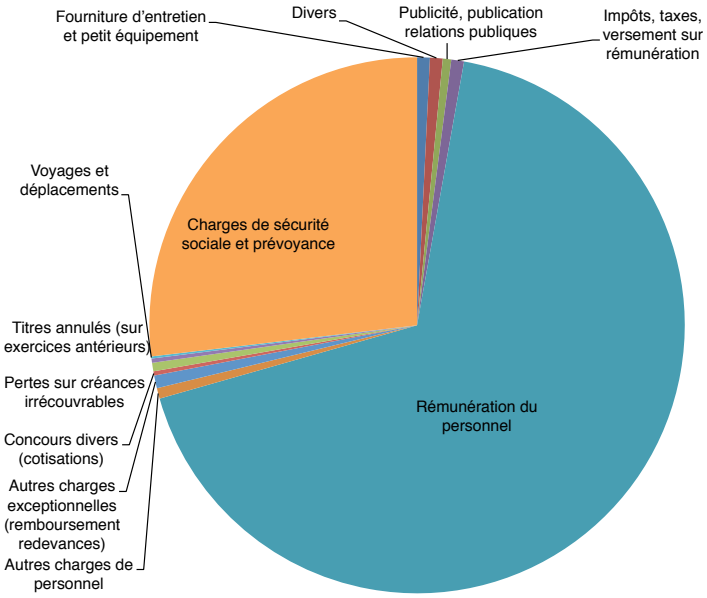
- Les dépenses et les recettes

Les Spanc doivent gérer leurs dépenses de façon autonome. Néanmoins, la plupart peuvent bénéficier d'équipements de leur collectivité et, bien sûr, de locaux. Quand ils prennent en charge les salaires des employés, le budget général du Spanc augmente considérablement, comme le montre le cas du Pays d'Aix (encadré 6).

Recettes	En euros
Redevances sur installations neuves ou réhabilitées	159 000
Redevances sur diagnostics de bon fonctionnement	117 000
Redevances sur diagnostics à la demande	75 000
Prime d'épuration versée par l'agence de l'eau	20 000
Subvention d'animation versée par l'agence de l'eau	20 000
Total	**391 000**



Dépenses	En euros
Fourniture d'entretien et petit équipement	3 000
Divers	3 000
Publicité, publication relations publiques	2 000
Impôts, taxes, versement sur rémunération	3 000
Voyages et déplacements	500
Rémunération du personnel	265 000
Charges de sécurité sociale et prévoyance	105 000
Autres charges de personnel	2 500
Autres charges exceptionnelles (remboursement redevances)	3 000
Concours divers (cotisations)	1 000
Pertes sur créances irrécouvrables	2 000
Titres annulés (sur exercices antérieurs)	1 000
Total	**391 000**



Encadré 6 : budget primitif 2013 du Spanc du Pays d'Aix.
Source : Communauté du Pays d'Aix, 2012, *Budget primitif 2013 - Vote du budget annexe du service public d'assainissement non collectif (Spanc). Décision du conseil du 14 décembre 2012*, Aix-en-Provence, 5 pages.
Réalisation des graphiques : ROLLIN J., 2013.

Le financement des Spanc se base sur les redevances qu'ils font payer aux usagers de l'eau et sur les aides des agences de l'eau, voire des conseils généraux. Certains services récents fonctionnent encore grâce au budget général de la collectivité, ce qui est interdit après quatre ans d'exercice.

B. Les recettes

- Les redevances

La nature juridique des Spanc leur impose de mettre en place une redevance « pour service rendu » payable par les usagers. Par conséquent, il faut attendre que le contrôle du dispositif d'assainissement non collectif soit réalisé pour pouvoir percevoir la redevance d'assainissement non collectif. Les sommes récoltées par le Spanc servent ensuite à son financement. Dans ces conditions, la création d'un service est problématique puisqu'il doit dépenser (achat de matériel de terrain et de bureau, recrutement de personnels, etc.) avant de pouvoir être rémunéré.

Le financement par redevance est donc bien le principe général de fonctionnement des Spanc. Les subventions par d'autres partenaires est aussi une solution privilégiée, alors que l'emprunt est marginal. Les redevances sont soumises à plusieurs obligations (Eyl-Mazzega, 2009 : 16) : elles sont mises à la charge des usagers, leur produit est affecté au financement du fonctionnement du service ; elles sont la contrepartie d'une prestation de service rendu ; elles sont calculées en fonction des charges, des aides et des subventions.

- Les aides financières

Nous étudierons très précisément les modalités de financement des services et leurs conséquences sur leur fonctionnement. À ce stade de la réflexion, il est tout de même nécessaire d'identifier brièvement les sources de financement extérieures aux Spanc.

Intervenant à plusieurs niveaux et dans plusieurs domaines, les agences de l'eau sont les premières concernées. Créées par la loi sur l'eau de 1964, les agences financières de bassin, appelées désormais agences de l'eau, sont des établissements publics administratifs fondés sur le principe de solidarité économique des usagers de la ressource à l'échelle du bassin versant. Elles sont en charge de la distribution de crédits à des fins d'amélioration de la gestion de l'eau (Barraqué, 1995). Leur vocation première est la distribution de crédits en faveur du développement des équipements collectifs publics. Puis, l'assainissement non collectif devenant un vrai problème public reconnu, il intègre les programmes de financement des agences, jusqu'à devenir un enjeu important. Par exemple, le 10e programme d'investissements des agences de l'eau, prévu pour la période 2013 -

2018 prévoit un investissement de 800 millions d'euros dans le seul domaine de l'assainissement non collectif. De fait, ces financements permettent d'orienter les politiques locales en conditionnant leur octroi à plusieurs critères, liés notamment à la définition de l'urgence[112]. Nous verrons toutefois que des disparités de distribution entre les différentes agences peuvent être particulièrement importantes.

L'agence de l'eau du bassin Rhône-Méditerranée-Corse met en place plusieurs types d'aides[113]. Pour ce qui concerne leur financement direct, les Spanc peuvent percevoir la prime de performance des systèmes d'assainissement non collectif. Les subventions sont accordées pour encourager les service à réaliser des contrôles. Elles s'élèvent à 10 euros pour les vérifications périodiques (installations existantes) et à 30 euros pour celles de la conception et de l'exécution (installations neuves) qui sont des opérations plus coûteuses en temps de travail notamment. Pour encourager la réalisation de nombreux contrôles, l'obtention des primes est soumise à un minimum de 500 euros. En fait, l'essentiel de l'effort de financement de cette agence de l'eau se porte sur l'aide aux particuliers, afin qu'ils puissent réhabiliter leur installation d'assainissement non collectif. Le Spanc reçoit alors les subventions et est chargé de les redistribuer. L'agence finance donc plus la gestion de l'assainissement non collectif, que les Spanc eux-mêmes. Ces derniers sont chargés de veiller à la conformité des dispositifs techniques utilisés par les particuliers.

*

* *

Le Spanc est marqué par un encadrement important de son organisation et de ses activités. Mais il se positionne surtout comme un service public local dont l'organisation et le fonctionnement est géré par la collectivité. Ses missions, son fonctionnement mais encore son financement sont déterminés par la commune ou l'intercommunalité. L'ampleur du service dépend donc étroitement de considérations locales qui contrebalancent véritablement la pression des normes techniques et réglementaires. Il faut donc constater l'importance de la logique descendante de la mise en œuvre des politiques publiques. De ce fait, d'importantes tensions sont donc susceptibles d'apparaître sur les territoires.

---

[112] MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2012, *Rénovation du parc d'installation d'assainissement non collectif : un enjeu sanitaire et environnemental,* Paris, Communiqué de presse, 2 pages.

[113] Site de l'agence de l'eau. Consulté le 1er avril 2013. URL : http://www.eaurmc.fr/ > Les grands dossiers > Épuration des eaux usées > L'assainissement non collectif

2.2. Les moyens de l'encadrement des Spanc

La politique de l'assainissement non collectif se caractérise par un important encadrement normatif. Il agit à plusieurs niveaux : il définit la structuration et le fonctionnement des Spanc et indique des objectifs à atteindre en termes de traitement des pollutions. Ces deux types de normes - de moyens et de résultats - sont déterminés par la réglementation et la normalisation technique :

- La **réglementation** est une activité de l'État central qui édicte des textes à valeur juridique le plus souvent ; dans le chapitre précédent, nous avons par exemple montré l'importance des arrêtés ministériels d'application des lois sur l'eau de 1992, de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et de la loi Grenelle 2 de 2010.
- La **normalisation technique** est une initiative des spécialistes d'un secteur d'activités qui établissent, sur la base du consensus, des documents techniques de référence sur des sujets précis. Les acteurs privés comme publics participent à cette normalisation technique qui prend une place importante en matière d'assainissement non collectif.

Ces formes d'encadrement des activités des Spanc ne sont pas porteuses des mêmes logiques. Elles n'ont pas non plus les mêmes capacités structurantes. Les étudier en détail permettra d'analyser le fonctionnement concret des Spanc.

2.2.1. Les règlements de l'État central

Dans son ensemble, le domaine de l'assainissement connaît historiquement un fort encadrement de la part de l'État. Nous avons présenté précédemment le nombre considérable de textes réglementaires édictés par l'État central depuis la loi sur la santé publique du 15 février 1902[114]. Cette tradition centralisatrice de la gestion de l'assainissement est manifeste durant l'après guerre : l'État conditionnait la distribution de subventions pour l'assainissement au respect de normes très précises fixées par les textes qu'il promulguait (Lorrain, 2004). Au vu de l'omniprésence de l'État dans le domaine de l'assainissement, il est nécessaire d'étudier plus en détails cette activité réglementaire.

[114] Loi relative à la protection de la santé publique du 15 février 1902 et annexe 1.

A. Les acteurs de la réglementation

Du point de vue du droit, la loi est votée par le Parlement alors que la réglementation est élaborée par le gouvernement - nous nous intéressons ici à ce dernier -, les préfets ou les maires. Législation et réglementation n'ont donc pas le même type de légitimité. Par nature, la législation a une vocation plus générale que la réglementation qui, par des arrêtés, des décrets ou des ordonnances, est davantage d'ordre opérationnel. Les caractéristiques d'une politique publique sont déterminées par l'équilibre entre ces deux sources du droit. Plus un domaine est réglementé, plus l'activité administrative, ciblant des points précis, est marquée.

La bataille entre la législation et la réglementation est particulièrement grande dans le domaine de l'assainissement non collectif. Le déséquilibre entre ces deux sources du droit est souvent regretté. En 1991, le sénateur de la Corrèze Henri Belcour déplore l'amoindrissement du rôle du législateur dans ce domaine de l'assainissement non collectif du fait de « *la place excessive accordée au règlement par le renvoi fréquent de ce texte à de très nombreux décrets d'application*[115]. » Il interroge par exemple le ministère de l'Environnement sur l'étendue des missions du Spanc, et souhaite qu'elles soient définies par la loi plutôt que réglementairement, comme initialement prévu. Pour lui, il s'agit d'une décision éminemment politique dans la mesure où elle est amenée à régir les relations entre les collectivités et les particuliers, ainsi que les marges de manœuvre et les libertés de choix de chacun. Selon l'élu, cette politique publique est porteuse de réels enjeux locaux. À ce titre, elle devrait être établie selon une procédure faisant davantage intervenir les élus.

A contrario, les rédacteurs de la réglementation, en l'occurrence les ingénieurs du ministère en charge de l'Écologie, semblent vouloir réorienter la politique grâce à des textes réglementaires, quitte à modifier l'esprit de la loi. Par exemple, au moment de la rédaction des arrêtés de 2009 d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema), un agent du ministère de l'Écologie faisant partie des groupes de travail d'écriture du texte considère :

> *« La législation sur l'ANC a été profondément révisée par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui représente un progrès considérable par rapport à la situation antérieure. Mais certaines modifications, adoptées par amendement lors des débats parlementaires, ont abouti à faire disparaître quelques dispositions qu'il paraît souhaitable de rétablir*[116]*. »*

---

[115] Sénat, 1991, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la 8e séance du mercredi 16 octobre 1991*, Discussion d'un projet de loi "Répartition, police et protection des eaux", Journal officiel de la République française, p. 2935.

[116] SIMONNET R.-M., 2009, « Grenelle II, circulaire et Pananc : les prochaines étapes », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°11, p. 42.

Sur la base de leurs connaissances techniques et des témoignages qu'ils recueillent, les services centraux du ministère affichent clairement leur volonté et leur capacité à réorienter la législation. Ils arrivent à former une base réglementaire de l'assainissement non collectif.

B. L'évolution du contenu de la réglementation

- La réglementation des techniques

La première illustration de la réglementation de l'assainissement non collectif concerne les mesures du début du XXe siècle. L'objectif principal de la loi du 15 février 1902[117] est d'utiliser l'outil du permis de construire pour mieux s'opposer au développement des fosses septiques. Les études réalisées à l'époque par des médecins français permettent d'acquérir des connaissances sur les techniques et la qualité des sols et conduisent l'État à développer ses actions dans ce domaine. L'influence hygiéniste va permettre d'établir un lien entre des connaissances scientifiques et des solutions techniques, qui intègrent progressivement la réglementation jusqu'à devenir un véritable outil de normalisation.

Tout au long du siècle, la réglementation affine ses exigences, notamment la qualité technique que doivent respecter les installations d'assainissement non collectif : leur composition générale, leurs dimensions, leurs conditions d'implantation sur le terrain et de vidange, etc. Pour ne citer qu'eux, les trois arrêtés d'application des lois sur l'eau de 1992, sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et Grenelle 2 illustrent cette volonté d'intégrer une dimension technique dans l'activité réglementaire de l'État[118].

- La réglementation des activités des Spanc

L'État central débute son activité de réglementation de la gestion locale de l'assainissement non collectif à partir de l'arrêté d'application de la loi sur l'eau de 1992, édicté le 6 mai 1996 et portant sur les modalités du contrôle techniques des installations d'assainissement non collectif[119]. Par cette réglementation, l'État décide d'encadrer la seule activité de contrôle des installations d'assainissement non collectif par les agents de Spanc. Cet encadrement se renforce avec, nous

---

[117] Loi relative à la protection de la santé publique.

[118] Arrêté du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif ; Arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif ; Arrêté du 7 mars 2012 modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif.

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

l'avons vu dans le chapitre 1, les arrêtés « contrôle » de 2006 et 2012[120]. Ces derniers sont en effet très exigeants sur la marche à suivre lors de ces procédures.

Outre la réglementation des contrôles des installations d'assainissement non collectif, les ministères détaillent le fonctionnement plus général des services. Ils se contentent souvent de résumer et d'expliciter les mesures législatives. En 1997, une circulaire interministérielle « *relative à l'assainissement non collectif*[121] » détaille les conséquences, en termes de gestion de service, du statut juridique du Spanc (service public industriel et commercial). Elle précise aussi les relations d'indépendance de gestion entre les services d'assainissement collectif et non collectif.

L'assainissement non collectif est d'autant plus marqué par l'activité réglementaire qu'il a une forte dimension transversale. Plusieurs ministères, de la Santé, de l'Écologie et de l'Urbanisme, sont susceptibles d'avoir des revendications dans ce domaine et d'entraîner une activité administrative. Par exemple, la réforme des autorisations d'urbanisme du 1er octobre 2007 est prise par décret. Elle interdit aux Spanc d'émettre un avis lors des procédures d'autorisation des permis de construire afin d'en garantir la rapidité. Cette réforme génère une activité administrative aboutissant, en 2012, à un arrêté du ministère en charge de l'Écologie reconnaissant le rôle des Spanc dans ces procédures[122].

L'État s'implique réellement dans l'encadrement de la politique d'assainissement non collectif, en agissant sur des normes de résultats, mais aussi sur des normes de moyens. Son activité est complétée, voire parfois concurrencée par des procédures de normalisation technique.

2.2.2. Les normes techniques consensuelles

La normalisation technique est une autre forme d'encadrement des activités des Spanc. Cette fois, l'État n'intervient plus directement puisque les documents sont rédigés par tous ceux qui souhaitent participer au processus. Il est néanmoins un des acteurs de la normalisation technique, au même titre que les industriels, les fédérations et syndicats professionnels, les collectivités, les centres de recherche, etc. Dans quelle mesure l'activité de normalisation technique influence-t-elle la structuration et le fonctionnement des Spanc ?

---

[120] Arrêté du 7 septembre 2009 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif ; Arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

[121] Circulaire du 22 mai 1997 relative à l'assainissement non collectif

[122] Arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

A. Les principes de la normalisation technique

La normalisation technique ne doit pas être confondue avec la réglementation, même quand cette dernière s'attache à définir des objectifs techniques. De nombreuses caractéristiques de ces deux activités divergent, tels que les objectifs poursuivis, les sources de légitimité, les acteurs qui en sont à l'origine et qui les mettent en œuvre, ainsi que les procédures initiatrices :

> *« La normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations[123]. »*

- Les professionnels du secteur s'accordent sur des standards techniques. De nombreux acteurs interviennent, au-delà du cercle des protagonistes habituels de la réglementation.
- L'objectif est de fournir une qualité de matériaux et de procédés à l'ensemble des acteurs d'un domaine d'activité. Ces derniers doivent trouver un accord en ce sens.
- La normalisation se veut une activité d'intérêt général dans la mesure où elle repose sur un consensus. Les acteurs de ce consensus élaborent ensemble des « documents de référence » qui guident leurs relations.
- Ces « documents de référence » ont une valeur technique et juridique et ne sont pas opposables devant les tribunaux[124]. La norme vaut davantage par le consensus dont elle est issue.

B. La normalisation technique française : les dispositifs d'assainissement non collectif classiques

Les filières classiques fonctionnent en deux temps. Le pré-traitement est réalisé par la fosse septique ou la fosse toutes eaux à la sortie de l'habitation. On utilise le pouvoir épurateur du sol si sa perméabilité le permet. Si ce n'est pas le cas, un dispositif reconstituant artificiellement le sol est créé, par exemple avec la constitution d'un massif de sable. Les eaux usées qui sortent du dispositif de pré-traitement sont alors diffusées sur la parcelle de la propriété par des équipements comme des tuyaux d'épandage. Ces filières classiques nécessitent par conséquent une emprise au sol assez importante (encadré 7).

---

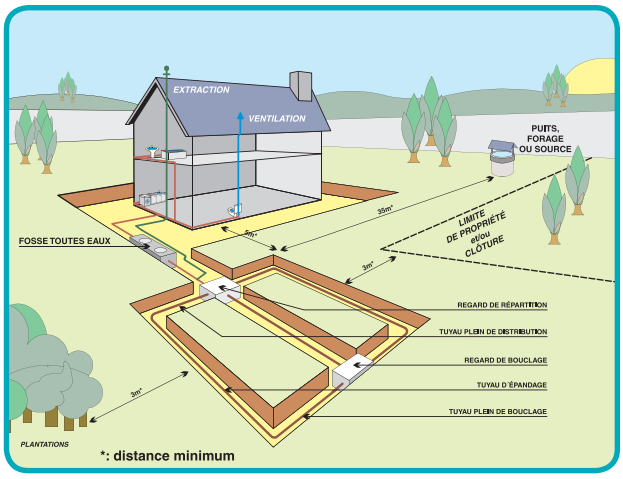
[123] Décret n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation.

[124] Les normes de l'Association française de normalisation ne sont pas opposables aux tiers : arrêt du Conseil d'État du 16 juin 2003, n°232694 M. Cristiani et Mme Marcelli.

Filière classique : implantation et fonctionnement d'une fosse septique toutes eaux et d'un épandage souterrain

	Dispositif traditionnel
	Exemple n°1 Fosse et épandage souterrain dans le sol
Critères de faisabilité	
Capacité de l'habitation	Toute capacité suivant le dimensionnement adapté
Emprise au sol	> 100 m2
Localisation en zones à usages sensibles	Possible hors réglementation locale spécifique
Contraintes du sol en place pour le traitement	Fortement dépendant de l'aptitude du sol en place
Critères de caractérisation des filières	
Consommation électrique	Non
Filière à haute technologie nécessitant une maintenant spécifique	Non
Bruit	Non

Caractéristiques techniques : MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DE LA SANTÉ, 2012, *Assainissement non collectif. Guide d'information sur les installations : outil d'aide au choix pour les usagers*, Paris, Ministère de l'Écologie, 48 pages.



Croquis d'implantation : Conseil général du Finistère, 2006, *Guide technique pour la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement non collectif*, Quimper, Direction de l'eau et de l'environnement, p. 8.

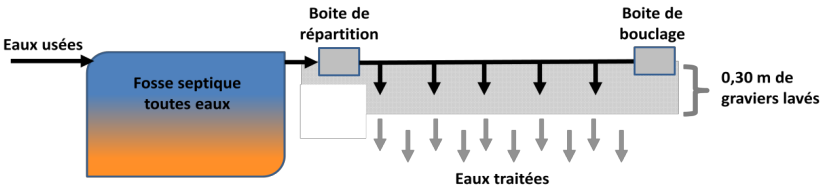


Schéma du fonctionnement technique : extrait de MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DE LA SANTÉ, 2012, *Assainissement non collectif. Guide d'information sur les installations : outil d'aide au choix pour les usagers*, Paris, Ministère de l'Écologie, 48 pages.

Encadré 7 : caractéristiques des filières classiques
Réalisation du montage : ROLLIN J., 2013.

- La procédure de normalisation

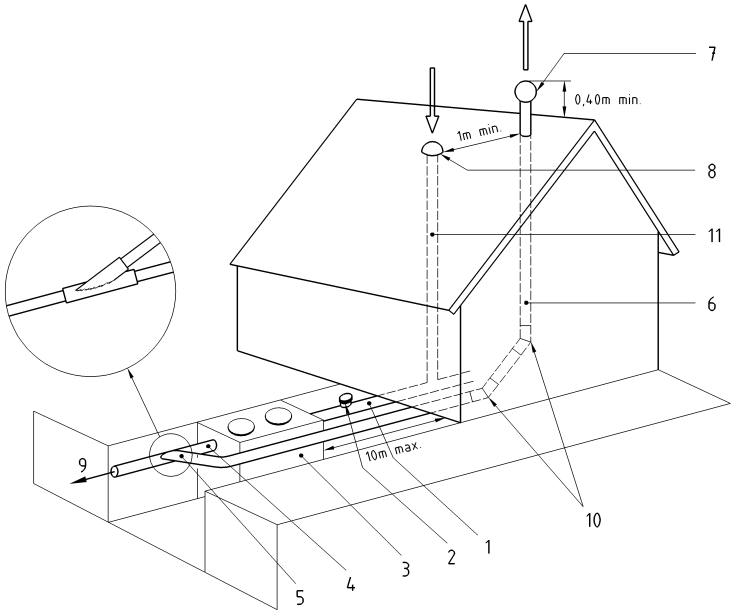
Ces dispositifs d'assainissement non collectif doivent respecter une série de normes techniques définies au sein des réunions de l'Association française de normalisation (Afnor). Créée en 1926, l'Afnor est un organisme de normalisation techniques. En 1939, elle est habilitée à délivrer la marque NF de conformité aux normes techniques. Elle est reconnue d'intérêt général par décret en 1984[125]. À cette date l'Afnor devient le coordinateur des travaux nationaux de normalisation technique. Dans ce cadre, elle permet la rencontre des acteurs de l'assainissement non collectif. En 1992, ils écrivent la première norme technique, appelée document technique unifié (DTU). Le DTU

[125] Décret n°84-74 du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation.

précise les règles de l'art dans trois domaines principaux puisque, en matière d'assainissement non collectif, « *les problèmes sont généralement ceux d'une mauvaise conception de départ, d'erreurs de dimensionnement des ouvrages et de défauts dans la pose*[126]. » Depuis 1992, les acteurs de l'assainissement non collectif se regroupent régulièrement pour établir de nouvelles normes et des schémas de principe (encadré 8). Le DTU a été modifié en 1998 puis en 2007. Il est actuellement en cours de révision[127].

[126] CHASSANDE C., 1997, *La certification et la politique de lutte contre la pollution des eaux*, Communication aux « rendez-vous de l'Afnor » : normalisation, certification et marchés publics dans le domaine de l'eau, intervention du chef de bureau de la lutte contre la pollution des eaux (Direction des eaux, Ministère de l'Environnement), 4 pages.

[127] Actuellement, cette norme est en révision dans le cadre de la Commission de normalisation P16E « Assainissement » Afnor.



Légende

1 Canalisation d'amenée des eaux usées domestiques (pente de 2 % min. à 4 % max.)

2 Té ou boîte de branchement ou d'inspection

3 Fosse septique (avec préfiltre intégré ou avec un préfiltre non intégré posé en aval de la fosse septique)

4 Canalisation d'écoulement des eaux prétraitées (pente de 0,5 % min.)

5 Piquage de ventilation haute réalisé à l'aide d'une culotte à 45° positionnée au-dessus du fil d'eau

6 Tuyau d'extraction diamètre 100 mm min. sur toute sa longueur et sans contre-pente. Ventilation haute (passage possible à l'intérieur de l'habitation)

7 Dispositif d'extraction à 0,40 m au-dessus du faîtage (extracteur statique ou éolien)

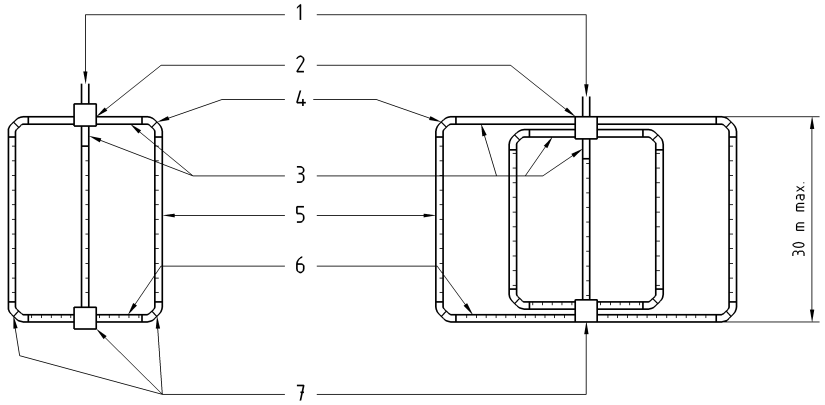
8 Dispositif d'entrée d'air (ventilation primaire) par chapeau de ventilation

9 Évacuation des eaux usées prétraitées (vers dispositif de traitement)

10 Succession de deux coudes à 45°

11 Colonne de ventilation primaire raccordée à l'évacuation des eaux usées domestiques (WC, lavabo, baignoire, etc.)

Ventilation de la fosse septique



Légende

Matériels

1 Arrivée des eaux prétraitées par tuyau plein (pente de 0,5 % min.)

2 Boîte de répartition

3 Tuyau plein sur la largeur de répartition et 1 m sur le tuyau d'épandage central

4 Chaque angle composé de deux coudes à 45° ou d'un coude à 90° à grand rayon

5 Tuyau d'épandage avec fentes orientées vers le bas (pente jusqu'à 1 %)

6 Bouclage de l'épandage par un tuyau d'épandage (non pris en compte dans la longueur totale d'épandage)

7 Boîte(s) de bouclage, de branchement ou d'inspection (exemple de positions)

Tranchées d'épandage

Encadré 8 : Schémas de principe des fosses septiques

Source : AFNOR, 2007, *Norme XP DTU 64.1 : mise en œuvre des dispositifs d'assainissement non collectif (dit autonome) ; maisons d'habitation individuelle jusqu'à 10 pièces principales ; Partie 1-1 cahier de prescriptions techniques*, Paris, Association française de normalisation, 49 pages + annexes.

- Le contenu des normes techniques françaises

Dans le DTU de 2007, différents thèmes sont abordés par la norme[128] : les matériaux, les prescriptions communes (règles d'implantation des dispositifs de traitement, exécution des travaux et mise en œuvre de l'ouvrage d'assainissement), le pré-traitement (mise en place et conception de la ventilation de la fosse septique, poste de relevage, etc.), le traitement (règles communes de mise en place, systèmes par infiltration et par filtration, autres filières). Le document établit un ensemble de clauses techniques qui peuvent faire l'objet d'un contrat entre les parties concernées par les travaux. Elles représentent un cadre à l'usage des fabricants d'installations, des bureaux d'études, des entreprises de construction et des contrôleurs. La définition de la norme technique a, par conséquent, des conséquences variées, et notamment économiques, sur l'activité de l'ensemble des protagonistes de l'assainissement non collectif.

C. La normalisation technique européenne : les dispositifs d'assainissement non collectif « agréés »

L'arrêté ministériel du 7 septembre 2009 portant sur les prescriptions techniques de l'assainissement non collectif autorise d'autres dispositifs de traitement que l'on appelle les **filières agréées**[129] (encadré 9). Il existe les **microstations** d'épuration qui réalisent à elles seules les opérations de pré-traitement et de traitement des eaux usées. De la même façon, la famille des **filtres compacts** sont des installations d'assainissement non collectif qui fonctionnent sans infiltration dans le sol. La dimension déterritorialisée de ces nouvelles filières de traitement agréées renouvelle considérablement la question du contrôle des produits de l'assainissement non collectif dans la mesure où leur circulation et leur commercialisation sont facilitées. Enfin, les **filtres plantés** (de roseaux surtout), utilisent certaines espèces végétales pour l'épuration des eaux.

---

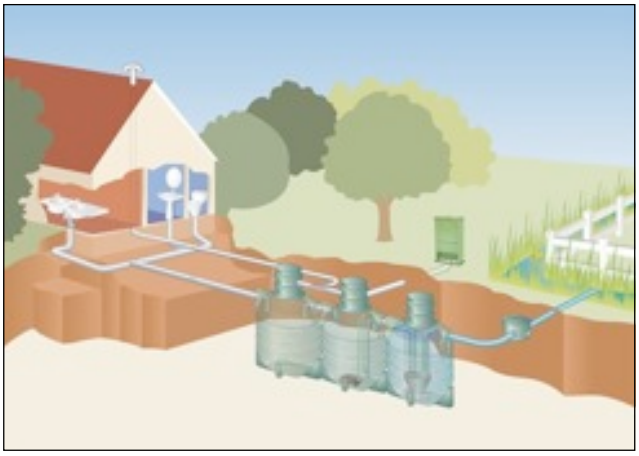
[128] AFNOR, 2007, *Norme XP DTU 64.1 : mise en œuvre des dispositifs d'assainissement non collectif (dit autonome) ; maisons d'habitation individuelle jusqu'à 10 pièces principales ; Partie 1-1 cahier de prescriptions techniques*, Paris, Association française de normalisation, 49 pages + annexes.

[129] Cette appellation provient de la nécessité qu'ont ces équipements d'obtenir un agrément des ministères en charge de l'Écologie et de la Santé.

Filière agréée : implantation et fonctionnement d'une micro station à culture libre

	Dispositif soumis à agrément ministériel
	Exemple n°2 Micro-station à culture libre
Critères de faisabilité	
Capacité de l'habitation	Se référer aux avis d'agrément
Emprise au sol	< 10 m2
Localisation en zones à usages sensibles	Possible suivant l'avis d'agrément et hors réglementation locale spécifique
Contraintes du sol en place pour le traitement	Traitement indépendant de l'aptitude du sol en place
Critères de caractérisation des filières	
Consommation électrique	Oui
Filière à haute technologie nécessitant une maintenant spécifique	Oui
Bruit	Oui

Caractéristiques techniques : extrait de MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DE LA SANTÉ, 2012, *Assainissement non collectif. Guide d'information sur les installations : outil d'aide au choix pour les usagers*, Paris, Ministère de l'Écologie, 48 pages.



Croquis d'implantation : BORALIT, *Guide d'installation de la filière d'assainissement Boralit - Opur surcompact 3 : Manuel technique destiné à l'usager*, Agen, 25 pages.

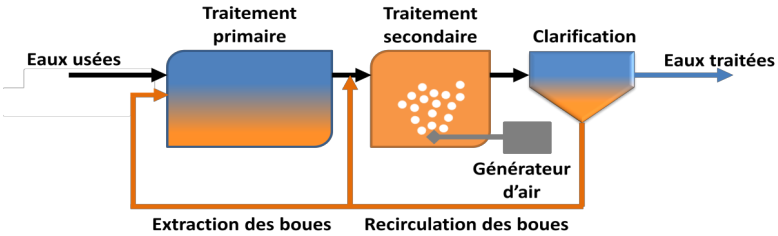


Schéma de fonctionnement technique : extrait de MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DE LA SANTÉ, 2012, *Assainissement non collectif. Guide d'information sur les installations : outil d'aide au choix pour les usagers*, Paris, Ministère de l'Écologie, 48

Encadré 9 : caractéristiques des filières agréées
Réalisation du montage : ROLLIN J., 2013.

- La procédure de normalisation

Ces nouvelles normes ont des conséquences sur le fonctionnement des Spanc. La nécessité de garantir la libre circulation des produits de construction au sein de l'Union européenne a conduit la France à autoriser la commercialisation de ces dispositifs agréés. Ainsi, la réglementation française sur l'assainissement non collectif est fortement marquée, depuis 2009, par la nécessité de prendre en compte les normes techniques européennes. L'arrêté « prescriptions techniques » du 7 septembre 2009[130] chargé de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 autorise ces dispositifs. Néanmoins, les ministères chargés de la rédaction des arrêtés considèrent que la

[130] Arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif.

normalisation technique européenne (marquage CE[131]) n'offre pas suffisamment de garanties. L'arrêté met en place une procédure d'évaluation des produits devant déboucher sur un agrément ministériel. En résumé, les dispositifs ayant la norme CE doivent obtenir un agrément national, c'est-à-dire une autorisation de commercialisation, délivré par les ministères chargés de l'Écologie et de la Santé, avant de pouvoir être installés en tant que dispositif de traitement en France.

- Le contenu des normes techniques

Deux organismes privés sont chargés, par les ministères, de mener la procédure d'agrément. Elle est composée d'une partie administrative composée du montage d'un dossier et d'une évaluation technique. Un référentiel d'évaluation technique, établissant un protocole commun a été mis en place par les deux organismes privés désignés. Le Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (Cérib) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) se partagent aujourd'hui cette activité[132]. Les évaluateurs surveillent les paramètres de l'installation, mettent à l'épreuve les instruments de mesures, vérifient les équipements puis réalisent des mesures en laboratoire. Ces procédures permettent d'évaluer l'efficacité du traitement. Elles sont complétées par des tests de durabilité, d'étanchéité et de résistance[133]. La procédure comporte désormais 77 points de contrôle, ce qui est bien plus contraignant que les termes de l'arrêté « prescriptions techniques » du 7 septembre 2009[134]. La normalisation technique exerce un réel pouvoir de contrainte qui s'impose aux Spanc.

*

* *

L'assainissement non collectif est indéniablement un domaine d'activité contraint. La législation, la réglementation, la normalisation technique le façonne, de façon complémentaire ou contradictoire. Se posent même des questions de légitimité. Nous l'avons montré avec la réglementation qui intervient dans des domaines très techniques alors que, pour certains acteurs, elle devrait simplement fixer un cadre. Nous pouvons aussi l'exposer avec les normes techniques, considérées parfois comme des « *hyper-lois* » (PUCA, 2010) s'appuyant sur une légitimité issue d'une élaboration consensuelle entre acteurs : « *la norme apparaît comme remplaçant un contenu*

---

[131] Ce marquage est composé de deux lettres C et E présentes sur le produit ou sur son emballage.

[132] BEREST S., SIMONNET R.-M., 2012, « Les plates-formes d'évaluation », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°21, p. 52.

[133] *Ibid.*, p. 52-56.

[134] BEREST S., 2012, « Il faut remettre à plat la procédure d'agréments (Berest, 2012) », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°23, p. 24-29.

législatif. Elle se substitue à la réglementation (...) nous passons d'une élaboration des spécifications techniques par les autorités publiques à une élaboration par des autorités privées » (Guegen, 1995 : 123). Le Spanc doit évoluer dans cet espace sous contrainte. Cela rend sa structuration et son fonctionnement d'autant plus fondamentaux.

Conclusion du chapitre 2

L'assainissement non collectif s'avère être un domaine d'activité particulièrement encadré, puisque les Spanc apparaissent cadenassés à de nombreux égards, que ce soit aux plans juridiques, financiers et techniques, mais aussi en matière de modes de gestion et d'organisation opérationnelle. Les contraintes structurelles sont importantes pour des services en voie de construction. Dans un contexte encore peu professionnalisé, les agents ont ainsi à appréhender et à mettre en œuvre un grand nombre de règles internes au service, afin, en dernier lieu, de faire respecter des obligations de résultats sur la qualité des installations d'assainissement non collectif des territoires.

Pourtant, çà-et-là, l'application des normes montre certains signes d'assouplissement. Ceci est à mettre en lien avec la nature du Spanc en tant que service public local. Les services peuvent choisir des missions facultatives, les établissements intercommunaux peuvent prendre en charge la compétence ou non, les activités peuvent être gérées directement par la collectivité ou en délégation, les sources de financements peuvent être variées. Du paradoxe qu'il y a pour un domaine d'activité *a priori* centralisé d'être géré par un service public local naît la question de la capacité des normes à produire une action publique homogène sur l'ensemble du territoire.

Enfin, cette menace qui pèse sur l'homogénéité de l'action publique est renforcée par le flou qui règne autour des sources du droit et de la normalisation technique. Nous avons montré que la politique d'assainissement non collectif fournissait une multitude de cadres aux Spanc. Elle le fait grâce à la législation, à la réglementation et à la normalisation technique. Ces différentes modalités d'encadrement ont tendance à entrer en concurrence et à se contredire. Leur enchevêtrement est susceptible de conduire à des incompréhensions puisqu'elles n'ont pas les mêmes objectifs, qu'elles ne sont pas portées par les mêmes acteurs et qu'elles n'ont pas toujours la même légitimité ni la même valeur juridique.

L'encadrement structurel des Spanc peut ainsi être nuancé par l'existence de quelques marges de manœuvre et d'un flou persistant autour du fait de l'enchevêtrement des sources du droit et de la normalisation technique. Paradoxalement, les conditions d'une certaine mise en difficulté de l'encadrement des Spanc semblent apparaître, ce qui se confirme par l'étude de l'essor et de l'hétérogénéité des services.

CHAPITRE 3
Essor et différenciation des Spanc

Dans les deux précédents chapitres, nous avons montré pourquoi et comment les Spanc ont été créés pour appliquer une politique destinée à homogénéiser les situations locales. Pour atteindre cet objectif d'homogénéisation de l'action publique, un ensemble de règlements et de normes techniques encadre l'activité et le fonctionnement des Spanc : les missions, les responsabilités, l'organisation, le financement, etc.

Mais se pose la question de la mise en œuvre concrète, sur les territoires, de ces règlements et de ces normes techniques. En effet, l'homogénéisation de l'action publique au niveau national, assurée par des services publics locaux même soumis à un fort encadrement réglementaire et technique, ne va pas de soi. Tous les Spanc remplissent-ils les mêmes missions ? La responsabilité du Spanc revient-elle toujours aux mêmes institutions ? S'organisent-ils et se financent-ils de façon identique ? Au final, les Spanc remplissent-ils l'objectif de la politique d'assainissement non collectif, c'est-à-dire la garantie du bon fonctionnement des installations des particuliers ? Nous avons montré dans le précédent chapitre que, effectivement, les normes réglementaires et techniques de l'assainissement non collectif laissaient certaines des marges de manœuvre aux Spanc. Celles-ci étant d'autant plus volontairement exploitées que les services profitent du flou des textes juridiques et techniques.

Notre démarche vise ici à interroger la capacité de la politique d'assainissement non collectif à créer des Spanc identiques sur le territoire et fournissant une qualité de service équivalente partout. Au-delà d'effectuer une simple mesure de la diversité des Spanc, il nous faut « *juger du degré de différence entre systèmes politiques locaux ou des modes et des contenus d'action publique* » (Douillet, 2012 : 24). Plusieurs qu'une simple mesure des différences, nous souhaitons montrer ici les **trajectoires de différenciation**, c'est-à-dire analyser comment les territoires réagissent à la nécessité d'appliquer les normes réglementaires et techniques et comment cela peut conduire à produire de la diversité au lieu de conduire à l'homogénéité.

Pour cela, nous mettrons en valeur des données nationales issues de notre enquête quantitative et nous présenterons nos études de cas. Pour finir, nous fournirons une analyse de la différenciation des Spanc, à travers plusieurs critères et en se basant sur le contenu des études de cas.

3.1. L'essor des Spanc à l'échelle nationale

Grâce, en grande partie, à notre enquête quantitative nationale basée sur l'étude de 329 Spanc, nous analysons ici les divergences et les similitudes qui existent entre les services. Les caractéristiques de ces derniers, que nous avons distingués dans le chapitre 2, permettent de les distinguer.

3.3.1. Une multitude de Spanc

L'utilisation de la base de données Sispea montre une nette progression du nombre de Spanc et de communes desservies depuis 2008 (tableau 6). À la date du recensement, ils sont un peu moins de 4000.

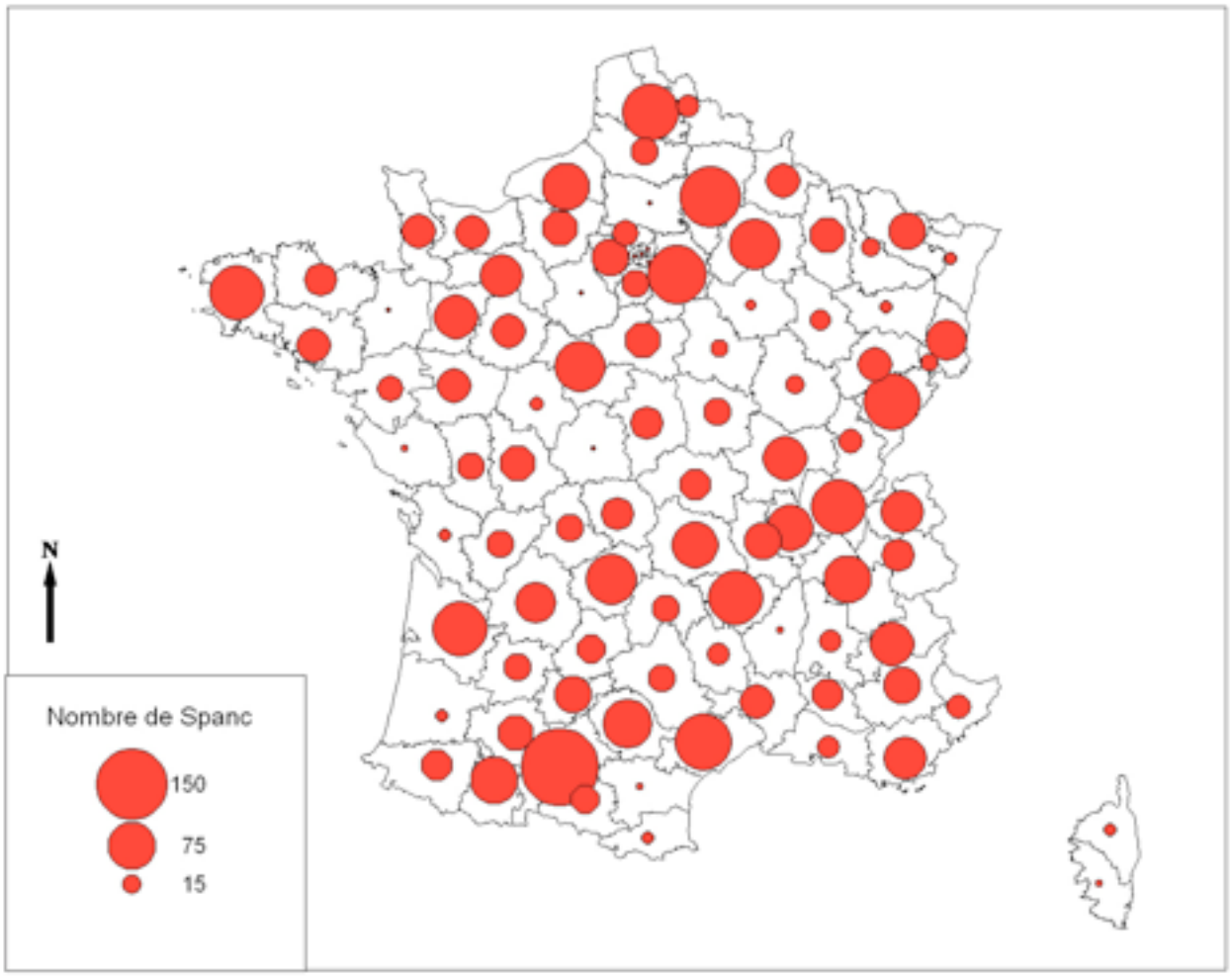
	2008	2009	2010	2011
Nombre de Spanc recensés	2 711	3 225	3 643	3 904
Nombre de communes desservies recensées	19 468	24 109	26 182	28 233

Tableau 6 : Évolution du nombre de Spanc recensés depuis 2008
Source : Base Sispea 2012 (mise à jour en juin 2013).
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Nous l'avons vu dans la partie méthodologie de notre introduction, toutes les communes ne sont pas couvertes par la base de données, soit parce qu'elles n'ont pas de Spanc, soit parce que le recensement est manifestement défaillant. Par conséquent, on peut considérer qu'**il y a entre 4000 et 4500 Spanc** à l'heure actuelle en France métropolitaine. Mais la base Sispea n'étant pas encore tout à fait exhaustive, les données ne sont pas assez complètes pour avancer un nombre de communes équipées d'un service. Nous pouvons toutefois affirmer que la couverture du territoire

national par les Spanc a été assez rapide depuis 2008 (1200 services et 9000 communes entre 2008 et 2011). Les obligations réglementaires participent à expliquer ces créations puisque les Spanc devaient être créés avant le 31 décembre 2005 et que les communes devaient contrôler toutes leurs installations avant le 31 décembre 2012.

Une analyse de la répartition géographique des Spanc, réalisée à partir de la base de données Sispea, montre que certains territoires sont marqués par un nombre important de services (carte 3).



Carte 3 : répartition géographique des Spanc en France
Source : Base Sispea 2011 ; mise à jour 2013.
Analyse : ROLLIN J., 2013.

Deux axes se distinguent particulièrement : le premier, de la région Rhône-Alpes aux régions Midi-Pyrénées et Aquitaine et le second, des régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais jusqu'à la Bretagne. Dans ces territoires, cette présence des Spanc s'explique soit par une couverture exhaustive du territoire, soit par une fragmentation importante des services, composés d'un faible nombre de communes (voire des Spanc communaux). Le nombre de Spanc est très faible entre la Lorraine et le

Nord du Massif central, c'est-à-dire dans ce qu'il reste de la « diagonale du vide », c'est-à-dire la partie du territoire national marqué une croissance démographique nulle ou négative (Todd, Le Bras, 2013). Plusieurs hypothèses peuvent être émises pour expliquer ce phénomène. Tout d'abord, l'organisme chargé de recueillir les informations, c'est-à-dire les services de l'État, n'ont peut-être pas autant la possibilité qu'ailleurs, de réaliser un inventaire de Spanc. La couverture du territoire par les Spanc est peut-être moindre que dans les territoires plus dynamiques. Ceci conforterait alors la difficultés, pour les institutions les moins dotées de mettre en œuvre ces services publics. Enfin, les Spanc peuvent être pris en charge par des institutions dont le périmètre d'action est plus vaste qu'ailleurs. Dans ce cas, ils privilégieraient, pour exercer la compétences, les syndicats intercommunaux traditionnellement chargés de l'assainissement collectif, plutôt que les communautés de communes.

La petite taille des Spanc révèle une forme d'éclatement. En effet, dans la plupart des cas, ils sont de petites voire de très petites structures. Les deux tiers d'entre-eux prennent place dans des communes ou des groupements de communes de moins de 5000 habitants (tableau 7).

Catégories de Spanc recensés	En nombre	En %
Moins de 1000 hab.	1 550	39,7 %
Entre 1000 et 5000 hab.	958	24,5 %
Entre 5000 et 10 000 hab.	575	14,7 %
Entre 10 000 et 20 000 hab.	392	10,0 %
Plus de 20 000 hab.	386	9,9 %
Non renseignés	43	1,1 %
Total	**3 904**	**100 %**

Tableau 7 : Nombre d'habitants gérés par les Spanc recensés
Source : Base Sispea 2012 (mise à jour en juin 2013).
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Ces éléments ont des répercussions sur l'aspect opérationnel des services. L'éclatement de la gestion de l'assainissement non collectif conduit à une situation dans laquelle les Spanc gèrent, en moyenne, assez peu d'installations d'assainissement non collectif. La moitié des services ont sous leur responsabilité moins de 500 installations dans le bassin hydrographique Rhône-Méditerranée-Corse (tableau 8).

Catégorie de Spanc	Nombre de Spanc	Part de Spanc de cette catégorie dans le total des Spanc
Moins de 500 installations	179	50,7 %
De 500 à 1500 installations	93	26,4 %
De 1500 à 2500 installations	39	11,1 %
Plus de 2500 installations	42	11,9 %
Total	**353**	**100 %**

Tableau 8 : Installations par Spanc dans le bassin RMC
Sources : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2011
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

3.1.2. Les missions

La loi sur l'eau de 1992 confie aux Spanc la responsabilité des contrôles des installations d'assainissement non collectif neuves et anciennes. Ces missions de contrôles sont obligatoires. Pour cette raison, le principal facteur de diversité des services concerne les missions facultatives des Spanc. Depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, ils ont la possibilité de prendre en charge trois missions facultatives : l'entretien des installations d'assainissement non collectif, les travaux des installations neuves et à réhabiliter, la gestion des matières de vidange.

- Les missions facultatives : entre hétérogénéité et homogénéité

Très majoritairement, c'est-à-dire dans plus des deux tiers des cas, les Spanc ne prennent pas de missions facultatives (tableau 9). Cela s'explique parce que les Spanc sont globalement assez récents et que les missions obligatoires ne sont pas toujours remplies. Dans ce contexte, se charger d'une mission facultative n'est pas une priorité.

Missions facultatives effectuées	En nbre	En %
Aucune mission facultative	229	69,6 %
Travaux	26	7,9 %
Vidange	22	6,7 %
Entretien, Travaux	15	4,6 %
Entretien, Travaux, Vidange	11	3,3 %
Entretien	10	3,0 %
Entretien, Vidange	9	2,7 %
Travaux, Vidange	7	2,1 %
Total	**329**	**100 %**

Tableau 9 : la prise en charge des missions facultatives par les Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Quand les Spanc prennent en charge une ou plusieurs missions facultatives, ils sont soumis à une forte diversité. Généralement, se concentrent sur une seule mission facultative, l'entretien, les travaux ou la vidange. Il s'agit parfois de diversifier les activités du service pour ne plus dépendre uniquement des subventions issues des contrôles. L'élargissement progressif des compétences répond alors à cette logique. Dans les situations où plusieurs missions facultatives sont choisies ensemble, nous constatons un important éclatement, puisque les quatre combinaisons possibles sont représentées[135]. La volonté de trouver des solutions de services intégrés « tout en un » à proposer aux usagers est ici marquée.

3.1.3. Les responsabilités

Les Spanc, depuis leur création en 1992, sont des services municipaux. Les communes en sont responsables. Elles peuvent transférer cette compétence à un établissement intercommunal. Des éléments d'hétérogénéité des Spanc apparaissent lorsque l'on étudie finement le type de structure porteuse du service. Le tableau suivant le démontre (tableau 10) :

Types de structure de gestion des Spanc recensés dans la base Sispea	Nombre de Spanc		Équivalent en nombre de communes	
	En nbre	En %	En nbre	En %
Communes	2 123	54,4 %	2 123	7,5 %
Communautés de communes	1 010	25,9 %	13 342	47,3 %
Communautés d'agglomération	99	2,5 %	1 809	6,4 %
Communautés urbaines	16	0,4 %	432	1,5 %
Syndicats	656	16,8 %	10 527	37,3 %
Total	**3 904**	**100 %**	**28 233**	**100 %**

Tableau 10 : structures de gestion des Spanc en France métropolitaine
Source : Sispea 2012 (mise à jour juin 2013).
Réalisation : ROLLIN, 2013.

[135] Entretien et travaux ; entretien et vidange ; travaux et vidange ; entretien, travaux et vidange.

- Le succès de l'intercommunalité

La dynamique de création de Spanc ne va pas toujours de pair avec une collectivisation des moyens au niveau intercommunal : plus de la moitié des Spanc ne sont composés que d'une seule commune. À première vue, la gestion de l'assainissement non collectif est donc très éclatée. En revanche, le tableau précédent montre que 92,5 % d'entre elles choisissent de transférer cette compétences à un établissement intercommunal. Il s'agit d'une tendance lourde qui rassemble la plupart des Spanc.

- Les concurrences entre EPCI et syndicats

Plus en détails, pour la gestion de l'assainissement non collectif, les communes hésitent entre le syndicat intercommunal (SIVU, SIVOM et syndicats mixtes) et l'Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Plus d'un tiers des communes décide de confier la compétence assainissement non collectif à des syndicats. Ces structures se positionnent au second rang des choix réalisés, tout juste après les communautés de communes et loin devant les communautés d'agglomération. Leur rôle de premier plan s'explique par leur vocation historique à s'impliquer dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Les Spanc sont alors pris en charge par les syndicats pour créer des structures cohérentes et intégrées prenant en charge tous les domaines de l'eau. Néanmoins, leur réussite peut être nuancée puisqu'elle est beaucoup moins prononcée qu'en matière d'assainissement collectif et de gestion de l'eau (tableau 11).

Compétences	Nombre de groupements compétents	Part des EPCI	Part des syndicats
Assainissement non collectif	***1964***	***68 %***	***32 %***
Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	3722	9 %	91 %
Assainissement collectif	2233	33 %	67 %
Lutte contre les nuisances sonores	232	97 %	3 %
Qualité de l'air	264	92 %	8 %

Tableau 11 : répartition des compétences environnementales par types de groupements intercommunaux en France
Source : Banatic juillet 2012 (*Les données pour l'assainissement non collectif divergent légèrement de la base Sispea)*
Réalisation : ROLLIN, 2013

Dans les deux tiers des cas où l'assainissement non collectif est géré de façon intercommunale, c'est un EPCI qui en a la charge et non un syndicat. Cela indique qu'il existe des tensions autour du statut de l'assainissement non collectif : il peut être considéré comme politique environnementale émergente s'inscrivant dans une logique de gestion intercommunale par un EPCI (à l'image de la préservation de la qualité de l'air et de la lutte contre les nuisances sonores) ; ou comme une

politique traditionnelle de gestion de l'eau, même si la mutualisation des moyens financiers n'est pas une motivation ici déterminante.

3.1.4. Le financement

De prime abord, le financement des Spanc semble est très homogène. Les services mettent en place des redevances payées après leurs prestations de contrôle et deux tiers d'entre eux font appel à l'agence de l'eau dont ils dépendent (tableau 12). Un Spanc sur cinq s'appuie encore sur le budget général de leur collectivité, alors qu'un peu moins d'un tiers de services reçoit une aide du conseil général.

Sources de financement	Nombre de Spanc financés par cette source	Part des Spanc financés par cette source
Spanc financés par les redevances	311	96 %
Spanc financés par le budget général de la collectivité	64	20 %
Spanc financés par l'agence de l'eau	224	69 %
Spanc financés par le conseil général	98	30 %
Un Spanc peut avoir plusieurs sources de financement		

Tableau 12 : les sources de financement des Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Un grand nombre de montages financiers différents apparaissent derrière ces tendances de fond.

- Les redevances

Les Spanc peuvent mettre en place plusieurs types de redevances (tableau 13). Tout d'abord, majoritairement, dans plus des deux tiers des cas, une facture est émise immédiatement après l'intervention par le Spanc. Ensuite, la redevance connaît un lissage, par exemple annuel, ce qui permet à l'usager de ne pas la régler en une seule fois. Enfin, une minorité des Spanc met en place un double système, en fonction des redevances. Ils peuvent opérer un lissage pour la redevance des contrôles des installations existantes et ne pas opérer de lissage pour les redevances des contrôles des installations neuves. Par exemple, un Spanc peut répartir ses redevances de la sorte :

- Redevance pour le contrôle des installations neuves : 250 euros.
- Redevance pour le contrôle des réhabilitations : 115 euros.

- Redevance pour le contrôle périodique des installations existantes : 120 euros tous les 6 ans, soit la mise en place d'une redevance annuelle de 20 euros.

Type de redevances demandées	En nbre	En %
Spanc financés par une redevance sur facture, immédiate après intervention	211	68 %
Spanc financés par une redevance annuelle	59	19 %
Spanc financés par les deux types de redevance	41	13 %
Total des Spanc répondants	**311**	**100 %**

Tableau 13 : les types de redevances mises en place par les Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Le prix des prestations qu'ils proposent est aussi une source de diversité pour les Spanc. Une enquête de l'association *Consommation, Logement et Cadre de Vie* de 2012 (CLCV) montre la très grande variation des tarifs pratiqués par les Spanc à l'échelle nationale, ce qui constitue une source de conflits importante :

- Les prix du diagnostic initial - c'est-à-dire le premier recensement des installations d'assainissement non collectif - varient de la gratuité à 185 euros, avec une moyenne à 85 euros[136].
- Les prix des visites périodiques, c'est-à-dire les contrôles postérieurs au premier recensement, voient leur montant varier de 1 à 15, c'est-à-dire de 35 euros à 513 euros avec une moyenne de 186 euros.

Ces variations s'expliquent par des données territoriales comme le nombre d'installations que doit contrôler le Spanc, mais aussi par des choix politiques, notamment quand les tarifs pratiqués sont très bas.

- Le croisement des sources de financement internes et externes

Le tableau 14 montre que plus des trois quarts des Spanc mobilisent plusieurs des quatre principales sources de financement recensées (redevances annuelle et « après intervention » confondues ; budget général de la collectivité ; Conseil général ; agence de l'eau).

[136] CLCV, *Enquête 2012 de la CLCV. Assainissement non collectif : les usagers toujours victimes de disparités*, communiqué de presse, CLCV (Consommation, Logement et Cadre de Vie), 6 pages.

Nombre de sources de financement (redevance, budget de la collectif, subvention agence de l'eau, subvention conseil général)	En nbre	En %
Une source de financement	84	25,8 %
Deux sources de financement	169	52,0 %
Trois sources de financement	59	18,2 %
Quatre sources de financement	13	4 %
Total des Spanc répondants	**325**	**100 %**

Tableau 14 : nombre de sources de financement par Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Cette manœuvre permet de renforcer le financement des services, parfois mis à rude épreuve : l'utilisation du budget de la collectivité relève de l'exception. Les aides du Conseil général et de l'agence de l'eau ne sont pas faites pour rémunérer directement les Spanc, mais plus pour subventionner les réhabilitations des installations d'assainissement non collectif. Enfin, les Spanc peuvent difficilement augmenter sensiblement les redevances.

Une analyse de l'articulation des ressources (redevances annuelle et après intervention regroupées, budget général de la collectivité, subventions de l'agence de l'eau et du Conseil général) apporte quelques précisions (tableau 15). Elle permet de déterminer quelles sources de financement, internes ou externes à l'institution porteuse du Spanc, sont mobilisées.

Provenance des sources de financement	Spanc bénéficiant d'1 **subvention externe** : agence de l'eau ou CG	Spanc bénéficiant de 2 **subventions externes** : agence de l'eau et CG	Spanc ne bénéficiant pas de **subvention externe**	**Total des Spanc répondants**
Spanc financé par 1 source **interne** à la collectivité : budget général ou redevance	153	28	83	**264**
Spanc financé par 2 sources **internes** à la collectivité : budget et redevance	38	6	16	**60**
Spanc sans financement **interne** à la collectivité	1	0	0	**1**
Total des Spanc répondants	**192**	**34**	**99**	**325**

Tableau 15 : l'articulation des sources de financement des Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Plusieurs éléments peuvent être mis en valeur :

- **Bénéficier d'une subvention** est une pratique très répandue qui concerne près des deux tiers des Spanc. Par contre, la mobilisation de plusieurs subventions est peu courante. Un peu plus de 10 % des Spanc utilisent cette technique de financement.
- Un **modèle financier** articulant une seule source interne et une seule source externe sort du lot puisqu'elle concerne près de la moitié des Spanc. Cela est confirmé par l'analyse suivante.

En réalisant la distinction entre la redevance annuelle « lissée » et la redevance immédiate après intervention, l'on constate que **les Spanc utilisent 27 modalités de financement différentes**, en jouant sur les sources mobilisables. Les modalités de financement sont par conséquent très variées, les Spanc choisissant et articulant plusieurs types de ressources (tableau 16).

Cinq modalités de financements les plus utilisées par les Spanc (parmi 27 utilisées)	En nbre	Part parmi les 325 Spanc répondants
N°1/27 : Redevance sur facture après intervention, Subventions de l'Agence de l'eau	96	29,5 %
N°2/27 : Redevance sur facture après intervention	47	14,5 %
N°3/27 : Redevance annuelle, Subventions de l'Agence de l'eau	28	8,6 %
N°4/27 : Redevance sur facture après intervention, Budget général de la collectivité, Subventions de l'Agence de l'eau	23	7,1 %
N°5/27 : Redevance sur facture après intervention, Redevance annuelle, Subventions de l'Agence de l'eau	21	6,5 %
N°5/27 : Redevance sur facture après intervention, Subventions de l'Agence de l'eau, Subventions du conseil général	21	6,5 %
Total des Spanc utilisant l'une des cinq modalités de financement les plus courantes	**236**	**72,6 % des 325 Spanc répondants**

Tableau 16 : cinq modalités de financement les plus utilisées par les Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Le budget général de la collectivité et les subventions du Conseil général ne sont guère utilisés dans les modalités de financement les plus mobilisées. Dans le premier cas, il s'agit, réglementairement, d'une pratique temporaire puisque les Spanc ont l'obligation de s'auto-financer, sans intervention de la collectivité. Dans le second cas, les subventions des Conseils généraux sont très inégales selon

les territoires. Elles sont de toutes façons en diminution et ne semblent pas constituer une solution pérenne pour les Spanc.

Globalement, les Spanc sont à la recherche de la simplicité et de l'efficacité. Les montages financiers trop lourds sont évités même si, de plus en plus, la multiplication des ressources est nécessaires. Cette obligation provoque un éclatement des situations.

3.1.5. Les ressources humaines

L'investissement en ressources humaines indique très clairement le niveau d'investissement de la collectivité en matière d'assainissement non collectif. Il y a de nombreux indicateurs quantitatifs et qualitatifs à distinguer comme le temps de travail global accordé à la mission assainissement non collectif, l'utilisation du temps partiel ou encore le niveau socio-professionnels des agents.

- Des temps de travail accordés à l'assainissement non collectif très inégaux

Dans près de la moitié des cas, le Spanc est constitué d'un seul agent (tableau 17). Dans ces cas-là, les services sont relativement modestes, soit par choix politique, soit parce que les enjeux territoriaux ne justifient pas une autre alternative. Par ailleurs, des Spanc plus importants se distinguent. Plus d'un quart des Spanc font travailler trois agents et plus. Au maximum, certains Spanc peuvent être composés d'une dizaine d'agents.

Composition des Spanc	En nbre	En %
Spanc avec 1 agent	148	46 %
Spanc avec 2 agents	87	27 %
Spanc avec 3 agents	40	13 %
Spanc avec 4 agents ou plus	44	14 %
Total des Spanc répondants	**319**	**100 %**

Tableau 17 : nombre d'agents dans les Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Un raisonnement en termes de temps de travail est plus fiable pour apprécier l'importance accordée aux Spanc (tableau 18).

Temps de travail dont bénéficient les Spanc	En nbre	En %
Spanc bénéficiant d'un temps plein ou plus	163	51 %
Spanc bénéficiant d'une durée de travail entre un mi-temps et un temps plein	65	20 %
Spanc bénéficiant de moins d'un mi-temps	91	29 %
Total des Spanc répondants	**319**	**100 %**

Tableau 18 : temps de travail accordé à la gestion de l'assainissement non collectif
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Il est frappant de constater que la moitié des services ne dispose pas de l'équivalent d'un temps plein à consacrer à l'assainissement non collectif. Dans ce cas, le Spanc est géré par un agent qui doit aussi s'occuper d'autres missions. Elles peuvent être très variées, notamment quand le Spanc est intégré aux services techniques des petites communes. Ces variations sont finalement très liées à l'organisation de la structure d'accueil.

- Les individus : une nécessaire polyvalence

Les réponses à notre enquête permettent d'identifier le temps de travail de 542 agents (tableau 19). Elles révèlent que, bien souvent, les agents chargés du Spanc sont très polyvalents : 30 % d'entre eux travaillent à moins d'un mi-temps pour le compte du Spanc. Cela signifie que ces agents ont plusieurs responsabilités au sein de la collectivité et que l'assainissement non collectif ne représente qu'une petite partie de leur activité.

Répartition des agents des Spanc	En nbre	En %
Agents à temps plein accordé au Spanc	284	52 %
Agents à temps partiel accordé au Spanc	258	48 %
- Sous total agents temps partiel : mi-temps ou plus *- Sous total agents temps partiel : moins d'un mi-temps*	*101* *157*	*19 %* *29 %*
Total des agents répondants	**542**	**100 %**

Tableau 19 : le temps de travail des agents de Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Cet élément est important en termes quantitatifs de temps de travail effectif. Mais il est aussi primordial en matière qualitative puisque les agents ont à organiser leur temps de travail en fonction de ces différentes activités, à accumuler des connaissances variées, à acquérir des compétences multiples et à jongler avec ces paramètres. Cela favorise bien entendu la diversité des services

puisque les agents travaillent dans des contextes différents. En plus de la mission assainissement non collectif, certains agents peuvent faire partie des services techniques ; d'autres peuvent être en charge de missions liées à la gestion de l'eau, de l'assainissement ou plus généralement de l'environnement ; enfin certains ont des contrats de travail à temps partiel. Le profil des agents de Spanc génère d'importantes différences entre les services.

- La structuration sociale des Spanc

L'analyse de la structuration sociale des Spanc permet de confirmer que le modèle d'un service composé d'un seul agent est majoritaire. Mais elle montre aussi une grande diversité de la gestion de ce type de ressources (tableau 20).

	Spanc sans agent à temps plein	Spanc avec 1 agent à temps plein	Spanc avec 2 agents à temps plein	Spanc avec 3 agents à temps plein	Spanc avec 4 agents ou plus à temps plein	Total
Spanc sans agent à temps partiel		62	19	7	14	**102**
Spanc avec 1 agent à temps partiel	93	31	10	2	2	**138**
Spanc avec 2 agents à temps partiel	32	2	3	3	/	**40**
Spanc avec 3 agents à temps partiel	5	1	/	/	/	**6**
Spanc avec 4 agents ou plus à temps partiel	2	1	1	/	1	**5**
Total des Spanc répondants	**132**	**97**	**33**	**12**	**17**	**291**

Tableau 20 : structuration des Spanc en matière de ressources humaines
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Deux données importantes doivent être relevées : un tiers des Spanc est géré par une personne à temps partiel et un autre tiers a à sa tête une personne à temps plein, aidé ou non par un employé à temps partiel. Autre originalité, il est possible de trouver des Spanc gérés par plusieurs personnes à temps partiel (13 %), ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'efficacité. La stabilité et la continuité des services ainsi que le suivi des dossiers n'en sont que plus affaiblis.

De façon générale, nous constatons que la gestion locale de l'assainissement non collectif est fortement marquée par une dispersion des ressources humaines. Les Spanc sont inégalement dotés et de façon plus ou moins structurée.

- Le statut professionnel des agents de Spanc

Les agents des Spanc ayant répondu à notre enquête ont un statut professionnel assez homogène. Il apparaît tout d'abord que la plupart sont des agents de la fonction publique territoriale (tableau 21). Tout du moins, ils ont répondu au questionnaire en prenant en compte les critères de celle-ci (correspondance aux catégories A, B ou C). La faible représentation des Spanc gérés en délégation de service public explique aussi ce déséquilibre.

Répartition des agents des Spanc	En nbre	En %
Agents de catégorie A	81	12 %
Agents de catégorie B	239	36 %
Agents de catégorie C	255	39 %
Secteur privé	81	12 %
Total des agents répondants	**656**	**100 %**

Tableau 21 : statut de la population d'agents de Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Les trois quarts des agents appartiennent à la catégorie B ou C de la fonction publique territoriale (profil de technicien). Dans les faits, les frontières sont assez floues lorsqu'il s'agit d'avoir la responsabilité d'un service. Nous avons montré que, bien souvent, un Spanc est géré de façon solitaire. Le fait d'appartenir à la catégorie B ou C ne correspond pas à des missions différentes pour les agents des Spanc. En revanche, les agents de catégorie A (profil d'ingénieur) sont à la tête des Spanc les plus importants ou font partie de ces employés multitâches qui occupent des postes à responsabilité par ailleurs (directeur de services techniques importants).

L'analyse de l'utilisation des ressources humaines des Spanc reflète une importante flexibilité. Les temps de travail qu'accordent les Spanc et leurs agents à l'assainissement non collectif sont très variables. De même, le partage des techniciens de l'assainissement non collectif entre les catégories B et C montre que leur statut n'est pas encore stabilisé.

3.1.6. Le mode de gestion

Le Spanc est un service municipal pouvant être organisé selon plusieurs modes de gestion comme la régie directe ou la délégation de service public. Lorsqu'une régie directe est privilégiée, le Spanc occupe, en fonction des cas, différentes positions dans l'organigramme de la collectivité.

- Les modes de gestion

La régie directe est très largement favorisée par les Spanc (tableau 22). La nature des missions du Spanc influence le choix du mode de gestion. La volonté de fournir un service de proximité est souvent présente. Symboliquement, il est plus difficile de faire appel à un prestataire privé quand les agents peuvent s'introduire sur les propriétés.

Modes de gestion	En nombre	En %
Affermage	223	6 %
Régie	3006	77 %
Régie avec prestation de services	450	12 %
Autres (régie intéressée et gérance)	4	0 %
Non renseignés	212	5 %
Total	**3895**	**100 %**

Tableau 22 : modes de gestion des Spanc en France
Source : Base Sispea 2012

En revanche, il n'est pas rare de voir des collectivités gérer cette compétence en mobilisant plusieurs modes de gestion de façon simultanée ou différée. Bien souvent, des entreprises privées ont été mobilisées au début de la mise en place des Spanc, notamment sous forme de prestations de services. Elles sont alors chargées de la mission la plus urgente des Spanc, c'est-à-dire le recensement et le diagnostic des installations existantes. Une fois le contrat arrivé à terme, des contrôles périodiques des installations sont pris en charge dans le cadre d'une gestion en régie. La pérennisation du service sur le territoire est alors réalisée par l'intermédiaire d'un Spanc géré par la collectivité.

- L'intégration du Spanc dans la structure d'accueil

Ce critère détermine l'activité du Spanc. L'assainissement non collectif ayant parfois des difficultés à être mis en œuvre et a être reconnu localement, sa position dans la structure d'accueil est primordiale. Elle reflète l'importance attribuée à cette politique, l'orientation que l'on veut lui

donner, sa capacité à acquérir une autonomie, etc. L'éclatement des situations doit être notée puisque les quatre configurations les plus utilisées reçoivent un succès relativement homogène (tableau 23).

Service ou Direction principal d'appartenance	En nbre	En %
Assainissement / Eau	77	30 %
Environnement / Développement durable	62	24 %
Service autonome dans la collectivité	*55*	*21 %*
Services techniques	38	15 %
Administration générale (DGS, Présidence, etc.)	29	11 %
Total des Spanc répondants	**261**	**100 %**

Tableau 23 : localisation des Spanc dans l'organigramme des structures d'accueil
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Outre la majorité constituée par les Spanc faisant partie des services « eau et assainissement », la présence de la catégorie « environnement et développement durable » signifie l'intégration de notre objet de recherche dans une logique plus vaste d'aménagement du territoire. Dans certains cas, cela se concrétise par l'articulation entre l'assainissement non collectif et le service des autorisations d'urbanisme au sein d'une même direction « développement durable ». Par ailleurs, dans plus d'un quart des situations, l'assainissement non collectif est pris en charge par les services techniques ou par un agent de l'administration centrale. La difficulté que rencontre le domaine de l'assainissement non collectif à s'imposer au sein de la collectivité est ici patente. La spécialisation de sa gestion est alors faible.

3.1.7. La qualité du service rendu

Les caractéristiques du service rendu peuvent être appréhendées en s'intéressant au respect des réglementations par les Spanc, c'est-à-dire celui des délais imposés et l'obligation de la réalisation des missions de contrôle.

- Le respect des délais

Dans un premier temps, l'étude de la création des Spanc et de l'état de réalisation de la première série de contrôle des installations d'assainissement non collectif est un bon indicateur du respect de la réglementation par les municipalités et les Spanc. La politique d'assainissement non collectif met en place deux délais de rigueur : le 31 décembre 2005, toutes les communes devaient s'être dotées d'un Spanc ; le 31 décembre 2012, tous les Spanc devaient avoir réalisé le diagnostic des installations d'assainissement non collectif de leur territoire. Ces deux obligations réglementaires sont loin d'être respectées sur les territoires. Le premier délai est celui de la création des Spanc (tableaux 24).

Date de création des Spanc	En nbre	En %
Avant 2000	21	6,6 %
2001 - 2005	108	33,8 %
2006 - 2010	160	50,0 %
Après 2010	31	9,7 %
Total des Spanc répondants	**320**	**100 %**

Tableau 24 : Date de création des Spanc
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

À l'échéance de création de Spanc de 2005, les retards sont considérables puisque 60 % des services répondants ont été créés depuis le 1er janvier 2006. L'une des causes de ce retard est le problème du financement. Elle se résout peu à peu à partir de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 qui autorise les collectivités, grâce à leur budget général, à financer les premières années de fonctionnement du Spanc.

Le deuxième délai de rigueur est celui du contrôle des installations avant le 31 décembre 2012 (tableaux 25).

Le SPANC a-t-il terminé le contrôle de toutes les installations d'ANC existantes ? (échéance 31 décembre 2012)	En nbre	En %
Oui	145	44 %
Non	133	40 %
Le Spanc réalise sa deuxième série de contrôles	51	16 %
Total	**329**	**100 %**

Tableau 25 : Spanc ayant achevé les contrôles obligatoires de toutes les installations (échéance 31 décembre 2013)
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : J. Rollin, avril 2013.

À l'échéance de la réalisation des contrôles de 2012, seuls 40 % des Spanc étaient en règle en termes d'objectifs atteint. Ce retard est lié au précédent, au degré d'investissement de la collectivité dans le domaine de l'assainissement non collectif et aux modalités d'organisation du Spanc. Par exemple, des prestations de services ponctuelles fixant des objectifs de résultats peuvent être conclues avec des entreprises privées pour réaliser rapidement une première campagne de contrôles des installations d'assainissement non collectif. Cela explique que certains Spanc réalisent actuellement leur deuxième - voire leur troisième - série de diagnostics.

- Le respect des procédures

Deuxièmement, la réglementation prévoit que les Spanc soient consultés avant la réalisation de travaux, soit dans le cas de la réhabilitation d'une installation déjà existante, soit dans le cas d'une installation d'assainissement neuve. Dans ces deux cas, le propriétaire doit faire appel au Spanc qui réalise le contrôle de conception en amont des travaux (vérification du dossier, des études de sol, des plans, etc.) et le contrôle d'exécution, une fois les travaux réalisés, pour vérifier que la livraison correspond au projet.

- Le plus souvent, l'implantation d'une **installation neuve** se déroule lors de la construction d'une maison. Dans ce cas, la consultation des Spanc suppose une entente avec les services instructeurs de permis de construire. Cet objectif réglementaire est presque toujours atteint (tableau 26). Cette récurrence semble considérer la bonne entente généralisée entre les différents services. Dans verrons, dans le chapitre 7, qu'elle doit toutefois être fortement nuancée.

Le Spanc est-il toujours consulté lors d'un dépôt de permis de construire (installation d'ANC neuve) ?	En nbre	En %
Toujours	301	91,5 %
Parfois	27	8,2 %
Jamais	1	0,3 %
Total	**329**	**100 %**

Tableau 26 : consultation des Spanc lors des procédures de permis de construire
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

- En revanche, une telle réussite n'est pas effective en ce qui concerne les **réhabilitations**, puisqu'un tiers des services ne sont pas systématiquement avertis quand un particulier réalise des travaux (tableau 27). Le démarchage commercial

d'industriels ne mentionnant pas l'existence des Spanc est intense dans certain territoire. Certains usagers, mal informés et / ou ne souhaitant pas payer le Spanc pour un nouveau contrôle, ne le préviennent pas.

Le Spanc est-il toujours consulté par les particuliers avant la réhabilitation de leur installation d'ANC ?	En nbre	En %
Toujours	217	66 %
Parfois	110	33 %
Jamais	2	1 %
Total	**329**	**100 %**

Tableau 27 : consultation des Spanc lors des procédures de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif
Source : ROLLIN J, 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J, 2013.

Le respect des réglementations par les Spanc est très relatif. Ils sont bien souvent en retard par rapport aux échéances fixés par la législation. Nombreux sont aussi ceux qui n'arrivent pas à s'imposer aux usagers lors des procédures liées à la gestion des installations d'assainissement non collectif.

*

* *

Cette enquête nationale sur les Spanc met en lumière certains traits communs. Cela se concrétise par un morcellement territorial, par une prise en charge intercommunale, par un faible investissement dans les missions facultatives, par le montage de procédures de financement simples et par une faible dotation en ressources humaines.

Pourtant, au-delà de ce constat, des signes importants d'hétérogénéité des Spanc apparaissent. La gestion intercommunale peut se concrétiser par l'intervention de structures très différentes, les Spanc prenant en charge des missions facultatives font des choix souvent singuliers, l'articulation des sources de financement internes et / ou externes est plurielle, la gestion des ressources humaines est complexe parce qu'elle doit être analysée au niveau global de la structure porteuse.

Des études qualitatives doivent être menées pour mieux appréhender la diversité des caractéristiques des Spanc.

3.2. La diversité des huit Spanc étudiés

Huit études de cas, répartis sur quatre territoires nous permettent ici de mieux saisir la variété des Spanc. Pour chacune des études de cas, une double démarche sera mobilisée. Nous appréhenderons tout d'abord les enjeux des territoires menant à l'émergence de la politique locale d'assainissement non collectif. Des territoires provençaux, vauclusiens, hauts-alpins et rhônalpins ont été choisis. Ils sont représentatifs d'une grande variété de situations territoriales, en termes historiques, géographiques, sociaux, etc.

Puis, la grille de lecture précédemment utilisée pour l'enquête nationale permettra de mettre en valeur les caractéristiques de chacun des Spanc.

3.2.1. Les Spanc provençaux

A. L'émergence de la politique publique

- Les dynamiques urbaines

La périurbanisation de l'arrière pays provençal a produit de vastes zones d'habitat diffus sans équipement collectif. Elle s'est accompagnée d'une forte croissance démographique. Ces dynamiques ont comme conséquence la présence, sur ces territoires, de nombreuses installations d'assainissement non collectif.

L'agglomération d'Aix-en-Provence - dans les frontières des 34 communes de la communauté d'agglomération, double sa population entre 1962 et 1999, de 160 000 à 330 000 habitants[137]. La problématique de l'articulation entre la gestion de l'assainissement et des politiques d'urbanisation est exacerbée. Elle représente un enjeu environnemental dans la mesure où de nombreuses maisons, environ 24 000, disposent d'un assainissement non collectif[138]. Elle est aussi un enjeu électoral

[137] Compte réalisé dans les recensements de la population http://www.recensement.insee.fr/

[138] Le Spanc du Pays d'Aix considère que près des trois quarts des installations représentent un risque élevé (7 %) ou moyen (66 %) pour l'environnement : Communauté du Pays d'Aix, 2011, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement non collectif : année 2010*, Aix-en-Provence, Spanc du Pays d'Aix, p. 17.

puisque les deux types d'assainissement se côtoient fréquemment, engendrant des inégalités d'équipement.

Ces enjeux sont aussi présents dans l'agglomération varoise de Draguignan qui est quant à elle dotée de 17 000 installations d'assainissement non collectif. Ce territoire a la caractéristique d'être encore très dynamique en termes de construction. Dans les années 2000, ce dynamisme du marché de l'immobilier est en effet plus accentué dans les Bouches-du-Rhône que dans le Var[139]. De même, à cette période, il y a en moyenne 600 constructions neuves par an en assainissement non collectif[140].

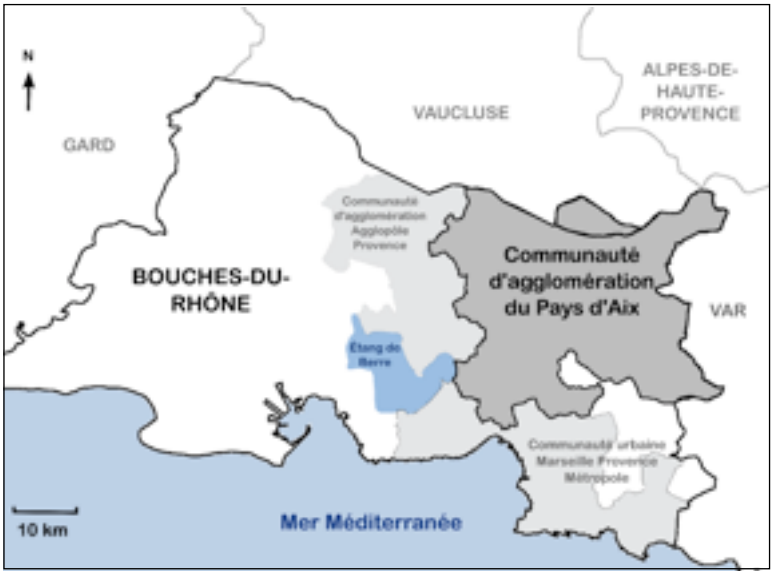
- La création des Spanc

Dans le contexte particulier de fort enjeu urbain de l'assainissement non collectif, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix crée le Spanc en 2004 au sein de sa Direction de l'Assainissement. Ceci est un moyen de se positionner clairement dans le champ du contrôle de l'urbanisation.

Dans l'arrière-pays varois, la question de la diffusion de l'habitat étant omniprésente, les communes décident de transférer, en 2003, la compétence assainissement non collectif à la communauté d'agglomération, déjà chargée de l'instruction des autorisations d'urbanisme. En 2008, l'articulation entre l'urbanisme et l'assainissement non collectif est officialisé dans l'organigramme puisque le Spanc est intégré à la direction « Droit des Sols » de l'EPCI.

[139] Croissance démographique de 9,6 % dans le Var entre 1999 et 2006, contre 5,4 % dans les Bouches-du-Rhône.
[140] Entretien : chef du Spanc de la Communauté d'agglomération dracénoise, le 31 mai 2011.

B. La communauté d'agglomération du Pays d'Aix



Carte 6 : localisation du Spanc du Pays d'Aix
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Tableaux 28 : caractéristiques du Spanc de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix
Réalisation : ROLLIN J., 2013

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
34	356 917	1 300	275	0,7	24 000	18

LES RESPONSABILITÉS

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2004	Communauté d'agglomération	Assainissement collectif (études)

LE FINANCEMENT

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation	Agence de l'eau	- Entre 130 et 290 € *(en fonction de l'installation)*	- Entre 390 et 530 € (*en fonction de l'installation)*	651 000 €

LES RESSOURCES HUMAINES

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
7 Agents à temps plein	1 agent de catégorie A 3 agents de catégorie B 3 agents de catégorie C

LE MODE DE GESTION

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie avec prestations de services pour les premiers diagnostics	Direction de l'assainissement

LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Deuxième série de contrôle en cours	Parfois	Parfois	Aucune

C. La communauté d'agglomération dracénoise

Carte 7 : localisation du Spanc dracénois
Réalisation : Rollin J., 2013.

Tableaux 29 : caractéristiques du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise
Réalisation : ROLLIN J., 2013

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
16	95 573	707	135	1,6	17 000	24

LES RESPONSABILITÉS

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2003	Communauté d'agglomération	Aucune

LE FINANCEMENT

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation	Agence de l'eau	Entre 75 et 300 € (*en fonction de l'installation)*	- Entre 150 et 1000 € (*en fonction de l'installation)*	165 404 €

LES RESSOURCES HUMAINES

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
3 agents à temps plein 1 agent à temps partiel	4 agents de catégorie C

LE MODE DE GESTION

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie	Direction de l'environnement

LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Non	Toujours	Toujours	Aucune

3.2.2. Les Spanc vauclusiens

A. L'émergence de la politique publique

- Des enjeux territoriaux et sociaux

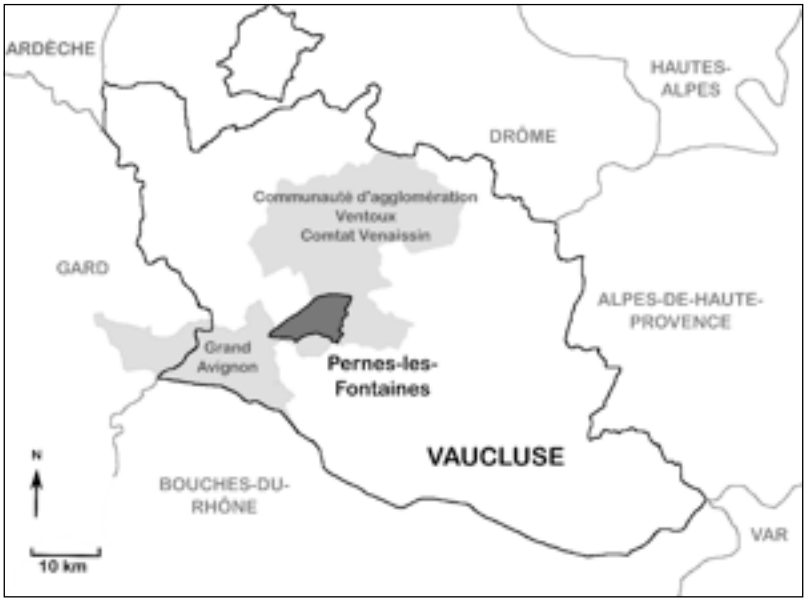
Les Spanc vauclusiens sont, dans un premier temps, fortement marqués par l'enjeu environnemental puisque la densité de dispositifs est élevée. Dans ces conditions, il est nécessaire d'assurer une bonne gestion de la qualité de l'assainissement. Paradoxalement, la forte densité de population ne correspond pas à une extension des réseaux collectifs. L'agglomération d'Avignon connaît même une densité d'installations d'assainissement non collectif supérieure au Pays d'Aix, même s'il n'y a rien de comparable en termes de nombre de dispositifs. La commune de Pernes-les-Fontaines, dont le centre est situé à environ 20 km d'Avignon présente aussi de nombreuses installations d'assainissement non collectif.

Ces Spanc sont, dans un second temps, marqués par les problèmes politiques liés à la gestion de l'eau dans le Vaucluse. Les débats et les controverses sur le prix de l'eau entraînent la création de plusieurs associations de consommateurs qui participent à orienter la politique publique locale.

- L'institutionnalisation des Spanc

Les réactions des usagers aux initiatives de création des Spanc ont un rôle important dans leur constitution. En 2008, le Spanc créé par la communauté d'agglomération du Grand Avignon au sein d'un service de l'eau et de l'assainissement est contesté devant le tribunal par une association de consommateurs. À Pernes-les-Fontaines, le service est créé suite au retrait de la commune du syndicat mixte jusqu'alors compétent. Cet évènement fait suite à des revendications des usagers.

B. La communauté d'agglomération du Grand Avignon



Carte 8 : localisation des Spanc du Grand Avignon et de Pernes-les-Fontaines
Réalisation : Rollin J., 2013

Tableaux 30 : caractéristiques du Spanc du Grand Avignon
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Présentation générale du territoire

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
13	175 855	240	733	0,8	4 500	19

Les responsabilités

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2008	Communauté d'agglomération	Eau Assainissement collectif

Le financement

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation - Redevance annuelle	Non	32 € tous les ans	80 €	NC

Les ressources humaines

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
2 agents à temps partiel	2 agents de catégorie B

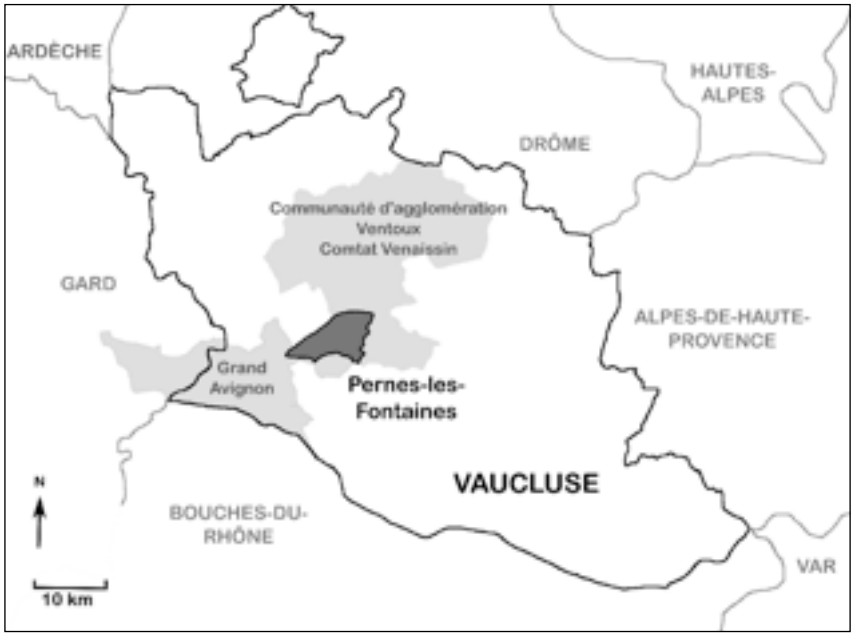
Le mode de gestion

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie	Service eau et assainissement

La qualité du service rendu

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Oui	Parfois	Toujours	Aucune

C. La commune de Pernes-les-Fontaines



Carte 8 : localisation des Spanc du Grand Avignon et de Pernes-les-Fontaines
Réalisation : Rollin J., 2013

Tableaux 31 : caractéristiques du Spanc de Pernes-les-Fontaines
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Présentation générale du territoire

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
1	10 405	51	204	0,3	1 000	20

Les responsabilités

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2011	Syndicat mixte puis commune	Aucune (gestion de l'eau et de l'assainissement par syndicat)

Le financement

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation - Budget général de la collectivité	Agence de l'eau	50 €	200 €	NC

Les ressources humaines

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
1 agent à temps plein	1 agent de catégorie C

Le mode de gestion

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Prestations de services puis régie	Service autonome / services techniques

La qualité du service rendu

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Non	Toujours	Toujours	Aucune

3.2.3. Les Spanc hauts-alpins

A. L'émergence de la politique publique

- Des territoires ruraux

De façon générale, le département des Hautes-Alpes connaît des taux de croissance démographique supérieurs à la moyenne nationale. Annuellement, entre 1999 et 2007, sa population augmente de 1,1 %[141], contre 0,8 % en France métropolitaine. L'urbanisation est concentrée dans les vallées et dans les bassins géographiques de Gap et de l'Embrunais. Avec respectivement des taux de croissance annuels de 1,4 % et 1,1 %, les deux terrains d'études, c'est-à-dire les communautés de communes des deux Buëch et du Laragnais, sont dans la moyenne départementale[142]. La seconde connaît une densité de population et d'installations plus importante que la première, même si son parc est globalement moins volumineux.

Bien entendu, la localisation de ces Spanc dans des espaces de montagne formule le problème de l'assainissement non collectif de façon particulière. Il est souvent plus onéreux de créer des réseaux collectifs. Mais il est aussi parfois difficile de trouver des solutions techniques adéquates pour l'assainissement non collectif, notamment quand le relief empêche de créer une surface d'épandage suffisante pour l'infiltration et le traitement des eaux usées dans le sol de la propriété.

- La prise en charge par les communautés de communes

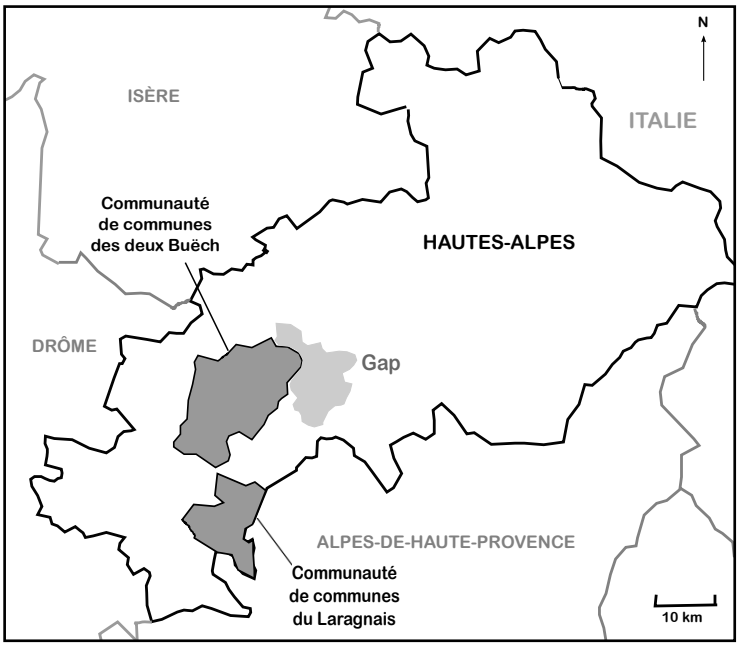
Les deux Spanc ont été créés sur le même modèle d'une gestion intercommunale par l'EPCI local. Dans ces territoires, les municipalités souhaitent garder le contrôle de l'assainissement collectif et des autorisations d'urbanisme. L'assainissement non collectif est plus facilement transféré à l'intercommunalité. Il semble être une compétence de moindre importance, davantage consensuelle et pouvant être gérée par les services techniques intercommunaux.

---

[141] Services de l'État dans les Hautes-Alpes, 2011, *Schéma département de coopération intercommunale des Hautes-Alpes*, 83 pages + annexes.

[142] INSEE, *Chiffres clés sur un territoire*. Disponible en ligne. Consulté le 27 juin 2013. URL : URL : http://www.insee.fr : Accueil > Base de données > Les résultats des recensements de la population > Données locales > Chiffres clés sur un territoire

B. La communauté de communes de deux Buëch



Carte 8 : localisation des Spanc des deux Buëch et du Laragnais
Réalisation : Rollin J., 2013

Tableaux 32 : caractéristiques du Spanc des deux Buëch
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Présentation générale du territoire

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
11	6 064	297	20	1,4	600	2

Les responsabilités

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2009	Communauté de communes	Aucune

Le financement

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation	Agence de l'eau Conseil général	75 €	300 €	NC

Les ressources humaines

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
1 agent à temps partiel	1 agent de catégorie C

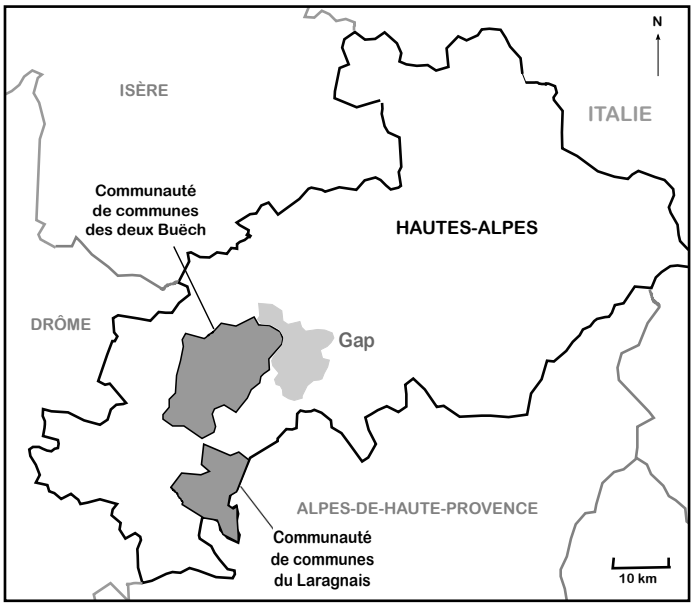
Le mode de gestion

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie avec prestations de services pour les premiers diagnostics	Services techniques

La qualité du service rendu

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Non	Parfois	Parfois	Travaux

C. La communauté de communes du Laragnais



Carte 9 : localisation des Spanc des deux Buëch et du Laragnais
Réalisation : Rollin J., 2013

Tableaux 33 : caractéristiques du Spanc du Laragnais
Réalisation : ROLLIN J., 2013

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
7	6 295	143	44	1,1	450	3

LES RESPONSABILITÉS

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2006	Communauté de communes	Aucune

LE FINANCEMENT

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation	Agence de l'eau	90 €	90 €	11 170 €

LES RESSOURCES HUMAINES

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
2 agents à temps partiel	1 agent de catégorie A 1 agent de catégorie B

LE MODE DE GESTION

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie	Services techniques

LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Oui	Toujours	Toujours	Travaux

3.2.4. Les Spanc rhônalpins

A. L'émergence de la politique publique

- La particularité des problèmes d'assainissement

Le syndicat intercommunal de Bellecombe (Haute-Savoie), dans la vallée de l'Arve, est créé en 1974. Ce territoire alpin est traditionnellement marqué par l'industrie du décolletage et des industries de pointe. Il est caractérisé par une périurbanisation importante, entre les pôles que représentent Annemasse à l'ouest et Cluses – Bonneville - La Roche-sur-Foron à l'est. Les communes de la vallée de l'Arve connaissent, entre 1975 et 2006, une variation de population de 49,7 %[143]. Le territoire du Spanc se caractérise par une faible densité de population et d'installations au km2. Cela s'explique par la superficie importante qu'il doit couvrir. L'enjeu environnemental est réel puisque, en 2005, 80 % des installations sont considérées comme non conformes[144].

Le SIVOM de l'Ay et de l'Ozon développe une logique de gestion intégrée des milieux aquatiques. Il est issu d'un SIVU créé en 1997 pour le portage d'un contrat de rivières[145]. Le problème de l'assainissement non collectif est ici considéré comme partie intégrante de la gestion de l'eau.

- Vers une gestion intégrée de l'eau

En Haute-Savoie, les modes de gestion de l'assainissement doivent s'articuler de façon particulière puisque les formes de l'urbanisation sont très variables. Cette mise en cohérence amène le syndicat, en 1997, à compléter ses volets « gestion de l'assainissement collectif » et « gestion d'un contrat de rivières », par la mission d'assainissement non collectif avec la création d'un service spécifique pour 12 communes.

La même volonté d'intégration des politiques de l'eau est visible dans le Spanc du SIVOM ardéchois puisqu'il réunit plusieurs compétences de la gestion de l'eau (contrat de rivières et Spanc

---

[143] INSEE, « Attractivité : sept familles de territoires en Rhône-Alpes », *La lettre*, n°128, mai 2010.

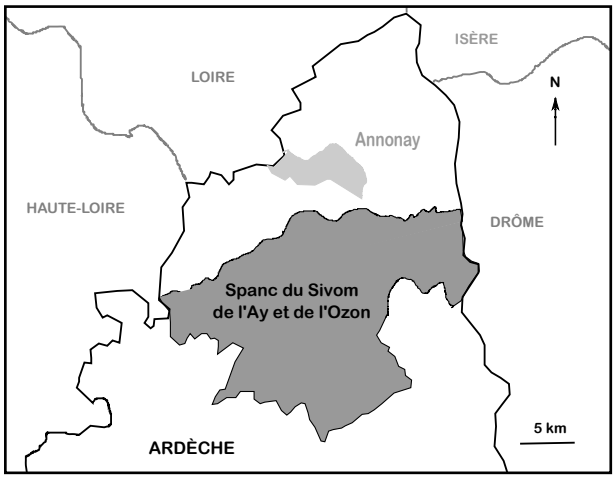
[144] JACQUEMOUD N., PATOIS L., 2005, *Syndicat intercommunal de Bellecombe : 8 années d'expériences en ANC*, Saline Royale d'Arc et Senans (25), Présentation lors des 1ères rencontres régionales de l'assainissement non collectif de l'Ascomade, 41 diapositives.

[145] SIVU DE L'AY ET DE L'OZON, 2011, *Contrat de rivières Ay-Ozon : document de synthèse, dossier définitif*, 24 pages.

depuis 2006). Le Spanc gère l'assainissement non collectif des communes faisant partie du bassin versant concerné à partir de 2006. Il réalise aussi des prestations de services dans le domaine de l'assainissement non collectif pour la communauté de communes du Bassin d'Annonay[146].

[146] GRAIE, 2010, *Actes du 2ème séminaire d'échanges régional à Bourgoin-Jallieu (38). Assainissement non collectif*, Villeurbanne, GRAIE, 160 pages.

B. Le Sivom de l'Ay et de l'Ozon



Carte 10 : localisation du Spanc de l'Ay et de l'Ozon
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Tableaux 34 : caractéristiques du Spanc de l'Ay et de l'Ozon
Réalisation : ROLLIN J., 2013

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
21	15 952	340	47	1,2	2 800	8

LES RESPONSABILITÉS

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
2600	SIVOM	Contrat de rivières Gestion globale et concertée des milieux aquatiques

LE FINANCEMENT

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation - Redevance annuelle	Agence de l'eau Conseil régional	59 € (premier contrôle de bon fonctionnement) puis 16 € par an	150 €	103 293 (*en 2011*)

LES RESSOURCES HUMAINES

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
1 agent à temps plein 1 agent à temps partiel	NC

LE MODE DE GESTION

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie	Service autonome

LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Deuxième série de contrôle en cours	Toujours	Toujours	Travaux

C. Le Syndicat des Rocailles et de Bellecombe

Carte 11 : localisation du Spanc du Syndicat des Rocailles et de Bellecombe
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Tableaux 35 : caractéristiques du Spanc du Syndicat des Rocailles et de Bellecombe
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Présentation générale du territoire

Nombre de communes	Population				Installations d'assainissement non collectif	
	Hab.	Superficie (km2)	Densité de population (hab/km2)	Taux croissance annuel moyen entre 1999 et 2009	Nbre d'instal. d'ANC	Instal. d'ANC au km2
12	23 840	1 142	21	2,7	2 300	2

Les responsabilités

Date de création du Spanc	Type de structure porteuse	Compétence de la structure porteuse dans le domaine de l'eau / assainissement
1997	SIVOM	Eau Assainissement

Le financement

Types de financement interne à la collectivité	Subventions extérieures	Montant contrôle des installations existantes	Montant contrôles des installations neuves ou à réhabiliter	Budget (exploitation)
- Redevance sur facture après prestation - Redevance annuelle	Agence de l'eau	0,29 € /m3	100 €	NC

Les ressources humaines

Temps de travail des agents	Catégorie des agents
1 agent à temps plein 3 agents à temps partiel (dont deux à moins d'un mi-temps)	1 agent de catégorie A 1 agents de catégorie B 2 agents de catégorie C

Le mode de gestion

Mode de gestion	Intégration au sein de la structure porteuse
Régie	Service assainissement

La qualité du service rendu

Premiers contrôles achevés ?	Consultation pour les contrôles de réhabilitations ?	Consultation pour les contrôles des installations neuves ?	Missions facultatives
Deuxième série de contrôle en cours	Toujours	Toujours	Entretien Travaux Vidange

3.3. La différenciation des Spanc

Nous analysons ici l'hétérogénéité des Spanc en fonction de la grille de lecture précédemment utilisée, c'est-à-dire des différents éléments qui caractérisent les Spanc. Cela permettra de fournir une réelle comparaison entre les services.

3.3.1. Les responsabilités

- Les structures responsables de l'assainissement non collectif

L'assainissement non collectif est parfois de **la responsabilité d'un syndicat intercommunal de gestion de l'eau**. Cette compétence est alors venue se greffer à d'autres, plus anciennes : la gestion de l'eau et de l'assainissement dans le syndicat haut-savoyard des Rocailles et de Bellecombe ; la gestion des milieux aquatique et d'un contrat de rivières dans le syndicat ardéchois de l'Ay et de l'Ozon. Dans ces cas, où l'assainissement non collectif est considéré comme une problématique étroitement liée aux problématiques préexistantes. Les élus s'en réfèrent alors à cette structure syndical pour créer le Spanc. Ceci aurait aussi pu être le cas dans la commune vauclusienne de Pernes-les-Fontaines. Précisément, cette dernière, après avoir transféré la compétence assainissement non collectif au syndicat mixte local, l'a désormais récupérée, essentiellement suite à l'action des usagers que nous étudierons dans le chapitre 5.

L'intégration de tous les domaines de l'eau dans un même EPCI est aussi effectif dans le cas de la communauté d'agglomération du Grand Avignon. Historiquement, cela s'explique par le souhait de la ville d'Avignon de garder le contrôle de ces compétences de l'eau et de l'assainissement, sans les transférer à un syndicat. Ces compétences sont transmises à l'EPCI lors de sa création, sans toutefois que, dans les faits, la ville centre n'en perde le contrôle.

La conception de l'assainissement non collectif **comme compétence à part entière, devant être gérée par un EPCI de façon autonome** est avérée. Les communautés de communes hautes-alpines

développent des missions au sein des services techniques, de façon autonome par rapport aux institutions responsables de la gestion de l'eau et de l'assainissement, mais aussi face à celles en charge de l'urbanisme par exemple.

Par ailleurs, certains Spanc sont **mis en lien avec les services de l'urbanisme, soit au sein d'un EPCI, soit dans un système d'acteurs locaux**. À Draguignan, le Spanc est vu comme un réel outil d'aménagement du territoire. Il se coordonne avec le service du permis de construire, également présent au niveau intercommunal. Une situation hybride peut être constatée à Aix-en-Provence où le Spanc est géré par la communauté d'agglomération et parce qu'il joue un rôle important en termes d'enjeux environnementaux, sanitaires et urbanistiques. Les municipalités, conscientes du rôle politique important de la gestion des eaux usées, n'ont en revanche pas transféré l'assainissement collectif à l'EPCI. Face à cette limite, ce dernier décide tout de même de se charger des études dans ces domaines de compétence, en proposant par exemple des prestations aux collectivités. Ce cas montre ainsi qu'un EPCI peut s'appuyer sur le dynamisme d'un Spanc pour gagner en cohérence dans un champ d'action plus vaste.

- Les conséquences sur l'intégration dans les structures porteuses

La stabilisation de l'assainissement non collectif sur les territoires prend différentes formes dans les organisations étudiées.

- La **quête d'une intégration entre les types d'assainissement et de gestion de l'eau** dans le Syndicat des Rocailles et de Bellecombe, dans le Grand Avignon et même dans le Pays d'Aix, amène les organisations à placer le Spanc dans le service assainissement dédié. Ces conditions tendent à sectoriser l'assainissement non collectif dans le champ de l'assainissement. Si les Spanc veulent intervenir dans d'autres champs de l'action publique, leur dynamisme doit être d'autant plus important.

- La **localisation du Spanc dans un service « Environnement » ou « Développement durable »** résulte de la vision de l'assainissement non collectif comme compétence émergente pouvant être gérer par un EPCI ou un syndicat de façon autonome. Cela lui donne une vocation très différente. À Draguignan, nous l'avons vu, la localisation dans la direction de l'environnement donne au Spanc une toute autre dimension. En Ardèche, la cohabitation du Spanc avec la gestion des milieux aquatiques et du contrat de rivières est un bon exemple de cette conception environnementaliste de l'assainissement non collectif.

- La **proximité entre le Spanc et les services techniques**, à Pernes-les-Fontaines et dans les communautés de communes Hautes-Alpines leur donne une autre identité, davantage polyvalente, concrète et technique. Les structures porteuses sont ici plus petites et rapprochent tout naturellement les différents types de compétences techniques au sein d'un même service.

En définitive, ces cas révèlent la diversité de la gestion de l'assainissement non collectif. Elle est liée à des processus historiques de structuration des compétences sur le territoire, à l'organisation des structures d'accueil, aux objectifs et aux champs d'action qui sont assignés aux Spanc. Ces potentialités sont étroitement liées aux ressources financières dont disposent ces services.

3.3.2. Le financement

- Les ressources internes

Quatre modalités d'utilisation des ressources internes apparaissent avec nos cas d'études. **Le plus fréquemment, les redevances exigées à la suite des prestations sont privilégiées**, dans les gros Spanc (Pays d'Aix et CA Dracénoise) comme dans les plus modestes (CC du Laragnais et des deux Buëch). Il s'agit du mode de faire le plus répandu et le plus simple. Mais, pour les Spanc varois et aixois, cela permet aussi de s'adapter aux à-coups éventuels du marché immobilier. La mise en place d'une redevance annuelle serait beaucoup plus difficile à gérer, du fait aussi de l'importance du parc d'installations et du nombre de personnes concernées.

La **redevance annuelle nécessite en effet une grande proximité entre les usagers et le Spanc**. Ce dernier, par son activité, doit justifier la régularité du prélèvement. Elle est par exemple rendue possible quand le service réalise sa deuxième ou troisième campagne de diagnostic des installations d'assainissement non collectif (Haute-Savoie et Ardèche), mais aussi dans le Grand Avignon où une périodicité de quatre ans a été déterminée. Pour être acceptée, cette modalité de facturation doit obligatoirement être utilisée par un Spanc expérimenté et ayant contrôlé au moins une fois les installations d'assainissement non collectif de son territoire. De façon encore plus pointue, le Syndicat des Rocailles et de Bellecombe et le SIVOM de l'Ay et de l'Ozon ont créé **un montage faisant coexister les redevances annualisées et les redevances sur facture après prestation**, en fonction des différents contrôles et missions.

Enfin, à Pernes-les-Fontaines, le **Spanc s'appuie encore sur le budget général de la collectivité** territoriale porteuse, comme la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 l'autorise. Depuis

cette date, les services ont la possibilité, durant leurs quatre premiers exercices, de se financer de cette manière. Dans cette commune, le montage ici présenté peut donc être utilisé jusqu'en 2015. Après cette date, et selon les exigences du statut juridique des Spic, les recettes et les dépenses du Spanc devront être équilibrées, sans intervention de la collectivité.

- Les ressources externes

Avec nos exemples, la plupart des cas de figure sont représentés, de l'absence de subvention extérieure (Grand Avignon) à la combinaison des aides de l'agence de l'eau et du Conseil général (CC des deux Buëch). Aucun Spanc n'est subventionné par le seul Conseil général. Ce n'est pas tout à fait étonnant puisque, la plupart du temps, cette institution a surtout un rôle d'aide et d'animation des réseaux de Spanc.

L'agence de l'eau participent en masse au financement des Spanc. La capacité à mettre au point des procédures est un élément primordial pour les Spanc. Dans le cas des subventions accordées aux services pour la réalisation des contrôles, cette procédure ne semble pas très difficile à mettre en œuvre. Les Spanc les plus récents (Pernes-les-Fontaines) ou les plus modestes n'ont pas de problèmes à ce niveau. Au final, la captation de ressources financières extérieures fonctionne bien dans les cas étudiés.

- Ressources internes et externes

Même si la modalité de financement associant les redevances immédiates après prestations et la subvention l'emporte (Pays d'Aix, CA Dracénoise, CC du Laragnais), l'éclatement des situations est ici visible. Mis à part ces trois cas, il y a autant de modalités de financement que de Spanc (5). Les Spanc font appel à des ressources financières plus ou moins nombreuses :

- Le Grand Avignon ne mobilise qu'**une redevance annualisée**, sans aide extérieure. Cela lui permet de bénéficier d'entrées régulières, sans devoir se justifier dans le cadre d'une collaboration avec des partenaires.
- Lorsque l'on mobilise **deux sources** de financement (les trois cas précités), la situation est globalement stabilisée autour d'une articulation entre les subventions de l'Agence de l'eau et le calcul de la redevance.
- La mobilisation de **trois ressources** peut avoir deux significations. Elle peut refléter la volonté de multiplier les sources de revenus afin de garantir l'existence du service dans une situation délicate, comme à Pernes-les-Fontaines où le Spanc est récent ou comme dans la CC des deux Buëch où le Conseil général intervient. L'utilisation de trois sources de financement caractérise, d'un autre côté, une capacité a créer des montages

financiers complexes, de façon volontaire afin d'optimiser le service, comme dans le Syndicat des Rocailles et de Bellecombe ou le SIVOM ardéchois.

- Les budgets

L'absolue diversité des Spanc est manifeste lorsque l'on étudie le montant des contrôles réalisés par les Spanc, ainsi que les budgets de ces derniers. Les différences majeures entre les budgets s'expliquent surtout par les frais de personnels. Certains agents travaillent uniquement pour le Spanc et sont rémunérés par un budget spécifique, annexe au budget général de la collectivité (ainsi que les charges). Ce dispositif se rapproche le plus d'une organisation privée, tel que le prévoit le statut de Spic. Les différences entre les budgets des Spanc du Pays d'Aix et de la CC du Laragnais s'expliquent comme cela. Dans la communauté d'agglomération aixois, 95 % des dépenses sont dédiés aux frais de personnels[147]. À l'inverse, dans les Hautes-Alpes, où les agents ne travaillent pas à temps plein pour le Spanc, leur rémunération et les charges sont prises en charge par le budget général.

Le montant des redevances de contrôle est, bien entendu, calculé en fonction notamment des frais de personnel. Cela provoque des différences majeures entre les Spanc. Par exemple, le contrôle des installations neuves ou à réhabilitation est cinq fois plus élevé dans le Pays d'Aix que dans le Grand Avignon. La nécessité de financer sept agents à temps plein explique pour beaucoup ces tarifs. Mais c'est surtout l'hétérogénéité des pratiques qui est frappante. Les redevances sont parfois variables selon les types d'installation, notamment leur dimensionnement (Pays d'Aix et CA Dracénoise) ou selon le volume d'eau consommé (Syndicat des Rocailles et de Bellecombe). Les redevances sont parfois identiques selon les types de contrôle (CC du Laragnais) même si, le plus souvent, elles sont très différentes (entre les contrôles des installations neuves et celui des installations anciennes). La fixation du montant des redevances est un réel facteur d'éclatement des pratiques.

Pour conclure, certaines solutions de montage financier sont privilégiées par les Spanc. La redevance immédiate après prestation et la subvention de l'Agence de l'eau remporte un franc succès. Mais, au-delà de cette apparente homogénéité des modalités de financements, notamment liée à la gestion des ressources humaines, peuvent être très différentes.

---

[147] COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2012, *Budget primitif 2013 - Vote du budget annexe du service public d'assainissement non collectif (Spanc). Décision du conseil du 14 décembre 2012*, Aix-en-Provence, 5 pages.

3.3.3. Les ressources humaines

- Le temps de travail

Avec sept agents à temps plein, le Spanc du Pays d'Aix est clairement le service le mieux doté. Le nombre d'installations qu'il doit gérer l'oblige à être largement pourvu. L'équipe se divise en deux, d'une part les agents chargés de la réalisation des contrôles des installations existantes. D'autre part, ceux qui ont à gérer le contrôle des dispositifs neufs ou à réhabiliter. Les missions sont clairement définies et ont tendance à cloisonner le service. Dans tous les cas, l'activité immobilière locale dynamique et les enjeux liés à l'assainissement non collectif obligent le Spanc à recruter largement. Il en a d'ailleurs les capacités financières puisqu'il instaure des redevances assez élevées[148] et que ses activités de contrôle sont efficacement organisées.

Avec quatre agents, les Spanc dracénois et du Syndicat des Rocailles et de Bellecombe sont aussi bien pourvus. Le premier, dont l'un des agents a quitté le service récemment, repose globalement sur les mêmes logiques que le Spanc aixois. Il s'appuie sur une activité importante liée à la nécessité de couvrir un territoire doté de 17 000 installations d'assainissement non collectif. Globalement, le service est aussi divisé entre agents réalisant les contrôles des installations existantes et les autres. Un appui administratif, comme dans le Pays d'Aix, est aussi présent. Dans les Hautes-Alpes en revanche, le nombre d'agents est identique (4), mais la répartition du temps de travail est différente. Un seul employé est exclusivement dédié à cette mission. Trois sont chargés de l'assainissement non collectif à temps partiel. Cela est caractéristique d'une gestion par un syndicat intercommunal ayant la responsabilité de l'assainissement collectif. Les contrôleurs sont ainsi amenés à réaliser plusieurs types de missions dans le domaine de l'assainissement.

L'emploi à temps partiel destiné à l'assainissement non collectif est largement répandu. Deux agents dans cette situation sont parfois associés (Grand Avignon et CC du Laragnais) alors que parfois, un seul agent est destiné à cette mission à temps partiel (CC des deux Buëch). Malgré tout, ce n'est pas parce qu'un Spanc est modeste ou récent, qu'il est très faiblement pourvu en ressources humaines. À Pernes-les-Fontaines, le service est pris en charge par une personne à temps complet. Nous le verrons, cela s'explique par des raisons politiques locales évidentes. Enfin, dans le SIVOM ardéchois, le Spanc est très stabilisé. Un couple classique composé d'un agent à temps plein et d'une personne à temps partiel est mis en place. Cette organisation des ressources humaines permet de développer des procédures efficaces et rodées.

---

[148] Montant du contrôle des installations existantes : de 130 à 290 euros en fonction de l'installation. Montant du contrôle des installations neuves ou à réhabiliter : entre 390 et 530 euros en fonction de l'installation.

La gestion des ressources humaines est un point fondamental. L'utilisation de plusieurs temps partiels ne s'avère pas toujours efficace comme le montre le cas avignonnais (4 500 installations), dont les activités peinent à se développer. Au contraire, à Pernes-les-Fontaines (1 000 installations), un agent à un temps plein structure un service en proie à une forte pression des usagers réunis en association comme nous l'analyserons dans le chapitre 5.

- De nombreuses configurations

La gestion des ressources humaines dans les Spanc est très variable. Tant, au niveau du temps de travail qu'à celui du statut des agents. La combinaison entre ces deux éléments est révélatrice des modalités de gestion des services et donc de l'importance donnée à la politique d'assainissement non collectif. Il est par exemple très intéressant de constater que la CC du Laragnais est davantage qualifiée que bien des services. Elle bénéficie de la présence d'un agent de catégorie A, ce qui n'est pas le cas des Spanc des communautés d'agglomération avignonnaise, dracénoise, et ardéchoise. Toutefois, pour préciser l'analyse, il faut mettre cet élément en regard avec le temps travaillé.

La présence d'agents de statut de technicien ou plus (catégorie B ou A) ne garantie pas que l'assainissement non collectif fait l'objet d'un portage politique appuyé. Cette mission peut ne représenter qu'une très faible partie du temps de travail des agents concernés. Ainsi, à Draguignan, le Spanc, composé d'agents de catégorie C bénéficient d'un soutien politique important, d'une intégration organisationnelle efficace et d'une réelle reconnaissance. De même à Pernes-les-Fontaines, un seul agent de catégorie C met en œuvre une politique très sensible dans laquelle, nous l'avons vu, des usagers n'hésitent pas à intervenir. En revanche, dans le Grand Avignon, les deux agents de catégorie B, qui travaillent à temps partiel sur le Spanc, éprouvent de réelles difficultés à rendre visible ce service.

Les Spanc très développés (Pays d'Aix) et développant une forte ingénierie (Syndicat des Rocailles et de Bellecombe) ont des similitudes. Gérant des agents de catégories A, B et C, ils reflètent une certaine habileté en termes de gestion des ressources humaines. À leur tête, un chef de service doit alors faire preuve d'une compétence managériale, notamment à Aix-en-Provence où les employés à temps plein sont nombreux.

Dans tous les cas, il faut se garder de toutes conclusions hâtives, lorsque l'on étudie la mobilisation des ressources humaines par les Spanc. Elles sont liées à des facteurs particulièrement nombreux : caractéristiques territoriales et conséquences sur les recettes financières, conditions opérationnelles, institutionnelles et organisationnelles des structures d'accueil, etc. De même, ces ressources dépendent du degré d'investissement local dans ce domaine d'activité. Pour ces raisons, leur analyse est d'une grande efficacité pour comprendre les activités mises en place par les Spanc.

3.3.4. Le mode de gestion

- Des liens peu évidents entre réalités institutionnelles et opérationnelles

Les études de cas ne montrent pas de liens immédiats entre la stabilisation des Spanc dans les structures d'accueil et les modes de gestion. La régie, avec ou sans prestations, est plébiscitée comme à l'échelle nationale. L'intervention des prestations répond davantage à des enjeux locaux ou territoriaux qu'à des récurrences institutionnelles. Deux Spanc très différents comme celui du Pays d'Aix et celui de la CC des deux Buëch adoptent la régie, en faisant appel ponctuellement à un bureau d'études pour la réalisation des premiers diagnostics.

3.3.5. La qualité du service rendu

- Le respect de la réglementation et les initiatives des missions facultatives

Trois Spanc ont effectué la première phase de contrôle dans les temps et sont systématiquement consultés lors des procédures de réhabilitation et de construction des installations neuves, notamment dans les cas d'autorisation d'urbanisme (Spanc rhônalpins et CC du Laragnais), alors que, au contraire, un service ne met en place aucune de ces mesures réglementaires (CC des deux Buëch). Néanmoins, ce n'est pas parce que le Spanc du Pays d'Aix a achevé sa première phase de contrôles et en mène actuellement une deuxième, qu'il arrive à s'intégrer à toutes les procédures dans lesquelles il est censé intervenir. À l'inverse, les Spanc dracénois et de Pernes-les-Fontaines sont dans l'illégalité quant à l'achèvement de la première phase de contrôles mais sont parfaitement intégrés aux autres procédures.

Il y a quatre cas où une mission facultative est prise en charge par le Spanc. **Cela concerne les Spanc expérimentés de Rhône-Alpes**. Le SIVOM ardéchois prend en charge des travaux de réhabilitation des installations en maîtrise d'ouvrage publique. Le Syndicat des Rocailles et Bellecombe gère quant à lui les trois missions facultatives (vidange, travaux, entretien). **Des Spanc plus récents et moins stabilisés sont aussi à l'initiative**. Un service en cours de développement et ayant terminé la première phase obligatoire de contrôle débute une activité de prise en charge des travaux (CC du Laragnais), suivi de près par son voisin Haut-Alpin (CC des deux Buëch). Au contraire, les Spanc très développés du Pays d'Aix et de Draguignan ne mettent pas en place de telles initiatives.

- L'absence de déterminisme

Sur les territoires où le nombre d'installations est élevé (24 000 à Aix-en-Provence et 17 000 autour de Draguignan), l'activité de contrôle suffit à financer le service. Pourtant, malgré leurs caractéristiques communes évidentes, ces deux Spanc ne fonctionnent pas de la même façon. Le Pays d'Aix présente une activité importante en matière de contrôle des installations existantes, alors que le Spanc varois n'a pas encore achevé le premier recensement. Il arrive à financer son activité avec le contrôle des nouvelles installations et soigne son intégration aux procédures d'autorisation d'urbanisme.

De même, deux collectivités assez proches, les communautés de communes des Hautes-Alpes, ne s'investissent pas du tout de la même façon en matière d'assainissement non collectif. Les trajectoires sont différentes entre la CC du Laragnais qui respecte globalement les obligations réglementaires et la CC des deux Buëch. Ce dernier cas, tout comme celui de Pernes-les-Fontaines, montre que les prestations de services pour la réalisation de la première phase de recensement des installations n'est pas la panacée. Cette modalité de gestion peut s'avérer plus réussie si la technostructure qui l'encadre en a les moyens cognitifs (Pays d'Aix).

Deux structures porteuses qui, au départ, sont assez différentes, se rejoignent de façon assez frappante. Le Spanc haut-savoyard dépend d'un syndicat compétent dans le domaine de l'assainissement et de l'eau depuis 1974, alors que le syndicat ardéchois, responsable des contrats de rivières et des milieux aquatiques, existe depuis 1997. Le premier s'investit dans le domaine de l'assainissement non collectif dès 1997. Le second en 2006. Pourtant, tous deux développent des démarches innovantes et très intégrées, articulant missions obligatoires et une ou plusieurs missions facultatives.

*

* *

Nous avons ici montré la grande variété des phénomènes de différenciation des modes et des contenus d'action publique dans le domaine de l'assainissement non collectif. De façon générale, il faut remarquer l'absence de déterminisme et de liens automatiques entre la taille et la structuration du service, le respect des normes de service et la qualité finale de la prestation rendue. Des Spanc peuvent tout à fait se rejoindre à propos d'une des caractéristiques mises en lumière et diverger radicalement sur les autres points (missions, financement, ressources humaines, mode de gestion, etc.). Il en résulte une grande variété des organisations et des qualités de service.

Cette analyse empirique impose de repenser les relations entre les normes et le territoire puisque les Spanc font preuve d'une grande capacité à s'adapter aux situations, en sélectionnant les ressources qu'ils doivent développer et en choisissant les missions facultatives qu'ils souhaitent éventuellement mettre en place. Les phénomènes de différenciation touchent ainsi en développement plus ou moins important de cette qualité chez les Spanc.

Conclusion du chapitre 3

L'encadrement rigoureux de la réglementation et la normalisation technique pouvaient donner à penser que les Spanc présenteraient des caractéristiques communes très nombreuses. L'action de l'État central et des normes techniques aurait du être, dans ce cas, initiatrice d'une harmonisation des services publics locaux concernés. Mais ce schéma théorique est invalidé par l'analyse empirique que nous venons de proposer.

Le chapitre 2 laissait supposer que les Spanc avaient en fait beaucoup plus d'options qu'il n'y paraissait. Cela s'avère être le cas. Ils ont la possibilité de choisir de quelle façon ils souhaitent gérer et développer les différents types de ressources disponibles. Ils sont aussi libres de décider s'ils désirent remplir ou non des missions facultatives. Ce troisième chapitre a prouvé que, du point de vue quantitatif, les Spanc présentaient certaines caractéristiques communes. Nous avons relevé des caractéristiques largement répandues qui concernent la majorité des Spanc.

Cette analyse quantitative a ensuite été complétée d'une démarche qualitative. Elle a, quant à elle, montré une multitude de trajectoires différentes dans la constitution des Spanc. **Il y a donc bien un phénomène de différenciation de grande échelle qui s'opère surtout du fait du « *management des ressources* »** (Knoepfel *et al.*, 2006 : 93). Les Spanc, par exemple, adaptent et spécifient leur gestion des ressources humaines, financières et procédurales, pour tenter de répondre aux enjeux locaux.

À cette étape de la réflexion, il est difficile de trouver un modèle généralisable permettant d'analyser les formes de la différenciation des Spanc. Ils font en effet preuve d'une certaine liberté pour gérer leurs ressources comme ils l'entendent et pour se fixer des objectifs spécifiques. En cela, la pression des normes réglementaires et techniques ne semble pas avoir d'effets fondamentaux sur la forme de ces services qui évoluent de façon singulière.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Cette première partie nous a permis d'analyser le processus de normalisation réglementaire et technique de l'assainissement non collectif et d'évaluer son efficacité. Il nous fallait déterminer la façon dont les normes globales pouvaient rencontrer les réalités territoriales par l'intermédiaire des Spanc. Ces services devaient donc être placés au centre de l'étude, puisque nous avons montré qu'ils font l'objet de lois, de règlements, de normes techniques et qu'ils doivent eux-mêmes mettre en place des cadres d'action locaux.

Les Spanc sont issus d'une lente construction de la politique d'assainissement non collectif, durant laquelle les finalités et les moyens d'action ont évolué. Plusieurs lieux de pouvoir se sont progressivement associés. Les hygiénistes ont lancé l'assaut contre les solutions d'assainissement non collectif, privilégiant les réseaux collectifs plus prompts à évacuer les eaux usées hors des villes. Des interdictions et des contraintes techniques sont alors associées aux dispositifs individuels. Un deuxième lieu de pouvoir s'immisce dans la gestion de l'assainissement non collectif. Les urbanistes permettent un assouplissement des règles et introduisent surtout l'idée de zonage et de rationalisation des choix d'assainissement. Enfin, les porteurs d'une vision environnementaliste prennent de l'importance, en imposant une vision transversale de la problématique.

Pour ces raisons, il est tout à fait logique de voir les Spanc caractérisés par le contrôle individuel, tout à fait représentatif des pratiques hygiénistes. Il est encore naturel que les Spanc interviennent dans les procédures d'autorisation d'urbanisme, voire parfois comme expert en matière de planification territoriale. Enfin, les Spanc, sous l'impulsion de la vision environnementale, tendent à devenir des services multi-tâches, diversifiant leurs missions et affirmant leur présence dans les procédures de gestion du territoire.

Présentant des filiations avec plusieurs disciplines, la politique d'assainissement non collectif se caractérise aussi par la définition d'une institution chargée de la mettre en œuvre, les Spanc. Ceux-ci ont des obligations au regard de la réglementation mais peuvent s'aménager des marges de manœuvre pour agir. La plus évidente d'entre elles est la possibilité de prendre en charge des missions facultatives comme l'entretien des installations d'assainissement non collectif, les travaux de réhabilitation et de réalisation ainsi que des opérations de vidange. Ils peuvent ainsi diversifier

leurs activités et donc leurs sources de revenus, même si cela suppose de mettre en place des procédures parfois complexes.

De fait, notre étude empirique montre un grand nombre de trajectoires de différenciation des Spanc. Ces dynamiques de création de marges de manœuvre confirment le développement de nombreux jeux de mise en œuvre (*implementation games*) entre les acteurs du territoire. Certaines caractéristiques des territoires périurbains et ruraux créent des conditions particulières qu'il faut analyser de plus près afin de trouver des facteurs d'explication généralisables. Dans le domaine de l'assainissement non collectif, la pluralisation de la gestion de la compétence et l'omniprésence des relations entre les Spanc et les usagers conditionnent en partie les caractéristiques de ces services.

PARTIE 2

La territorialisation de la politique d'assainissement non collectif

INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La première partie a montré que la politique d'assainissement non collectif est marquée par deux dynamiques de mise en œuvre. Historiquement, elle se positionne dans une logique *Top down*, caractérisée par une activité importante de l'État central qui souhaite régulariser les situations locales. Effectivement, le mode de pensée hygiéniste, selon lequel il faut intervenir dans les pratiques sanitaires des populations et dans leurs conditions de vie, perdure jusque dans la deuxième moitié du XXe siècle. Dans une même logique verticale, les réglementations de l'État sont nombreuses et il existe des normes techniques édictées par les groupes professionnels de façon consensuelle.

Cette logique *Top down* aboutit à la création d'un service public d'assainissement non collectif (Spanc) dont les contours sont formalisés par la réglementation. Pourtant, dans le même temps, les études empiriques que nous avons menées sur les Spanc ont montré que cette régularisation des situations ne fonctionne guère, puisque les situations locales sont très différenciées. Nous avons effectivement constaté que ces services ne mobilisent pas leurs ressources de la même manière et qu'ils n'agissent pareillement sur les territoires. Plus précisément, si certains traits communs peuvent être repérés lorsqu'on analyse quantitativement les Spanc, de véritables dynamiques de différenciation apparaissent à l'échelle plus fine de la démarche qualitative.

Ces éléments laissent donc supposer une mise en œuvre horizontale de la politique publique. Dans cette deuxième partie, nous examinerons cette possibilité et d'appréhender les ressorts d'une telle forme d'action publique. Pour cela, nous devrons nous demander s'il n'y a pas des caractéristiques propres à la gestion de l'assainissement non collectif dans le périurbain qui soient sources de différenciation pour les services, ce qui expliquerait en partie les difficultés de l'État à asseoir son rôle de régulation des situations locales.

Les travaux portant sur l'*implementation game* (jeu de mise en œuvre) offrent une grille de lecture intéressante pour cette deuxième partie (Bardach, 1977). Sans répéter ce que nous avons exposé dans le cadrage théorique, il s'agit ici de développer une analyse horizontale de la situation, dans laquelle l'action publique fait intervenir de nombreux acteurs au niveau local. Dans cette perspective, l'influence des normes est minimisée. La mobilisation de cette lecture horizontale de la mise en œuvre des politiques publiques prend donc tout son sens, puisque nous avons montré, dans la première partie, que toutes les normes n'étaient pas appliquées de façon identique sur les

territoires. Dans ces conditions, il faut se demander ce qui se joue réellement dans l'application de cette politique publique. Qu'est-ce qui amène les acteurs locaux à se mobiliser et dans quel sens ? Quelles sont les effets concrètes des jeux de mise en œuvre sur les activités des Spanc ?

Nous étudierons, dans le chapitre 4, les conséquences de la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif. Les municipalités, qui ont à intégrer une nouvelle compétence à partir de la loi sur l'eau de 1992, doivent faire appel à d'autres acteurs porteurs de logiques, d'intérêts et de ressources propres. Cette situation est d'autant plus difficile à gérer pour les Spanc que nous nous situons dans le contexte des transformations de la structure politico-administrative française qui ont des conséquences importantes dans les espaces les moins bien dotés.

Nous déterminerons ensuite, dans le chapitre 5, le rôle des relations de service sur le fonctionnement des Spanc. Cela s'avère judicieux dans la mesure où, dans les espaces périurbains et ruraux, la proximité entre les élus locaux et leurs administrés est un élément fondamental pour expliquer la mise en œuvre des politiques publiques. Les liens d'interconnaissance étant bien plus étroits que dans les espaces urbains, les décisions politiques peuvent avoir des conséquences électorales radicales. Pour ces raisons, il faudra examiner de très près les relations entre les agents des Spanc et les usagers.

CHAPITRE 4
La pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif

La première partie a présenté des Spanc partagés entre l'obligation de faire appliquer la réglementation et les normes techniques et leur nécessité de respecter les décisions prises par les structures porteuses, seules responsables des services. Les évolutions institutionnelles actuelles rendent cette situation toujours plus complexe. Les services territoriaux de l'État, habituels garants locaux du respect des réglementations, tendent à se contracter et à se recentrer sur des missions particulières. Parallèlement, de multiples échelles de gestion du territoire sont apparues depuis vingt ans, de l'échelle communale à l'échelle européenne (Dubois, 2009). Profitant de cette dynamique et des lois de décentralisation, les municipalités, c'est-à-dire les collectivités responsables des Spanc (la compétence pouvant être transférée), ont gagné en pouvoir et en autonomie.

La situation de la politique d'assainissement non collectif est donc assez problématique. Basée sur une activité réglementaire et technique importante, elle voit les relais locaux de l'État s'affaiblir et les collectivités territoriales s'affirmer. De façon générale, cette affirmation est alors concomitante à un accroissement du nombre d'acteurs impliqués dans la gestion des territoires et donc des logiques et des intérêts défendus (*Ibid.*). Cette pluralisation de la gestion des territoires est particulièrement visible dans le domaine de l'assainissement non collectif.

La loi sur l'eau de 1992 a conduit à accentuer la pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif. La création des Spanc provoque de nombreux changements. En termes d'acteurs concernés, les services de l'État présents sur les territoires, c'est-à-dire les Ddass (Directions départementales des affaires sanitaires et sociales) alors responsables de ces problématiques, sont dessaisies au profit des communes. L'acteur public porteur de la politique publique change de statut (du représentant de l'État à une collectivité territoriale), d'échelle d'action (du département à la commune voire l'intercommunalité), de niveau de connaissance et de

compétence (d'un spécialiste de la réglementation sanitaire et sociale à un service public local peu structuré).

Par ailleurs, les lois successives de l'assainissement non collectif ont deux caractéristiques quant à la maîtrise des ressources et à la multiplication du nombre d'acteurs :

- Elles introduisent de nouvelles missions que ne prenaient pas en charge les Ddass et exigent aussi des Spanc qu'ils respectent et appliquent un cadre juridique défini. Ces nouvelles exigences nécessitent de développer des connaissances et des compétences spécifiques.
- Avec le dessaisissement des services déconcentrés de l'État, elles ouvrent la porte à de nouveaux acteurs publics susceptibles d'intervenir dans le champ de l'assainissement non collectif.

Ainsi, dans ce contexte de dispersion des ressources (Boino, 2009) et de désengagement de l'État des territoires, il est légitime de s'interroger sur l'homogénéité de l'action publique. Pour cela, nous évaluerons le recul de l'État des territoires et ses conséquences sur la mise en œuvre de la politique publique de l'assainissement non collectif. Puis, nous nous intéresserons aux nouveaux acteurs concernés et enfin aux conséquences de leurs activités sur l'évolution de l'action publique.

4.1. Le retrait de l'État des territoires

La vocation de l'État est de mettre en œuvre des politiques publiques sur les territoires, de façon uniforme. La présence de ses services au niveau local est l'un des moyens utilisés pour arriver à cet objectif. Or, ces services, que l'on appelle « l'État territorial », connaissent actuellement des évolutions significatives significatives, susceptibles de mettre en péril cet idéal d'homogénéité de l'action publique.

Dans le domaine de l'assainissement non collectif, l'État territorial voit son rôle diminuer. La loi sur l'eau de 1992 confie cette politique publique aux communes aux dépens des services déconcentrés de l'État qui en étaient auparavant responsables, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass).

Nous étudierons d'abord ce contexte difficile d'exercice pour les représentants de l'État au niveau local, afin d'analyser les conséquences qu'il a sur le rôle des Ddass et sur la politique d'assainissement non collectif.

4.1.1. Le contexte général de crise de l'État territorial

Le domaine de l'assainissement non collectif connaît, comme d'autres champs de l'action publique, un recul de l'influence de l'État territorial. Ceci est en partie la conséquence de la création des Spanc au niveau municipal, c'est-à-dire du transfert de la responsabilité de l'État à une collectivité territoriale. Ce transfert s'effectue dans un contexte de crise de l'État territorial.

A. Le rôle de l'État dans les territoires

À partir du début du XIXe siècle, les préfectures de département sont créées pour représenter l'État au niveau local. Elles doivent mettre en cohérence les politiques dictées par l'autorité publique centrale. En cela, elles ont un rôle d'homogénéisation des situations locales. Durant la seconde moitié du XXe siècle, cette vision, basée sur une réflexion territoriale, est concurrencée par une sectorisation des politiques publiques, qui se caractérise par une autonomie croissante des ministères. Ces derniers, afin d'affirmer leur position sur le territoire, créent progressivement des structures locales propres qui ont à cœur d'affirmer leur identité : « *L'animation de chacun de ces réseaux, dotés de leurs propres missions, a été confiée à des corps ministériels, dotés de leurs concours de recrutements, et a donné naissance à des cultures spécifiques* » (Bezes, Le Lidec, 2010 : 922). La volonté de combiner ces deux logiques, territoriale et sectorielle, conduit à la réforme de 1964 qui crée les préfectures de région (*Ibid.*). Elles ont pour mission de coordonner les actions des services départementaux de l'État, en portant une attention particulière à une dimension territoriale. L'État territorial se caractérise alors par deux échelles d'intervention, départementale et régionale.

Les services locaux de l'État voient s'accroître leurs pouvoirs parallèlement au processus de décentralisation. Ils ont pour vocation de devenir les uniques interlocuteurs des élus locaux. La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale (loi ATR), affirme qu'ils ont une compétence de principe pour toutes les questions qui relèvent de l'État[149], les services centraux ne

[149] Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

se voyant confier que les missions qui présentent un caractère national ou dont la loi prévoit qu'elles ne peuvent être déléguées à un échelon territorial. Le décret du 1er juillet 1992 portant la *charte de la déconcentration* réaffirme que, sauf exception, les services déconcentrés sont responsables de la mise en œuvre des politiques de l'Etat[150].

À partir de 1992, plusieurs réformes des services territoriaux de l'État sont initiées. Elles ont pour objectif de réduire le nombre de services, de mutualiser les compétences voire de diminuer le nombre d'agents. Mais ces tentatives ne sont guère couronnées de succès : « *Les regroupements buttent sur de multiples problèmes : différences de cultures et d'activités, incompatibilité des statuts et des corps des personnels, problèmes immobiliers, gestion des crédits inégalement déconcentrée, refus des élus locaux de voir disparaître, sur leur territoire, un service de l'État, etc.* » (*Ibid.* : 926). Toutefois, malgré cette résistance, les services déconcentrés de l'État voient toutefois progressivement leur pouvoir s'affaiblir.

B. La crise actuelle

Une importante réforme de l'État territorial, la Révision générale des politiques publiques (RGPP), est menée à partir de 2007, dès le début de la présidence de Nicolas Sarkozy. Elle vise les services déconcentrés de l'État, en mobilisant les arguments relatifs à la recherche d'efficacité, de productivité et de réduction des coûts. Dans les faits, on assiste à une réorganisation complète des services déconcentrés, à une réduction drastique des effectifs des fonctionnaires de l'État et à une volonté de contrôle politique garanti par l'influence croissante des préfets, hauts fonctionnaires nommés par le Président de la République (Bezes, 2012). La réorganisation de l'État territorial suit celle des services centraux, structurés autour de ministères intersectoriels. Par exemple, le nombre de directions régionales de l'État sur les territoires passe de 23 à 8.

De façon générale, les services déconcentrés de l'État se replient au niveau régional, afin d'éviter le renforcement de l'autorité des préfets sur les directions départementales interministérielles. Ceci est notamment le cas des services déconcentrés dépendant du ministère en charge de l'Écologie que sont, au niveau régional, les Directions régionales de l'environnemental de l'aménagement et du logement (Dreal) (Poupeau, 2011). Le renforcement des Dreal au détriment des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) va de pair avec une diminution des moyens, avec une baisse des effectifs ou encore avec un appauvrissement des missions de ces dernières.

[150] Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration

Certains auteurs décrivent ces dernières mesures comme l'aboutissement d'une crise de la déconcentration. Elle se caractérise par un double mouvement de professionnalisation des élus locaux et de politisation des représentants de l'État. Ces derniers se situent dans une double contrainte, celle de devoir appliquer une politique nationale et la nécessité d'intégrer des jeux d'acteurs locaux. Par conséquent, il y a un renversement complet du rôle de l'État territorial : « *Parmi les conséquences de ce changement se trouve l'hypothèse de la différenciation croissante des configurations territoriales et de la part que les politiques nationales prennent à cette différenciation, alors qu'elles étaient, dans une tradition centraliste puis « déconcentriste », plutôt conçues comme facteur de régulation ou de compensation des différences*. » (Négrier, 2007 : 13).

Cette évolution favorise de nombreux changements dans les relations entre les acteurs : « *Les services déconcentrés de l'État ont perdu de leur hégémonie dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, au moment même où l'implication d'autres acteurs, publics (mairies, conseils généraux et régionaux) ou « privés » (chambres de commerce, fédérations de syndicats patronaux, associations, etc.) s'est renforcée* » (Desage, Godard, 2005 : 638). L'État devient alors un acteur parmi d'autres. Il intervient sur les territoires de façon différenciée et, en conséquence, ne peut pas garantir une stricte régularité des situations. L'assainissement non collectif illustre tout à fait le retrait de l'État territorial au profit des collectivités territoriales.

4.1.2. Les effets du dessaisissement des Ddass

Le dessaisissement des Ddass revient à mettre fin au principe de l'acteur public unique, ou, tout du moins, d'une autorité publique quasiment hégémonique. Cela a des conséquences importantes puisque, désormais, toute la politique d'assainissement non collectif ne repose plus sur un seul organisme. Pour réellement comprendre l'évolution de la politique, les activités que réalisaient les Ddass doivent être présentées.

- Les missions des Ddass avant la création des Spanc

Avant la création des Spanc, les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass) sont en charge de la gestion de l'assainissement non collectif. À cette époque, elles instruisent les dossiers de création d'installations (Berland, 2004). Elles interviennent aussi en cas de conflits de voisinage et sur sollicitation des municipalités.

Certaines, reconnues dans les sphères de décision nationale, prennent activement part à la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif. Quelques-unes participent aux réunions de l'Association française de normalisation (Afnor), en 1992, pour la rédaction du premier document technique de référence de l'assainissement non collectif[151].

Cette participation de services déconcentrés de l'État aux instances de normalisation technique prouve la réelle réussite et le poids de certaines d'entre elles. Elles sont alors à même de réaliser un lien direct entre les normes nationales et les territoires locaux, ce qui tend à faciliter l'homogénéisation de l'action publique.

- Un investissement variable selon les territoires

La capacité des Ddass de mettre en œuvre, sur les territoires, les normes nationales doit toutefois être nuancée. La réalité est différente puisque toutes les Ddass ne s'investissent pas de la même façon dans ce domaine d'activité : il apparaît en fait très difficile de contrôler l'ensemble des installations d'assainissement non collectif à l'échelle d'un département ; parfois, cette responsabilité n'est pas une priorité pour ces services ; en effet, l'influence de la tradition hygiéniste leur fait privilégier le développement des infrastructures collectives d'assainissement.

- La fin de l'hégémonie de l'État territorial

Les services locaux de l'État ont vu leurs prérogatives en matière d'assainissement non collectif transmises aux communes à partir de la loi sur l'eau de 1992 et de la création des Spanc. La modalité du retrait de l'État territorial dans ce domaine n'est donc pas l'affaiblissement progressif des services. Elle consiste au contraire en un transfert brutal de compétence au profit d'une collectivité territoriale. Quand ils sont présents sur le territoire et habitués à agir, cette perte de compétence est difficile à accepter pour ces services déconcentrés. Plusieurs types de réactions peuvent alors être constatés, contribuant à accentuer les différences entre les situations locales.

4.1.3. Les stratégies de repositionnement de l'État territorial

S'il n'a pas les mêmes prérogatives que les Spanc, l'État peut cependant intervenir dans le domaine de l'assainissement non collectif par le biais d'autres politiques publiques. Cela lui permet de compenser son recul progressif. Par exemple, la capacité d'intervention des services déconcentrés

[151] AFNOR 1992, *Normes DTU 64.1 : mise en œuvre des dispositifs d'assainissement autonome*, Paris, Association française de normalisation, 55 pages.

de l'État dans les procédures d'urbanisme représente un levier d'action dans le domaine de l'assainissement non collectif. Ils participent, en tant que personne publique associée, à l'élaboration des documents de planification territoriale et certains sont chargés par des municipalités de délivrer des autorisations comme les permis de construire. Cette présence de l'État territorial en matière d'urbanisme reste toutefois aléatoire en fonction des territoires. Nous devons l'étudier plus précisément.

A. La transversalité au service de l'intervention de l'État territorial

Les services déconcentrés de l'État ne sont pas toujours impliqués dans la politique publique de l'assainissement non collectif. En réalité, il y a, là-encore, des facteurs de différence. En fonction d'éléments historiques (liés à l'implication des services déconcentrés dans le domaine) et territoriaux (qualité des sols, pressions sur les milieux aquatiques, habitat diffus, etc.), les services déconcentrés investissent, de façon variable, ce domaine d'action. Des différences concernent aussi les services qui interviennent. Le plus souvent, l'Agence régionale de Santé (ARS) porte l'enjeu de l'assainissement non collectif, mais les DDT(M) peuvent aussi faire valoir des arguments.

Les compétences opérationnelles et d'ingénierie des services déconcentrés de l'État en charge de l'Urbanisme et de la Santé sont une voie d'accès au champ de l'assainissement non collectif. Certains réussissent à créer des liens entre ces différentes politiques publiques, autour de thématiques transversales. Par exemple, suivant des justifications globales relatives aux valeurs du développement durable, ils considèrent qu'il est nécessaire de favoriser un urbanisme compact en refusant le développement de l'urbanisation en assainissement non collectif[152]. L'État territorial peut donc agir par l'intermédiaire des relations entre l'urbanisme et la gestion de l'eau.

Le cas de l'Agence régionale de Santé[153] des Bouches-du-Rhône montre que des services déconcentrés de l'État trouvent les moyens pour d'affirmer des positions claires dans le domaine de l'assainissement non collectif.

[152] Entretien : chargé de mission de l'Agence régional de Santé de la région Paca, 6 juin 2010.
[153] Suite à la Révision générale des politiques publiques, les Ddass ont été supprimée au profit des Agences régionales de Santé.

B. Le cas des Bouches-du-Rhône

La division des Bouches-du-Rhône de l'Agence Régionale de Santé a historiquement développé une grande transversalité de la gestion de l'eau et de l'urbanisme. Omniprésente dans le cadre des procédures d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme (PLU), elle rédige des avis précis et motivés. Pour plus d'efficacité, les agents de disposer de connaissances très précises et immédiatement utilisables, à la fois en matière d'urbanisme comme pour ce qui relève des enjeux sanitaires liés à l'eau dans le département. Cette double compétence favorise une posture directive dans la gestion des relations entre les enjeux sanitaires de l'eau et les enjeux urbains. C'est ce qui permet à l'ARS d'adopter une position ferme en matière d'assainissement non collectif et de diffuser ce message aux autres services de l'État, notamment ceux concernés par la politique de l'eau.

À partir de 2005, le « porter à connaissance[154] » des services de l'État précise : « *Les zones à urbaniser (dites zones "AU") devront être classées en zone d'assainissement collectif pour éviter tout risque sanitaire. En effet, s'agissant de secteurs où la densité de constructions pourra être importante, ce risque de nuisances sanitaires ne peut être négligé[155]. »* Le point principal de cette fiche, qui devient la doctrine des services de l'État en charge des problématiques de l'eau, touche au zonage d'assainissement. Ce document, établi par chaque commune, détermine les zones de son territoire relevant de l'assainissement collectif et celles relevant du non collectif. Les critères déterminants sont notamment la capacité des sols à accueillir l'assainissement non collectif. Le porter à connaissance exige : « *Dans les zones relevant de l'assainissement non collectif, les secteurs jugés inaptes à l'assainissement non collectif devront être rendus inconstructibles[156].* » Ceci passe naturellement par un strict contrôle des zonages d'assainissement que doivent réaliser par les communes dont les velléités d'urbanisation sont alors parfois contrariées.

Lors de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, les services déconcentrés de l'État peuvent formuler des exigences transversales touchant en partie au champ de l'assainissement non collectif. Leur intervention pourrait être un facteur important d'homogénéisation des situations locales. Pourtant, il y a peu de territoires où ils s'investissent aussi nettement dans la politique d'assainissement non collectif.

---

[154] Acte de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme par lequel le Préfet communique toute les informations utile à leur élaboration, notamment d'ordre réglementaire : Article L121-1 du code de l'urbanisme.

[155] MISSION INTER SERVICES DE L'EAU des BOUCHES-DU-RHÔNE, *Fiche MISE pour le Porter à connaissance des services de l'Etat, « volet assainissement »*, 7 janvier 2005.

[156] *Ibid.*

*

* *

La restructuration de l'architecture institutionnelle française conduit à un amoindrissement du rôle de l'État sur les territoires. Ce repli met en péril l'homogénéité de l'action publique. La gestion de l'assainissement non collectif est déstabilisée : l'acteur qui porte le plus les normes, c'est-à-dire l'État, n'est plus présent, alors qu'un service municipal est créé, davantage tourné vers les enjeux locaux. Ce passage de témoin s'accompagne d'une multiplication du nombre d'acteurs prenant part à la politique d'assainissement non collectif, de son renforcement et de la création de nouvelles règles. La fin de la situation dans laquelle l'État était le principal acteur public entraîne ainsi une différenciation la mise en œuvre de la politique publique.

4.2. Nouvelles règles et nouveaux acteurs

La création des Spanc par la loi sur l'eau de 1992 conduit à l'augmentation du nombre des obligations de l'acteur public dans le domaine de l'assainissement non collectif. L'acteur public, qui n'est plus seulement l'État territorial, doit désormais effectuer le contrôle systématique des installations existantes, il peut participer aux travaux de réhabilitation et de réalisation, aux vidanges, etc.

À cette diversification des obligations soumises désormais à un service public local spécialisé correspond une multiplication des acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique. Chacun apporte des ressources spécifiques. À l'image des processus de production de la ville, trois grands types de ressources sont à distinguer : les ressources cognitives, procédurales et financières (Boino, 2009). La nature de la coopération de ces nouveaux acteurs avec les Spanc oriente alors l'application de cette politique. Nous devons par conséquent analyser les conditions de leur rencontre entre les Spanc et ces acteurs afin de savoir si elles sont propices à l'homogénéisation et à l'efficacité de l'action publique.

4.2.1. Les missions des Spanc : l'aide des Conseils généraux

Les Conseils généraux sont souvent très actifs dans le soutien des Spanc. Si leurs aides financières se sont progressivement réduites, ils portent leurs efforts sur l'animation locale des Spanc, c'est-à-dire des actions d'informations, de formations, de veille et de soutien juridique et technique. Leur capacité à aider les Spanc en prenant en compte les spécificités du territoire se révèle précieuse. De même, très concernés par les enjeux ruraux, les Conseils généraux s'intéressent naturellement à l'assainissement non collectif. .

A. Le développement et le partage de ressources cognitives

Les Conseils généraux sont libres d'agir dans le champ de l'assainissement non collectif. Ils peuvent le faire de différentes manières. Le plus souvent, ils apportent aux collectivités les connaissances nécessaires au développement des missions des Spanc : les contrôles, l'entretien, les travaux de réalisation ou de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif, la vidange.

Ce soutien des Conseils généraux est désormais légalement encadré du fait de la concurrence déloyale qu'il peut engendrer avec le secteur privé. Jusqu'à la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (Lema), les Conseils généraux peuvent s'investir, sans obligation et sans limite, dans le domaine de l'assainissement et de l'eau potable. Ils ont la possibilité de créer un Service d'assainissement technique aux exploitants des stations d'épuration[157] (Satese) ou encore un Service d'assainissement technique à l'assainissement autonome (Sataa). Leur mission est alors d'apporter un soutien technique, financier, administratif ou encore juridique aux collectivités. Et ce, gratuitement. La Lema a transformé le statut de ces services en imposant aux Départements de mettre en place un service d'assistance technique (Sat) dans les domaines de l'assainissement collectif et non collectif, de l'entretien des milieux aquatiques et de l'eau potable.

Cette loi met fin au principe du volontariat et rompt avec celui de la gratuité du service pour toutes les collectivités. Les communes rurales aux faibles revenus et les petites communautés de communes de moins de 15 000 habitants bénéficient de ces services à très bas prix. Pour les autres collectivités, les prestations des Sat doivent intégrer le champ concurrentiel. Selon certains points

[157] À leur création, en 1970, ces services font partie des directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Dès les lois de décentralisation de 1982, les Départements sont chargés de les prendre en charge.

de vue, la mesure permet de limiter les situations où les Conseils généraux sont trop présents dans la conduite de la politique publique : « *Les Départements peuvent jouer un rôle dans l'accompagnement des collectivités, mais je ne pense pas que ce soit le rôle des Départements de se substituer aux collectivités pour remplir leurs obligations de contrôle*[158]*.* »

Il est entendu que la sensibilité de cette collectivité territoriale aux enjeux ruraux la positionne clairement comme un acteur clé de la politique d'assainissement non collectif. À ce titre, la logique électorale des conseillers généraux doit être analysée de près pour analyser l'investissement des Départements.

B. La défense des territoires ruraux

- Le système politico-administratif départemental

Certes, « *l'ensemble politico-administratif départemental français* » (Crozier, Thoenig, 1975) évolue grandement, notamment sous l'effet du recul de l'État territorial et de la décentralisation. Nous souhaitons toutefois montrer que la différenciation précédemment exposée est issue de quelques-unes des règles du système politico-administratif, tant en termes de choix politiques qu'au niveau des modalités d'action choisies par les services.

L'une des caractéristiques fondamentales du système politique départemental est la position avantageuse de quelques notables qui ont la capacité de cumuler des mandats, parmi lesquels celui de conseiller municipal (ou de maire), de conseiller général (ou Président du Conseil général) et désormais de conseiller communautaire (ou Président de l'intercommunalité) ou encore, au niveau national, de député ou de sénateur. Pour l'élu, ce cumul de mandats est une garantie de réussite : *« Il pourra jouer plusieurs jeux à la fois et sera certain de gagner à tout coup car, dans la mesure où ces jeux sont interdépendants, les connaissances qu'il obtient dans l'un sont décisives pour réussir dans l'autre »* (*Ibid.* : 11). De tels mécanismes sont visibles dans le cas de l'assainissement non collectif, même s'ils sont circonscrits à l'échelle départementale.

Dans un contexte rural, où l'assainissement non collectif est une alternative intéressante au réseau collectif, les élus des petites communes ont donc tout intérêt à faire remonter, au niveau des Conseils généraux, les demandes de soutien en ingénierie, comme nous pouvons le constater dans les cas suivants.

---

[158] Propos rapportés de Benoît Mouline, ingénieur du Service d'assistance technique pour l'épuration et le suivi des eaux du Calvados : NEDEY F., 2006, « 3es assises de l'assainissement non collectif : enjeux et besoins pour l'ANC de demain », *Hydroplus. Le magazine des professionnels de l'eau et de l'assainissement,* n°167, p. 26.

- L'exemple du département du Var

L'exemple du Var montre que des évènements affectant une municipalité ont des conséquences sur la politique du Conseil général. Nous l'avons dit, certaines communes ou intercommunalités notamment les plus rurales, sont très intéressées par la constitution d'un Sataa (Service d'assainissement technique à l'assainissement autonome). Pourtant, depuis la Lema de 2006, les services d'assistance technique sont moins libres des aides qu'ils peuvent fournir. Dans ces conditions, l'implication des Conseils généraux dans la fourniture de ressources cognitives aux communes est très dépendante du portage politique puisque cette activité est fragile du point de vue juridique.

Il semble essentiel que certains élus exerçant plusieurs mandats soutiennent les Sataa. Dans le Var, le Conseil général continue de faire preuve de dynamisme auprès des communes, ce qui n'est pas sans risque juridique :

> *« Le Conseil général continue de porter l'assistance technique gratuite tant que l'on ne se fait pas taper sur le doigts. Actuellement, ce que l'on fait est à la limite de ce que les textes autorisent à faire gratuitement. Tout simplement parce que ce que je fais pourrait être fait par un bureau d'études. Dans les faits, c'est une pratique qui est couverte par les politiques, parce que l'on continue d'accompagner les communes sur leurs thématiques environnementales. »*
> **(Entretien : agent du conseil général du Var, le 31 mai 2011).**

Horace Lanfranchi, Président du Conseil général depuis 2002, est aussi maire de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume de 1995 à 2002, puis premier adjoint de 2002 à 2008[159]. Dans le canton de son élection, les problématiques d'assainissement non collectif sont vives et provoquent des conflits récurrents avec les usagers.

Située à la frontière des Bouches-du-Rhône et du Var, la petite commune varoise de Plan d'Aups-Sainte Baume (1 300 habitants) est caractéristique de cette situation[160]. En 2002, le conseil municipal vote un schéma directeur d'assainissement qui, pour plusieurs raisons, attire les foudres de l'association « Défendre la qualité de vie à Plan d'Aups-Sainte Baume ». D'une part, le zonage, dans ce schéma, prévoit de développer le réseau d'égouts de façon jugée trop importante par l'association, puisqu'il permettrait une urbanisation rapide du territoire. D'autre part, les emprunts réalisés pour la construction des infrastructures d'assainissement s'élèvent à plus de deux millions

---

[159] Site du Conseil général du Var. Consulté le 5 juillet 2013. URL : http://www.var.fr Accueil > Conseil général > L'institution > L'assemblée > Les conseillers

[160] Ce conflit est décrit par : VILLAIN D., 2011, *Rapport de stage au Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise*, Rapport de stage de Master 1 d'urbanisme de l'Université de Lille 1, 44 pages.

d'euros et s'étalent sur 20 ans, voire 40 ans selon l'association. L'association sensibilise la population aux risques de sur-urbanisation ou aux irrégularités qui caractérisent l'implantation du réseau d'égouts[161]. Elle incite aussi clairement à l'utilisation des techniques d'assainissement non collectif, considérées comme une alternative moins coûteuse. La décision de la Cour administrative d'appel de Marseille décide en 2010 d'annuler le schéma directeur d'assainissement pour des questions de vices de procédure[162].

Pour répondre aux besoins des élus municipaux touchés par les problématiques de l'assainissement non collectif, parfois même de façon contentieuse, le Conseil général met à disposition des Spanc une structure d'accompagnement. Face aux difficultés de ces Spanc en matière juridique, cette structure présente une forte dimension juridique.

- L'exemple du département des Hautes-Alpes

Dans les Hautes-Alpes, les jeux politiques locaux permettent de comprendre le développement de l'aide fournie par le Conseil général aux communes en matière d'assainissement non collectif. Le cas d'Auguste Truphème est, à ce titre, intéressante à étudier. Depuis 2001, il est conseiller général du canton de Laragne-Montéglin[163]. Aujourd'hui, il cumule ce mandat de conseiller général avec celui de maire de cette même ville et avec celui de Président de la communauté de communes du Laragnais[164]. Entre 2004 et 2008, il est Président du Conseil général, alors que le Sataa voit le jour en 2005[165]. L'intercommunalité dont il est aussi Président crée son Spanc, qui fait partie de nos études de cas, en 2006[166].

L'initiative de la création du Spanc suit donc immédiatement celle de la structure départementale chargée d'animer un réseau de services. Cette temporalité est significative de l'importance des relations entre les Conseils généraux et les Spanc.

Les Spanc intercommunaux ruraux peuvent profiter du système politique départemental. Les élus des petites communes ont en effet la possibilité d'atteindre le niveau du Conseil général grâce à l'élection intercommunale. Ce mécanisme permet alors de faciliter la mise en relation des services techniques des deux structures. Il en résulte parfois des innovations intéressantes qui apparaissent

---

161 « La commune du plan d'aups n'a plus de schéma directeur d'assainissement », *Journal de l'association Vivre partager Raisonner en Sainte-Baume*, 2010.

162 Décision de la Cour administrative d'appel de Marseille du 12 juin 2012.

163 Site du Conseil général des Hautes-Alpes. Consulté le 5 juillet 2013. URL : http://www.cg05.fr Accueil > Le Conseil général > Présentation > Les conseillers généraux

164 Site de la communauté de communes du Laragnais. Consulté le 5 juillet 2013. URL : http://laragnais.net/

165 Entretien : Technicien Sataa du Conseil général des Hautes-Alpes, 25 juillet 2011.

166 ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative sur 329 Spanc*. Échelle nationale.

en réponse aux enjeux ruraux locaux. Ces systèmes contribuent ainsi à diversifier la gestion de l'assainissement non collectif, en fonction des jeux d'acteurs départementaux.

4.2.2. La responsabilité des Spanc : les intercommunalités

Plus de 90 % des communes françaises ont choisi de se regrouper pour la gestion de l'assainissement non collectif[167]. Environ 70 % de la gestion intercommunale est réalisée par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[168]. Leur rôle dans la mise en œuvre de la politique publique est majeur dans la mesure où ils sont souvent amenés à initier le processus. Leur maîtrise des ressources procédurales est par conséquent primordiale.

A. Les ressources procédurales

- Les ressources procédurales de l'assainissement non collectif

La mise en place des Spanc et de la politique d'assainissement non collectif requiert une maîtrise des procédures suffisante pour à la fois arriver à évoluer dans le secteur public et à s'adresser au secteur privé. Les ressources procédurales fixent « *le domaine de validité de l'action (...), les catégories d'acteurs à impliquer et leur rôle (...), les modalités de fonctionnement (...) et les contingences à respecter »* (Boino, 2009 : 79).

Dans notre cas, la mise en œuvre de ces ressources procédurales échoit à l'intercommunalité qui en a les compétences. Elles ne sont pas toujours simples à maîtriser, puisque les Spanc doivent très rapidement s'adresser à de multiples acteurs dans le contexte de pluralisation de leur système de gestion. Ils doivent en effet trouver des partenaires financiers, se mettre en relation avec les services chargés de l'instruction des permis de construire, faire de la publicité auprès des usagers et des professionnels privés, etc.

Mais les ressources procédurales ne sont pas une exclusivité du secteur public ou politique : *« Relevant de la compétence des différentes institutions administratives et politiques en présence, ces ressources procédurales sont toutefois la nécessité de tous »* (*Ibid.*). Par exemple, un bureau d'études chargé de concevoir le projet d'installation d'assainissement non collectif d'un usager doit

[167] Base de données Sispea, juillet 2013.
[168] BAse NATionale d'informations sur l'InterCommunalité en France (Banatic), juillet 2012.

maîtriser les exigences mises en place par le Spanc local. De même, l'usager qui souhaite réhabiliter son installation doit engager un grand nombre de procédures auprès du Spanc, du bureau d'études, de l'industriel, du constructeur de l'équipement, etc.

- L'efficacité des intercommunalités pour la gestion de l'assainissement non collectif

Compétence récente, la gestion de l'assainissement non collectif est très souvent prise en charge par les intercommunalités qui bénéficient, pour cela, d'atouts indéniables. Tout d'abord, elles s'inscrivent pleinement dans le système territorial français, ce qui leur permet de mobiliser de nombreuses institutions. Effectivement, selon Xavier Desjardins, les intercommunalités ont réussi cette intégration grâce à leur capacité à remplacer le système de la régulation croisée (Crozier, Friedberg, 1975) mis à mal par la décentralisation : « *Les intercommunalités rassemblent en une seule instance les fonctions autrefois dévolues aux bureaucrates et aux notables : mise en œuvre des injonctions du centre mais prise en compte des réalités du terrain »* (Desjardins, Boino, 2006).

Les intercommunalités bénéficient ensuite de ressources procédurales importantes pour donner aux Spanc toute leur vitalité : visibilité auprès des acteurs de terrain de l'eau ou de l'urbanisme, capacité à dresser des partenariats avec d'autres institutions, gestion fréquente d'autres services publics locaux à vocation environnementale, etc. Ces ressources procédurales des intercommunalités permettent aux Spanc de bénéficier plus facilement d'un soutien opérationnel. D'ailleurs, pour certains auteurs, « *l'échelle intercommunale apparaît pertinente par rapport aux moyens nécessaires en matière de contrôle et de suivi des installations d'assainissement non collectif* » (Amalric, 2011 : II-28). L'intégration des Spanc dans les intercommunalités, que nous avons évoquée dans le chapitre 3, leur permet de bénéficier, mais aussi de développer, de très riches ressources procédurales.

B. Une politique publique consensuelle

La prise de responsabilité de l'assainissement non collectif par les intercommunalités reflète la perception qu'ont les élus de cette compétence. Il a été montré que le succès des EPCI créés par la loi Chevènement de 1999[169] s'explique en grande partie par leur organisation politique (Boino, 2009a). L'élu communautaire suit une double logique, intercommunale et communale. Il doit, avant toute chose, préserver les intérêts de sa commune s'il souhaite être réélu. Dans ces conditions, la recherche constante du consensus tend à évacuer les débats et les questions conflictuelles.

[169] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Concrètement, les décisions prises portent sur des grandes orientations, peu précises et sujettes à interprétations :

> *« Les intercommunalités sont chargées de mettre en œuvre tout un ensemble de procédures dont l'objectif n'est pas défini a priori mais qui obéissent elles-mêmes à un certain nombre de principes voulus par le législateur : le développement durable, la mixité sociale, la priorité aux transports en commun, etc. (...) Aussi, la démarche de projet suppose-t-elle la négociation de principes suffisamment imprécis pour pouvoir être adaptés aux configurations locales »*
> **(Desjardins, 2006 : 76)**

Dans ce sens, l'assainissement non collectif n'est pas considéré comme un enjeu stratégique et potentiellement conflictuel, mais il représente une problématique importante permettant de tisser des liens avec les réalités locales : « *l'intercommunalité n'est pas trop près du terrain pour rentrer dans un marchandage interpersonnel, l'intercommunalité n'est pas trop loin du terrain pour en oublier les particularités, les habitudes et les usages »* (Desjardins, 2006 : 76). Ces caractéristiques font de l'intercommunalité une échelle d'action tout à fait intéressante pour la gestion des Spanc.

Néanmoins, il faut aussi considérer que, dans les plus petites communautés de communes rurales et périurbaines, la faible ingénierie locale entraîne la persistance du système territorial dans lequel le Conseil général, notamment joue un rôle de choix. Dans ces configurations rurales et périurbaines, les intercommunalités ont moins la possibilité d'imposer leurs logiques d'action.

Les communes ont donc de nombreuses raisons de confier l'assainissement non collectif aux intercommunalités. Les Spanc peuvent bénéficier et développer les ressources procédurales nécessaires à leur mise en place et à leur évolution. Il nous faut enfin nous intéresser aux ressources financières sollicitées par les Spanc.

4.2.3. Le financement des Spanc : le soutien des agences de l'eau

En aidant financièrement les usagers, les Spanc et les structures d'animation, les agences de l'eau, sont devenus des acteurs centraux de la politique l'assainissement non collectif. L'enveloppe budgétaire des agences a augmenté de façon considérable ces dernières années dans ce domaine d'activité. Elles ont dorénavant la possibilité d'agir sur les territoires : quels sont leurs modes d'action et leur capacité à rendre homogène l'action publique ?

A. La gestion contractuelle et territorialisée de la ressource en eau

L'évolution historique des agences de l'eau témoigne du développement d'une action collective locale qui se détache progressivement de l'influence de l'État. En cela, leur intervention représente un facteur de différenciation des situations locales. Créées par la loi sur l'eau de 1964, les agences de l'eau, appelées alors agences financières de bassin, ont vocation, nous l'avons écrit, à redistribuer le montant des redevances perçues sur les usagers de la ressource de l'eau. En priorité, les causes de paiement sont la pollution des eaux et le prélèvement de la ressource (Barraqué, 1995). Le montant des redevances est voté par un comité de bassin. Actuellement, pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, ce comité est composé de 165 membres : « *66 membres forment le collège de collectivités territoriales ; 66 membres forment celui des usagers, des associations, des organisations professionnelles et des personnes qualifiées ; 33 membres forment le collège de l'État*[170]. »

La création des agences de l'eau répond à deux logiques, *a priori* contradictoires :

- Initiées par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), elles doivent tout d'abord être un outil d'accompagnement des grands projets ou encore du programme nucléaire nécessitant l'édification de barrages. Elles servent de base au versant hydraulique de l'aménagement du territoire (Barraqué, 2007).

- Néanmoins, une autre logique, liée à l'investissement des territoires dans la gestion de l'eau, est immédiatement visible : les échelles d'action des agences sont définies selon des critères naturels (les bassins hydrographiques) et les instances de décision (les comités de bassin) sont composés d'acteurs locaux : « *Les agences de l'eau sont le résultat inattendu du mouvement régionaliste français, parce qu'elles organisent la politique de l'eau de façon contractuelle, en réseau, mais en la fondant sur une communauté d'usagers déterminée par la nature* » (Barraqué, 1999 : 111).

Selon Bernard Barraqué, ces éléments font émerger un système de régulation croisée : *« Filles de la DATAR, les agences de l'eau se sont nécessairement inscrites dans la tentative de dépassement de la confrontation aménagement / ménagement du territoire : à la proposition d'aménagement volontariste de la planification centralisée, répond la demande du ménagement du patrimoine à un niveau local ou régional »* (Barraqué, 1997 : 193). Mais, plus encore, ils reflètent une forte tension

[170] *Site Internet de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse*. Consulté le 1er avril 2013. URL : http://www.eaurmc.fr/ > Accueil > Le bassin Rhône-Méditerranée > Comité de bassin.

entre deux visions de l'action publique, caractérisée par les conflits entre les agences (logique contractuelle) et les ministères de l'Environnement et des Finances (logique régalienne) dont elles dépendent.

Des évolutions dans les rapports de force entre ces deux logiques sont visibles car l'État central se retire progressivement du jeu. Deux éléments en atteste :

- Depuis la création des agences de l'eau, le nombre de sièges destinés à l'État central dans les comités de bassin est passé d'un tiers à un cinquième. Il devient peu à peu un acteur comme les autres.
- Les comités de bassin décident des actions soumises à redevances, du montant de celles-ci et des critères de redistribution, même si des programmes d'interventions nationaux cadrent l'activité. Par conséquent, les agences disposent d'un budget quinquennal et peuvent décider de l'affectation de ce budget. Elles peuvent aussi bénéficier de leur propre trésorerie (sous conditions).

Certes, la liberté d'action des agences de l'eau françaises n'est pas comparable à celle des organismes équivalents d'autres pays européens. Toutefois, leurs caractéristiques financières montrent une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Mais surtout, elles invitent à considérer les différences qui peuvent apparaître entre les agences elles-mêmes. Dans ces conditions, l'État ne peut pas garantir une homogénéité de traitement entre les différents territoires. Cette perte d'influence de l'État n'est pas sans conséquence puisqu'il est le garant de la solidarité des territoires à l'échelle nationale.

À leur création, les subventions prodiguées par les agences devaient uniquement concerner « les travaux d'intérêt commun », c'est-à-dire les stations d'épuration et les barrages-réservoirs (Barraqué, 1999). Elles ont ensuite été élargies aux ouvrages collectifs comme les réseaux d'égout. L'assainissement non collectif, qui n'est pas, à cette époque, soumis à prélèvement, est concerné depuis peu de temps par le système des aides.

B. La distribution inégale des ressources financières

- Le volontarisme politique national

Les agences de l'eau participent au financement de l'assainissement non collectif à trois niveaux. Sur le modèle de l'assainissement collectif, elles encouragent les Spanc à la réalisation de diagnostics sous forme de primes. En faveur des usagers, elles peuvent participer au financement d'une partie des réhabilitations des dispositifs non conformes à la réglementation. Ces subventions pour les réhabilitations ne peuvent être accordées que dans le cadre des programmes collectifs menés par les Spanc, regroupant plusieurs usagers volontaires. Enfin, les réseaux professionnels et les Conseils généraux sont soutenus financièrement pour jouer un rôle d'aide aux Spanc.

Le principe des primes pour l'assainissement non collectif est officialisé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. Celle-ci prévoit d'étendre la prime pour épuration à tous les Spanc qui respectent les critères fixés par leur agence. Certaines agences l'avaient déjà prévu[171]. Ceci est désormais inscrit dans la loi : « *Une prime est versée 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*[172]. » Il s'agit d'un changement important. L'intégration de l'assainissement non collectif dans le système d'aide des agences marque une véritable reconnaissance de l'enjeu. Il est désormais considéré comme un facteur de pollution à part entière.

Chaque agence dispose d'une certaine liberté pour fixer ses priorités et orienter ses financements, dans la limite du respect des grandes orientations nationales. Depuis leur création, les agences de l'eau définissent des « programmes d'intervention » pluriannuels qui mettent en œuvre localement la politique nationale de l'eau. Le 9ème programme d'intervention, de 2007 à 2012, prévoyait un financement national de 50 millions d'euros par an dans le domaine de l'assainissement non collectif. Le 10ème programme, de 2013 à 2018, planifie quant à lui une participation annuelle nationale de 130 millions d'euros[173]. Actuellement, les aides au fonctionnement des Spanc représentent 40 % du total, 60 % d'entre elles étant destinées aux réhabilitations des installations considérées comme non conformes à la réglementation. Les premières devraient connaître une

---

[171] SAÏSSET C., 2008, « Application de la Lema : les nouvelles aides des agences de l'eau », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°4, p. 20-27.

[172] Article 84 de la loi sur l'eau et les milieux aquatique du 30 décembre 2006.

[173] MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2012, *Rénovation du parc d'installation d'assainissement non collectif : un enjeu sanitaire et environnemental,* Paris, Communiqué de presse, 2 pages.

augmentation moins importante que les secondes, au vu de la structuration progressive des Spanc et de l'achèvement progressif des campagnes de diagnostics. Les aides aux réhabilitations devraient donc passer de 30 millions d'euros à 100 millions par an[174]. De plus en plus, **le soutien financier des agences de l'eau se restreindra au montage de programmes de réhabilitation**.

- L'apparition des dissonances politiques entre les agences

Concrètement, chaque agence organise la distribution de ses aides comme elle l'entend, tant en ce qui concerne le montant global de l'enveloppe générale allouée à l'assainissement non collectif que pour ce qui est des modalités de la répartition. En conséquence, toutes les agences n'augmentent pas leurs aides au même niveau. L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse multiplie ses crédits dans ce secteur par deux entre le 9ème et le 10ème programme, pour atteindre un total de 72 millions d'euros. Cette augmentation est la plus timide de toutes les agences. Dans les discours, elle est justifiée par la faiblesse de l'enjeu environnemental et par l'incapacité des professionnels à faire preuve de suffisamment de réactivité :

> *« Les déclarations du ministère, c'était du discours, de l'affichage. Nous, dans l'absolu, on considère que l'assainissement non collectif, c'est vraiment un enjeu social et non environnemental. Dans les SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), il n'y a pas de problème d'assainissement non collectif par exemple. Nous avons décidé d'augmenter les aides par deux ou trois, alors que l'on aurait pu les augmenter davantage puisque certaines autres agences sont allées jusqu'à les augmenter par dix, ce qui ne sert à rien. Après, il y a une réalité économique à prendre en compte puisqu'en période de crise, je ne sais pas si l'on va mettre 10 000 euros dans l'assainissement non collectif. »*
> **(Entretien : agent de l'agence de l'eau RMC, le 9 avril 2013).**

Selon ce discours, la politique ministérielle résulterait surtout d'une volonté de répondre à la demande des lobbys, notamment industriels, qui comptent sur l'encouragement à la réhabilitation des pouvoirs publics pour garantir l'activité des entreprises. Ce point de vue met aussi en doute l'opportunité d'une telle augmentation des crédits qui aboutirait à budgéter des sommes importantes sans garantie d'efficacité. Cette interprétation de la politique ministérielle n'étant pas partagée unanimement, les agences de l'eau adoptent des modes d'action différents de l'une à l'autre.

- L'exemple de la distribution des crédits

Les dissonances politiques entre les agences se concrétisent, en matière d'assainissement non collectif, par une diversité dans les modalités et les taux des aides accordées aux particuliers et aux Spanc. Plusieurs logiques de financement apparaissent :

---

[174] SIMONNET R.-M., 2011, « Éditorial : 800 millions », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif,* n°19, p. 3.

- Le directeur délégué de l'agence de l'eau Artois-Picardie considère que « *le financement de la réhabilitation se limite à des secteurs ciblés, pour des raisons de cohérence du territoire*[175]. »
- Le chargé d'études pour l'assainissement de l'agence de l'eau Loire-Bretagne précise : « *Nous n'avons pas de raison de privilégier une zone par rapport à une autre : les problèmes peuvent être partout*[176]. »
- La personne référente sur les questions d'assainissement non collectif et de boues d'épuration de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse remarque : « *L'assainissement non collectif n'a qu'un impact relatif sur le milieu, ce qui n'en fait pas une priorité pour nous*[177]. »

Ces points de vue, très divergents, ne sont pas uniquement liés aux spécificités des territoires puisque la moyenne nationale de 80 % d'installations d'assainissement non collectif non conformes se confirme partout. Les stratégies de développement propres à chacune des agences de l'eau expliquent bien mieux ces différences.

Toutes les agences mettent au point leur propre politique de subventions, tant au niveau des montant alloués qu'en ce qui concerne les procédures à adopter pour les obtenir (tableau 36).

[175] SAÏSSET C., 2008, « Application de la Lema : les nouvelles aides des agences de l'eau », art.cit, p.22.
[176] *Ibid.,* p. 24.
[177] *Ibid.,* p. 26.

Bassins	Aides au fonctionnement du Spanc	Aides aux particuliers pour les travaux de réhabilitation	Conditions des aides à la réhabilitation	Autres primes
Adour-Garonne	- 155 € pour le contrôle du neuf - 23 € pour le contrôle de l'existant	Pour les installations non conformes : - Taux de 50 % - Plafond de 7000 €	Maîtrise d'ouvrage : - Publique - Privée si la collectivité coordonne et anime	/
Artois-Picardie	/	Pour les installations non conformes : - Taux de 40 % - Plafond de 8000 € - Le Spanc doit être mandataire de l'agence	Maîtrise d'ouvrage : - Publique - Privée si la collectivité coordonne et anime	- Prime d'entretien de 60 € par vidange - Aide à l'animation et à la coordination des réhabilitations ; 230 € par installation
Loire-Bretagne	- 30 % du coût du contrôle du neuf à partir de 50 contrôles par an - 30 % du coût du contrôle de l'existant	Pour les installations non conformes : - Taux de 30 % (jusqu'à 50 % dans les communes rurales) - Plafond de 6765 €	Maîtrise d'ouvrage : - Publique - Privée si la collectivité coordonne et anime, perçoit les aides et les reverse aux particuliers	/
Rhin-Meuse	- 25 € pour le contrôle du neuf - 25 € pour le contrôle de l'existant	Pour les installations non conformes : - Taux de 30 à 40 % en fonction du zonage - Plafond de 9000 €	Maîtrise d'ouvrage publique uniquement	- Prime de 100 € par installation réhabilitation. - Prime à l'entretien de 15 € par vidange
Rhône-Méditerranée-Corse	- 26 € pour le contrôle du neuf - 26 € par installation pour un premier diagnostic, 9 € pour un contrôle périodique	Pour les installations non conformes : - 2600 € pour les études et les travaux	Maîtrise d'ouvrage : - Publique - Privée si la collectivité coordonne et anime, perçoit les aides et les reverse aux particuliers	Aide à l'animation et à la coordination des réhabilitations : 250 € par installation
Seine-Normandie	- Aide réservée aux opérations globales : études, contrôle et travaux - Aide au premier diagnostic	Aide aux opérations groupées sur toutes les installations existantes, hors habitations neuve : 60 % plafonnés à 9535 €	Maîtrise d'ouvrage publique uniquement	Prime à la conformité des installations

Tableau 36 : Modalités et taux des aides des agences de l'eau pour 2010
Source : CYGLER C., 2010, « Aides agences de l'eau : le jackpot en 2010 ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°12, p. 8-12.

Ces modalités de distribution de primes provoquent une forte différenciation des situations. Elle est visible lorsque l'on étudie le nombre des installations réhabilitées (tableau 37).

Bassins	Réalisées en 2010	Prévues en 2011
Adour-Garonne	1359	1300
Artois-Picardie	580	700
Loire-Bretagne	335	NC
Rhin-Meuse	100	100
Rhône-Méditerranée-Corse	683	1800
Seine-Normandie	2800	3000

Tableau 37 : Nombre d'installations réhabilitées
Source : BEREST S., 2011, « Aides des agences de l'eau : le problème des ventes », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°16, p. 12-13.

La faible intervention de l'État central dans le développement des agences de l'eau a pour conséquence de créer des situations très différenciées, comme l'illustre le cas de l'assainissement non collectif. Par ailleurs, à l'échelle des différents bassins, ces mêmes agences tentent de créer leurs propres normes pour une cohérence interne plus affirmée.

*

* *

La mise en place des Spanc s'accompagne de l'émergence de nouveaux acteurs dans la politique d'assainissement non collectif. Très souvent, ils interviennent dans ce domaine pour garantir leurs intérêts propres. Les Conseils généraux, très à l'écoute des problématiques rurales, participent en diffusant des informations et en essayant de garantir un niveau de compétence acceptable. Les EPCI voient l'occasion d'instaurer une politique consensuelle, garantissant une grande proximité avec les usagers, grâce à un service en équilibre budgétaire. Enfin, les agences de l'eau se positionnent dans un domaine délaissé par l'État territorial, notamment au niveau des aides financières.

Il est difficile, pour des services publics locaux récents comme les Spanc, d'intégrer un tel système d'acteurs qui nécessite la mise en place de multiples coopérations.

4.3. La mise en place de systèmes d'action singuliers

Nous avons montré que la pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif entraîne l'émergence de nouveaux acteurs porteurs de ressources particulières et encadrant chacun une partie de l'activité des Spanc. Ils agissent à des échelles territoriales différentes, parfois liées à des données naturelles (bassins hydrographiques des agences de l'eau), à l'histoire politique et institutionnelle française (le département) et à des regroupements de communes.

Par conséquent, les Spanc sont amenés à intégrer des coopérations multi-niveaux leur permettant d'acquérir les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique. Il nous faut déterminer les accords qu'ils passent au titre de ces coopérations pour savoir si la pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif entraîne une différenciation des Spanc.

4.3.1. Les Spanc au sein des bassins hydrographiques

Compétences à l'échelle des bassins hydrographiques, les agences de l'eau subventionnent la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif, dans le cadre de programmes collectifs menés par les Spanc et regroupant plusieurs particuliers volontaires. Rappelons que la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif consiste en un remplacement des dispositifs qui ne fonctionnent plus. Elle peut être de maîtrise d'ouvrage publique, ce qui oblige le Spanc à prendre cette mission facultative ou de maîtrise d'ouvrage privée. Cette activité de réhabilitations des installations d'assainissement non collectif est parfois complexe. Certaines agences de l'eau se positionnent dans ce domaine pour encourager les Spanc à fournir une aide aux particuliers.

A. Les procédures de réhabilitation : une démarche d'homogénéisation

Pour le financement des réhabilitations des installations d'assainissement non collectif non conformes, les agences de l'eau déterminent le montant de leur intervention ainsi que les critères

d'éligibilité. Dans les deux cas, leur marge de manœuvre est plus ou moins grande. Le montant des aides à la réhabilitation et les modalités de leur versement sont laissés à l'appréciation des agences. Dans la plupart des cas, un double barème est défini, celui du pourcentage de remboursement par réhabilitation et celui du plafonnement[178]. Le seul dispositif original est celui de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse qui fonctionne par forfait. Tous les propriétaires dont les dossiers de réhabilitation sont acceptés reçoivent une aide de 2 600 euros. Dans ce cas précis, plusieurs conditions préalables sont fixées par l'agence de l'eau[179] :

- L'installation d'assainissement doit être située dans une collectivité dotée d'un Spanc. Ce dernier joue en effet le rôle d'intermédiaire entre l'agence de l'eau et le propriétaire.
- La commune ou l'intercommunalité doit être couverte par un zonage d'assainissement. Le document permet à l'agence de l'eau de contrôler l'opportunité et la faisabilité de l'assainissement non collectif.
- Le Spanc doit avoir monté un programme regroupant tous les usagers volontaires pour participer à cette démarche de réhabilitation.
- Le Spanc doit avoir diagnostiqué la non-conformité de ladite installation, en lien avec des enjeux sanitaires et environnementaux.

Ce dernier point fait précisément débat puisque la définition de la non conformité d'une installation est liée à celle de la définition du risque. La marge d'interprétation vient enrayer le processus de financement de la réhabilitation :

> *« Au départ, les Spanc ne savaient pas comment définir les installations non conformes. Les textes n'étaient pas assez clairs. Les élus étaient aussi craintifs en nous disant qu'ils n'avaient pas envie de se retrouver au tribunal administratif avec des usagers parce qu'ils étaient allés trop loin. Au final, certains Spanc déclaraient cette non-conformité alors que d'autres non, parce qu'ils ne savaient pas sur quels textes s'appuyer et qu'ils ne voulaient pas être mis en porte-à-faux avec des Spanc voisins moins rigoureux. »*
> **(Entretien : agent de l'agence de l'eau RMC, le 9 avril 2013).**

La politique de financement de la réhabilitation des dispositifs d'assainissement non collectif défaillants se trouve ainsi menacée par les difficultés de définition et d'attribution de la conformité. En 2012, cela amène les agences de l'eau, en collaboration avec des acteurs nationaux et locaux, à élaborer une procédure de définition.

---

[178] CYGLER C., 2010, « Aides agences de l'eau : le jackpot en 2010 ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°12, p. 8-12.
[179] Entretien : agent de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, le 18 juillet 2011.

Par leurs exigences procédurales, les agences de l'eau tentent d'orienter les politiques locales d'assainissement. Une commune souhaitant aider un administré à réhabiliter son installation a l'obligation de créer un zonage et un Spanc, de diagnostiquer la non-conformité du dispositif en fonction de critères flous et de monter un programme de réhabilitation. En ce sens, les agences, en actionnant le levier financier, adoptent une attitude créatrice de normes. Elles s'aventurent aussi dans le domaine technique en collaborant avec l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), organisme de recherche national qui réalise des tests de qualité des dispositifs d'assainissement non collectif mis sur le marché. Leur travail commun a pour effet d'associer la connaissance technique et le levier financier, ce qui a des conséquences en matière de politique générale.

Pour l'Irstea, certains dispositifs récemment mis sur le marché après une procédure d'agrément menée par les ministères en charge de la Santé et de l'Écologie, ne fonctionnent pas correctement. Par ailleurs, les agences de l'eau sont tout à fait autorisées à attribuer leurs aides comme elles l'entendent. Elles peuvent donc introduire le critère technique. La collaboration du champ technique et du levier financier amène alors les acteurs à se défaire des logiques nationales. Par ce processus, la décision financière peut aller à l'encontre de l'autorisation ministérielle de mise sur le marché : « *À l'agence de l'eau, on a quand même la légitimité de dire que nos études montrent que ça ne marche pas et que, par conséquent, nous décidons de ne pas financer*[180]. » Face à ces ministères qui ne souhaitent pas retirer des agréments qu'ils ont eux-mêmes attribués, l'objectif des agences est de provoquer une auto-régulation du marché : « *On espère que, de fait, notre point de vue va se propager et que, d'office, le marché va se réguler tout seul parce que les gens vont se dire que tel dispositif ne fonctionne pas. Donc de fait, certains dispositifs vont mourir dans l'œuf*[181]. »

Les agences de l'eau, par le levier financier, participent à la normalisation des procédures et des techniques. Néanmoins, aussi puissant soit-il, cet outil se heurte aux spécificités territoriales.

B. Les obstacles cognitifs : une source d'inégalités des territoires

Avant d'analyser les processus conduisant à la faible mobilisation par les Spanc des financements de la réhabilitation, dressons un état des lieux de la situation. Entre 2007 et 2012, le 9ème programme d'intervention de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a permis la réhabilitation d'environ 5 % des installations non conformes à la réglementation (tableau 38). Au total, 8 600 opérations de financement ont été menées, ce qui représente une enveloppe de 22

[180] Entretien : agent de l'agence de l'eau RMC, le 9 avril 2013.
[181] *Ibid.*

millions d'euros d'aides, pour un coût total de travaux menés par les usagers de 88 millions d'euros. Pour relativiser l'efficacité de ces financements, précisons que le coût moyen de la réhabilitation d'une installation est de 8 500 euros, alors que l'aide accordée aux particuliers, entre 2007 et 2012, était de 2 600 euros[182]. En moyenne, 5 900 euros restent à la charge des particuliers.

Base : 1 million d'installations	Estimation basse de non conformité (15 %)	Estimation haute de non conformité (20 %)
Nombre d'installation non conformes	150 000	200 000
Taux de réhabilitation des installations non conformes (8 600 réhabilitées entre 2007 et 2012)	5,7 %	4,3 %

Tableau 38 : état des lieux de la réhabilitation dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse entre 2007 et 2012.
Sources (nombre d'installations et taux de non conformité) : Voir le site de l'agence de l'eau. Consulté le 1er avril 2013. URL : http://www.eaurmc.fr/ > Les grands dossiers > Épuration des eaux usées > L'assainissement non collectif

Dans la logique d'augmentation des financements alloués à l'assainissement non collectif, qui caractérise son 10ème programme d'intervention, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse multiplie par trois son objectif de participation à la réhabilitation. Après le 9ème programme (2007 − 2012) au cours duquel elle a financé 8 600 réhabilitations, l'agence souhaite atteindre un total de 25 000 dispositifs. Cette projection semble pourtant peu crédible pour certains acteurs :

> *« Il faut être réaliste… On sait que, sur le 9ème programme, on n'a pas fait plus de 8 500 à 9 000 réhabilitations. Aujourd'hui, avec le nouveau programme, on table sur 25 000. Le problème, c'est qu'il faut déjà qu'on les fasse les 25 000 ! Ça voudrait dire que tous les acteurs arrivent à suivre le rythme et à s'investir dans les projets, les usagers, les Spanc, les professionnels, etc. »*
> **(Entretien : agent de l'agence de l'eau RMC, le 9 avril 2013)**

Ce point de vue est justifié par plusieurs éléments de contexte comme la crise économique qui empêcherait les usagers d'investir, l'inégale motivation des Spanc à établir des procédures ou encore l'incapacité des professionnels - industriels fabricants et installateurs - à suivre le rythme de la demande. Mais si s'intéresser de plus près à la distribution des financements permet de nuancer le propos.

Le **contexte réglementaire** est une variable très importante. Les Spanc sont plus à même d'inciter les usagers à réhabiliter leurs installations en période de stabilité réglementaire. Les variations du nombre de réhabilitations, parfois spectaculaires, sont observables partout, pour toutes les agences

[182] À la faveur du 10ème programme d'intervention de l'agence de l'eau, le forfait est aujourd'hui de 3 000 euros par réhabilitations.

de l'eau[183]. Cela est notable dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse où deux phases sont visibles (tableau 39). Entre 2007 et 2009, période de stabilité, le nombre des subventions augmente de façon exponentielle. Puis, en 2010, à la suite de la publication en septembre 2009, des arrêtés d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 provoquent une forte baisse du nombre des financements de réhabilitations. Ce nombre repart ensuite à la hausse, dès lors que la réglementation est mieux appréhendée.

Années	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de réhabilitations	246	1100	1900	688	1800	2800

Tableau 39 : évolutions annuelles du nombre de réhabilitation dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse.
Sources : agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Le faible nombre des financements de réhabilitations trouve aussi une explication dans la complexité des procédures qui doivent être mises en œuvre par les Spanc. Ce facteur est discriminant. Deux types d'intervention de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse sont possibles dans le financement des réhabilitations[184]. Dans le premier cas de figure, l'agence de l'eau participe au financement des réhabilitations, lorsque que la collectivité réalise cette opération sous maîtrise d'ouvrage publique. L'usager rembourse les travaux à la collectivité qui déduit du montant la subvention de l'agence de l'eau. Dans le deuxième cas de figure, la collectivité peut être mandataire des particuliers, alors maîtres d'ouvrage, en percevant et redistribuant les subventions. Deux conventions sont alors passées, l'une entre l'agence et la collectivité, l'autre entre la collectivité et le particulier. Bien souvent, les programmes de réhabilitations groupées, c'est-à-dire qui concernent plusieurs installations, sont menés par des Spanc expérimentés et bien organisés. La sollicitation des usagers, de l'agence de l'eau et la mise en œuvre des programmes sont des procédures exigeantes : « *On n'arrive pas vraiment à mobiliser les collectivités sur ce point. Elles ne souhaitent pas particulièrement prendre la maîtrise d'ouvrage publique ni devenir mandataire. Ça peut se comprendre parce que c'est très délicat du point de vue juridique*[185]*.* »

Les collectivités qui s'engagent dans de telles initiatives reçoivent une aide plus ou moins efficace de la part de l'agence de l'eau. Les cas de la communauté de communes du Laragnais dans les Hautes-Alpes (sept communes et moins de 6 000 habitants) et de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix dans les Bouches-du-Rhône (34 communes et 345 000 habitants) illustrent le propos :

---

[183] CYGLER C., 2010, « Aides agences de l'eau : le jackpot en 2010 ? », art. cit.

[184] Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, *Demande d'aide financière pour la réhabilitation de l'assainissement non collectif*, Lyon, note réalisée dans le cadre du 9ème programme d'intervention (2007 - 2012).

[185] Entretien : agent de l'agence de l'eau RMC, le 9 avril 2013.

- En 2011, la communauté de communes du Laragnais prend la maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation des installations. Elle met au point deux phases successives d'action, pour un total d'une quarantaine de dispositifs, étant entendu qu'il y a entre 150 et 200 installations non conformes sur le territoire. La communauté de communes consulte alors des bureaux d'études et autres entreprises spécialisées, puis fait une première demande de subvention à l'agence, pour 18 dossiers. Mais d'importantes difficultés de coordination entre les deux structures apparaissent : « *Pour l'instant, on attend toujours les arrêtés de financement de l'agence de l'eau qui traînent depuis un an et demi. Il manque toujours un papier… Mais c'est quelque chose qui devrait voir le jour en 2012*[186]. »

- Dans le Pays d'Aix, l'échelle d'action est tout autre et la visibilité de l'opération est considérable pour les deux acteurs principaux, la communauté d'agglomération et l'agence de l'eau. Entre 2007 et 2010, un programme de réhabilitation a concerné 973 usagers, pour un montant de participation de l'agence de l'eau de 3 385 000 d'euros[187]. Ici, la collaboration avec la même agence de l'eau est vantée : « *On a monté un dossier dans une période de fin de programme où tous les crédits de l'Agence n'avaient pas été distribués pour l'assainissement non collectif. Et l'Agence a été très réceptive par rapport à ce dossier*[188]. » Au vu des chiffres présentés précédemment sur la participation annuelle de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, on comprend qu'un tel projet soit appuyé et favorisé. Ceci permet en effet à cet établissement public administratif de réaliser une opération d'envergure et d'utiliser les crédits affectés à l'assainissement non collectif.

La capacité des territoires à capter les financements dépend de facteurs tels que l'ambition du programme, la visibilité du Spanc, sa maîtrise des procédures ou encore son accès aux sphères de décisions de l'agence de l'eau.

Certains Spanc souffrent de ne pas pouvoir exploiter pleinement les aides mises à disposition par les agences de l'eau. En cela, elles négligent une partie de leur mission de normalisation qui imposerait de ne pas mettre de côté les Spanc les plus en difficulté. Le processus de subvention favorise en fait les Spanc capables de gérer les procédures complexes qu'imposent les démarches de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif. Le risque d'accroissement des inégalités est donc réel. Néanmoins, les agences imposent des standards, des procédures et même des techniques à respecter. Elles ont donc un rôle à jouer dans la normalisation des territoires. Il y a donc des mouvements contradictions poussant soit vers l'homogénéité, soit vers l'hétérogénéité de l'action

---

[186] Entretien : Spanc de la communauté de communes du Laragnais, le 8 mars 2012.

[187] Données valables jusqu'en décembre 2010 : Communauté du Pays d'Aix, 2011, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement non collectif : année 2010*, Aix-en-Provence, Spanc du Pays d'Aix, 52 pages.

[188] Entretien : Spanc de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix, le 15 février 2011.

publique. L'action des Conseils généraux tend, quant à elle, à accentuer les différences entre les Spanc.

4.3.2. Les Spanc face à l'action départementale

Les Conseils généraux sont plus ou moins actifs dans les territoires. Nous avons montré qu'ils développent une importante activité d'animation des réseaux de Spanc et qu'ils représentent une source d'information pour ces services publics locaux. Toutefois, tous les Conseils généraux n'apportent pas le même soutien. Celui-ci dépend de la stratégie de ces collectivités territoriales, notamment liée à la politisation de l'assainissement non collectif.

A. Les Bouches-du-Rhône : l'abandon

Le rôle des Conseils généraux en matière d'assainissement non collectif se caractérise par une grande diversité des approches. Le Conseil général des Bouches-du-Rhône n'intervient pas dans ce domaine. Les investissements sont essentiellement réalisés à destination des infrastructures collectives. Ce choix a été entériné en 2001, à la suite d'une réflexion globale du Conseil général portant sur la politique de l'eau. Plusieurs scénarios sont alors imaginés, comme celui de créer un Spanc géré par le Conseil général. Mais, rapidement, le projet périclite pour des raisons d'efficacité opérationnelle : « *Pour s'occuper d'un Spanc, il faut se rendre chez le particulier pour réaliser les contrôles, puis gérer toute la procédure. L'échelle départementale ne semblait pas pertinente pour être opérationnelle, pour que le Spanc départemental soit un outil efficace*[189]. » L'accent est alors mis sur l'assainissement collectif, ce qui est justifié par des raisons territoriales : « *Ce choix est aussi justifié par le fait que l'on n'a pas beaucoup de communes rurales sur le territoire, on a un département très urbanisé*[190]. » Toutefois, avec 65 000 installations et une importante diffusion de l'habitat, cet enjeu environnemental est réel dans les Bouches-du-Rhône[191]. Nous pouvons faire l'hypothèse que le choix de privilégier l'assainissement collectif a aussi une dimension politique dans la mesure où cet appui financier répond à une forte demande des élus locaux. De façon complémentaire, les structures intercommunales sont intéressées par la création de Spanc, puisque l'assainissement non collectif a un impact direct sur l'aménagement du territoire.

---

[189] Entretien : Direction de l'Environnement, Conseil général des Bouches-du-Rhône, 11 mars 2011.

[190] *Ibid.*

[191] Base de données de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2011 : liste et informations sur les Spanc du bassin (département, nom du Spanc, nombre d'installations, type de collectivité territoriale support).

B. Le Var : la création de puissantes normes locales

Le Conseil général du Var s'investit activement dans la politique d'assainissement non collectif. Créé en 2005, le Sataa répond à un besoin des collectivités, notamment les communes les plus rurales du Nord du département. Deux fois moins peuplé que les Bouches-du-Rhône, le territoire accueille un peu plus d'installations (70 000). Face à l'hétérogénéité des situations entre les Spanc du département, la mission du Sataa est alors d'harmoniser les pratiques, en s'appuyant notamment sur les structures intercommunales. Il s'impose comme un interlocuteur de qualité, grâce à son travail de terrain, en apportant des réponses à des questions techniques et juridiques. Son intervention se concrétise par la création de modèles de documents réglementaires, réutilisables par les collectivités moyennant des modifications particulières en fonction des territoires : un règlement de service, des modèles de délibérations, des documents de routine tels que des courriers aux usagers, etc. D'autres actions sont menées en collaboration avec les Spanc, comme la rédaction de cahiers des charges pour les prestations de services ou les délégations de service public ou encore un rôle d'assistance et de conseil sur les documents émis tout au long de la vie du service. Au gré des évolutions du droit, la dimension juridique devient fondamentale :

> *« Véritablement, il y a eu, suite à la loi 2006 puis aux arrêtés de 2009, une très forte prise de conscience de la nécessité d'avoir un règlement de service à jour, parce que c'est un outil juridique fondamental et que les élus peuvent être attaqués sur ce point. La contrainte est que, d'après les textes, le règlement de service doit prendre un maximum de choses en compte. Le règlement doit aussi passer par le bureau environnement quand les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) en ont un, devant la CCSPL (commission consultative des services publics locaux) quand elle existe et devant le conseil pour la délibération. Tout cela engendre des délais de trois, quatre, cinq mois avant qu'un règlement de services soit validé. Le règlement de service, pour le rédiger, c'est donc du temps qui est pris sur le temps de travail des techniciens. Rapidement, cela devient très lourd à gérer. »*
> **(Entretien : agent conseil général du Var, le 31 mai 2011).**

La population varoise étant considérée comme « *relativement procédurière* », les missions du Sataa se spécialisent dans cette direction. Cet organisme arrive à imposer un document normatif, par exemple le règlement de service, dont la trame générale est le plus souvent respectée. Seules quelques adaptations se font à la marge, quand, par exemple, un plan de prévention des risques inondations impose que tous les dispositifs d'assainissement non collectif soient construits en béton. Le règlement de service doit alors prendre en considération ces obligations.

La politisation de l'assainissement non collectif joue un rôle important dans le développement du Sataa dans le Var. Dans un département marqué par la diffusion de l'habitat, les élus ruraux ont la capacité de faire émerger cette thématique auprès du Conseil général. Nous l'avons vu avec le cas

des Bouches-du-Rhône, ce n'est pas vrai partout. Dans les Hautes-Alpes, le Sataa fournit, lui aussi, une expertise pertinente aux Spanc.

C. Les Hautes-Alpes : une aide individualisée

Le cas des Hautes-Alpes renforce cette analyse sur le rôle de différenciation des Conseils généraux, puisque l'intervention du Sataa y est beaucoup plus individualisée, moins créatrice de normes. De fait, dans ce département rural, les enjeux sont tout autre que dans le Var. On y trouve sept fois moins d'habitants et près de neuf fois moins de dispositifs d'assainissement non collectif (8000[192]). Ce sont bien souvent les services techniques des communes et des structures intercommunales de ce département qui se chargent de la compétence assainissement non collectif. Celle-ci ne représente alors qu'une faible partie de leur temps de travail. Le Conseil général remplit alors pleinement un rôle d'assistance technique. À la création du Sataa en 2005, seuls trois Spanc existent, sur les quinze actuels. Après une première période d'assistance à la mise en place des services, des questions plus élaborées sont abordées par le Sataa : assister les Spanc lors de la présentation aux élus du rendu des diagnostics et du déroulement de la phase post-diagnostics, expliquer ce qu'est une campagne de réhabilitation et son fonctionnement, apporter des informations et de l'aide sur la maîtrise d'ouvrage publique et privée, ainsi que sur les subventions pouvant être levées[193]. Des journées de formation, portant sur des sujets techniques, réglementaires et administratifs, sont aussi organisées pour diffuser aux Spanc des informations précises et exhaustives. Le Sataa réalise à ce titre une veille juridique à l'usage des Spanc.

Un soutien financier est aussi apporté à la création et à la réhabilitation de dispositifs d'assainissement non collectif. L'aide en question n'est pas liée aux programmes de réhabilitation des agences de l'eau. Il s'agit d'une aide directe versée au propriétaire[194]. Dans cette démarche, le Conseil général est moins dans une démarche de normalisation que l'agence de l'eau. La réflexion est davantage territoriale :

> *« Au niveau du Conseil général, on a revu, en 2006, le mode de subvention de l'assainissement collectif. Avant, il y avait des taux de subvention très importants au niveau des projets d'extension des réseaux de collecte. On se retrouvait avec des collectivités qui avaient des projets d'extension énormes, avec des kilomètres de réseaux pour aller chercher des maisons isolées. Du coup, on a voulu redonner ses lettres de noblesse à l'assainissement non collectif en*

---

[192] Base de données de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2011 : liste et informations sur les Spanc du bassin (département, nom du Spanc, nombre d'installations, type de collectivité territoriale support).

[193] Entretien : Technicien Sataa du Conseil général des Hautes-Alpes, 25 juillet 2011.

[194] Le montant maximum de cette aide est de 900 euros.

considérant que, parfois, il s'agit de la seule solution. C'est à partir de là que l'on a mis en place cette nouvelle subvention »
(Entretien : agent du Conseil général des Hautes-Alpes, 25 juillet 2011).

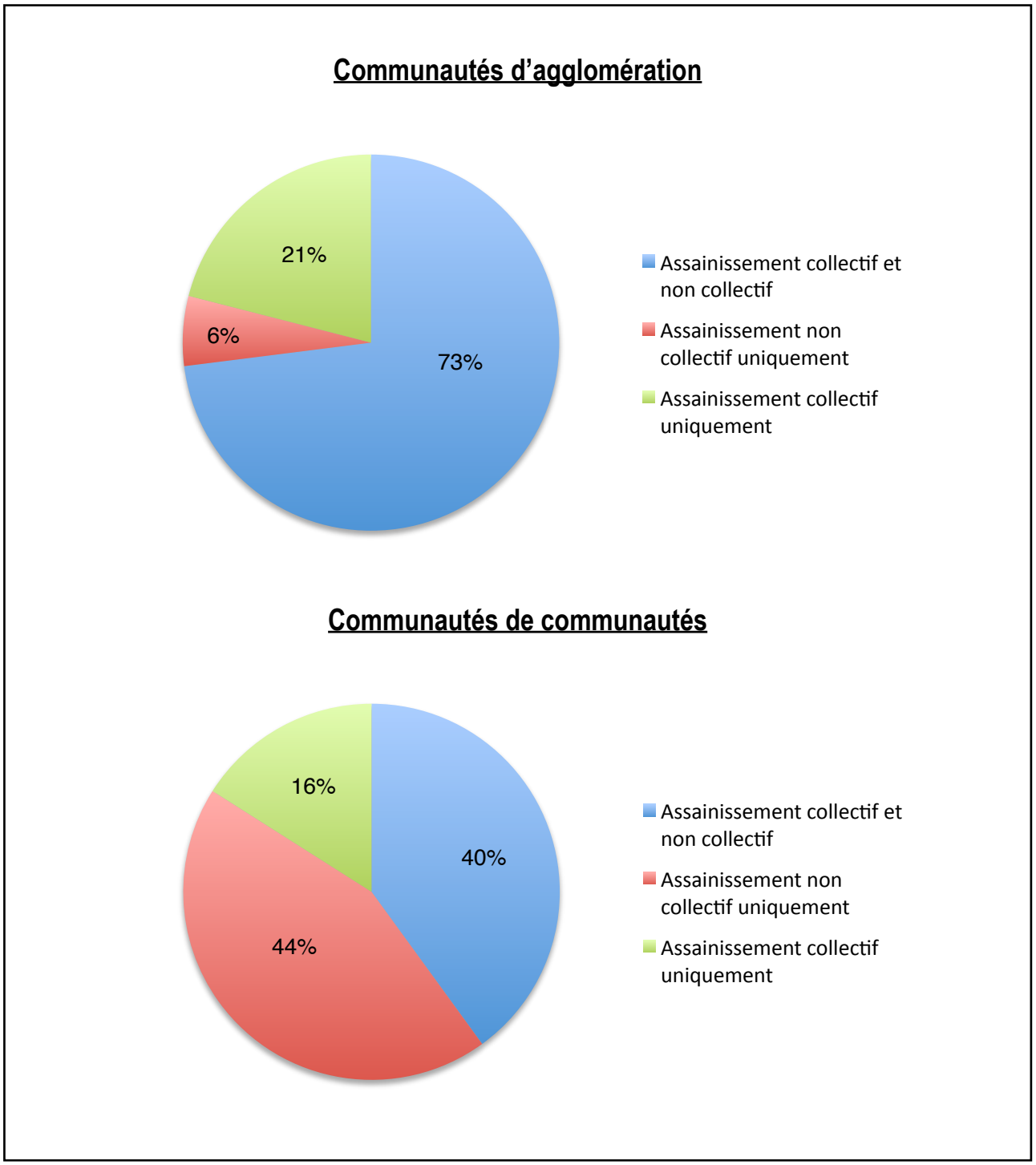
Le plus souvent, le Conseil général ne contrevient pas à la réforme sur les SAT de 2006, puisque l'on se trouve dans des territoires ruraux. Toutefois, cet exemple montre les fortes inégalités entre les territoires au sujet du soutien cognitif et financier que peuvent recevoir les Spanc, ces différences pouvant aller du désintérêt pour ce champ de l'action publique au soutien individualisé. Pour des raisons territoriales, la législation ne parvient pas à lisser les situations : la géographie joue bien entendu un rôle important, tout comme l'histoire des institutions locales et enfin les enjeux politiques. Ces configurations sont à même d'orienter la diffusion des normes vers les Spanc. Par exemple, l'encadrement inégal des Sataa entraîne une « départementalisation » des normes d'écriture des règlements de service. Cette échelle territoriale fait figure de guide pour les pratiques professionnelles des Spanc.

4.3.2. Les différenciations à l'échelle intercommunale

A. Spanc et assainissement collectif

La différenciation de la gestion de l'assainissement non collectif peut être analysée au regard des relations entre assainissement collectif et non collectif. Une structure intercommunale bénéficiant de la compétence assainissement collectif est plus à même d'intégrer le Spanc dans une démarche globale de gestion des eaux usées. Les communautés urbaines doivent obligatoirement prendre en charge les deux compétences, ce qui n'est pas le cas des communautés d'agglomération et de communes[195]. Une recherche datée de la moitié des années 2000, c'est-à-dire au moment de l'essor des Spanc, détaille la répartition des compétences gérées par ces EPCI[196] (encadré 10).

[195] Article L5215-20 code général des collectivités territoriales pour les communautés urbaines, L5216-5 pour les communautés d'agglomération et L5214-16 pour les communautés de communes.
[196] PICARD R., DELPECH C., 2005, *Une approche communautaire du service de l'assainissement*, Paris, ADCF, p. 99.



Encadré 10 : compétence assainissement mise en œuvre en 2005
Source : PICARD R., DELPECH C., 2005, Une approche communautaire du service de l'assainissement, Paris, ADCF, p. 100.

En 2005, les communautés d'agglomération sont enclines à détenir les deux compétences de l'assainissement collectif et non collectif. Ce souhait s'explique par leur volonté de s'inscrire dans une logique de maîtrise de l'aménagement de leur territoire.

Les communautés de communes font beaucoup moins le lien entre assainissement collectif et non collectif. Il y a quasiment autant de communautés de communes compétentes uniquement en matière d'assainissement non collectif que de communautés de communes ayant les deux compétences. Ainsi, l'appartenance à des intercommunalités rurales ou périurbaines, en particulier les communautés de communes, amène plus souvent à une gestion isolée de l'assainissement non collectif par rapport à l'assainissement collectif.

B. Spanc et aménagement du territoire

Le tableau 40 confirme cette tendance à l'isolement des Spanc dans les communautés de communes puisqu'ils n'y sont pas associés aux services de l'urbanisme.

Compétences exercées	Communautés d'agglomération		Communautés de communes	
	Nbre de CA compétentes	Part de CA compétentes parmi toutes les CA (213)	Nbre de CC compétentes	Part de CC compétentes parmi toutes les CC (2 223)
Assainissement non collectif	***107***	***50,2 %***	***1215***	***54,6 %***
Plan local d'urbanisme	50	23,4 %	325	14,6 %
Délivrance des autorisations d'occupation du sol	59	27,7 %	76	3,4 %

Tableau 40 : Compétences exercées par les communautés d'agglomération et de communes
Sources :
- Banatic juillet 2012
- Pour le nombre de CA et de CC : Direction générale des collectivités locales, 1er janvier 2013. Disponible en ligne. Consulté le 29 mars 2013. URL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr

Réalisation : ROLLIN J., 2012.

Nous constatons que les communautés d'agglomération sont plus enclines à porter les compétences de l'urbanisme que les communautés de communes. Les premières ont donc plus souvent, en proportion, la possibilité de gérer de façon transversale, au sein d'une même institution, les dossiers qui supposent une collaboration entre l'assainissement non collectif et l'urbanisme. Même si cela est loin d'être la règle, il est possible de considérer que ce type d'organisation facilite les procédures fondamentales entre ces deux domaines.

C. Les effets de l'organisation intercommunale sur les Spanc

Un bon indicateur de la sophistication des Spanc est la prise en charge d'une mission facultative comme l'entretien des installations d'assainissement non collectif, les travaux de réalisation et de réhabilitation et les vidanges. Ces missions nécessitent de mettre au point des procédures plus élaborées que le contrôle des installations neuves ou anciennes.

L'appartenance à une intercommunalité est une garantie d'une meilleure maîtrise des ressources procédurales participant au développement de ces nouvelles missions (tableau 41), puisque les Spanc communaux portent deux fois moins de missions facultatives que la moyenne de tous les Spanc répondants à notre enquête nationale (30 %). Surtout, l'appartenance aux différentes intercommunalités créé une différenciation de leurs activités. Les syndicats intercommunaux, davantage habitués à la gestion de l'assainissement - ils sont très souvent en charge de l'assainissement collectif -, introduisent deux fois plus souvent ces activités supplémentaires dans les EPCI. Enfin, les communautés de communes semblent plus enclines à innover que les autres intercommunautés.

Type d'intercommunalité	Interco. ayant une mission facultative
Communautés urbaines	Aucune
Communautés d'agglomération	25 %
Communautés de communes	31 %
Syndicats	55 %
Communes	16 %
Ensemble des répondants	30 %

Tableau 41 : part des intercommunalité effectuant une mission facultative
Source : ROLLIN J., 2013, Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Les intercommunalités apportent des ressources procédurales importantes aux services. Mais ces ressources divergent en fonction du type d'EPCI. Il y a donc ici une réelle source de différenciation des Spanc.

*

**

L'affirmation des institutions comme les agences de l'eau, les intercommunalités et les Conseils généraux produit des jeux d'échelles générateurs d'hétérogénéité pour l'action publique. Ces

institutions ont vocation à normaliser les situations à l'intérieur de leur périmètre d'action. Mais, pour autant, elles développent des logiques propres. Par exemple, un Spanc d'une communauté d'agglomération bretonne et un Spanc d'une communauté de communes varoise ne bénéficient pas des mêmes aides financières (agences de l'eau différentes), du même soutien en matière de développement des connaissances (Conseils généraux différents) ni de la même intégration opérationnelle (intercommunalités de différents types). La mise en place de toutes ces collaborations entre les acteurs est, en cela, un important facteur de différenciation de l'action publique.

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre a décrit la dynamique de pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif et ses conséquences sur la mise en œuvre de la politique publique. Les Spanc sont particulièrement touchés par ce phénomène. Bien entendu, ils récupèrent la compétence détenue auparavant par les Ddass. Mais celles-ci s'occupaient essentiellement de délivrer des autorisations lors de l'attribution de permis de construire, ce qui n'est pas la seule mission des Spanc. Par conséquent, la tâche de ces derniers est ardue. Ils doivent s'implanter rapidement sur les territoires, exercer les mêmes pratiques que la Ddass et en développer d'autres comme les visites périodiques chez les particuliers. Le recul de l'État a donc des conséquences opérationnelles importantes, puisqu'il a comme corollaire l'apparition de nouvelles obligations pour les acteurs publics.

Apparaît aussi un véritable éclatement des acteurs publics de l'assainissement non collectif qui se spécialisent en affirmant des compétences particulières. Les Conseils généraux profitent de leur rôle d'animateur des réseaux de Spanc pour améliorer leurs ressources cognitives. Les intercommunalités garantissent souvent une meilleure intégration des Spanc dans les procédures de gestion des territoires. Enfin, les agences de l'eau interviennent progressivement dans le domaine de l'assainissement non collectif pour devenir un acteur économique clé.

Il faut donc constater, consécutivement à l'amoindrissement du rôle du l'État, une multiplication du nombre des acteurs publics de l'assainissement non collectif. Chacun développe des ressources particulières, ce qui crée des difficultés pour les Spanc qui doivent s'adresser à une multitude d'interlocuteurs pour accumuler des ressources nécessaires à leurs missions. Cette dépendance des Spanc est une source de différenciation importante puisqu'il y a des points de rupture à chaque échelle d'intervention, entre les Conseils généraux, les intercommunalités, les agences de l'eau. *A contrario*, chacune de ces structures, à son propre niveau d'intervention, a plutôt vocation à homogénéiser les services.

Ainsi, les relations institutionnelles sont un réel facteur de différenciation des Spanc. Cette démarche doit être complétée d'une approche centrée sur les territoires. Pour cela, nous réaliserons une étude des résistances territoriales, par les usagers, à la mise en œuvre de la politique publique.

CHAPITRE 5
Des relations de service difficiles

Dès leur création en 1992, les services publics d'assainissement non collectif (Spanc) sont chargés par l'État de s'implanter sur les territoires afin d'atteindre un objectif simple : celui de garantir la qualité des installations d'assainissement non collectif sur tout le territoire national. Cet objectif d'homogénéité des situations locales est remis en question par la possibilité qu'ont les Spanc de se dégager des marges de manœuvre grâce au management de ressources et par la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif. Dans la mesure où l'acceptation sociale de la politique est loin d'être évidente, quels sont les effets des relations entre les Spanc et les usagers dans l'application de l'action publique ?

Nous avons évoqué les difficultés de mettre en œuvre une telle politique, intrusive, coûteuse, touchant à l'intimité et à la propriété. Il s'agit ici de compléter ces premières analyses et d'évaluer les raisons et l'intensité des éventuelles résistances qui nuisent à l'homogénéité de l'action publique sur les territoires. Ceci est d'autant plus important à comprendre dans le contexte spécifique du retrait de l'État territorial, de l'émergence des Spanc et de la très progressive professionnalisation des agents des services. Ces trois dynamiques sont susceptibles de faire apparaître des fragilités dans l'application uniforme de la politique publique au niveau local.

L'utilisation de la notion de « *relation de service* » est particulièrement utile dans notre cas puisqu'elle fait référence aux relations directes entre les individus. Elle renvoie *« aux échanges qui se nouent entre personnels de contact et destinataires du service » et « donne lieu à des analyses micro-sociologiques, qui décrivent dans le détail le cours des interactions* » (Tiffon, 2013 : §1). Elle se situe donc notamment dans la lignée des travaux de recherche de Lipsky sur les *policy makers,* qui considèrent que la mise en œuvre des politiques publiques se déroule à ce niveau d'interaction (Ughetto, 2013). *Nous pourrons donc analyser les conséquences des relations de service sur le travail des agents de Spanc. Sont-elles à l'origine des fragilités de la mise en œuvre de la politique publique ? Si tel est le cas, quels sont les points de friction qui provoquent ces fragilités ?*

À travers l'étude de deux territoires - le Pays d'Aix et le Vaucluse -, nous verrons en quoi les usagers peuvent influencer voire orienter les politiques d'assainissement non collectif. Trois phases successives seront exposée : le contexte permettant aux usagers d'agir sur le Spanc ; les raisons qui les incitent à agir ; les conséquences de leurs actions sur le fonctionnement des Spanc.

- Préambule méthodologique

Pour mener à bien cette réflexion, notre démarche s'attachera à saisir la définition des problèmes et des solutions imaginées par les différents acteurs quant aux pollutions liées à l'assainissement non collectif. Une partie des actions menées par les usagers relève, en effet, de plaintes adressées aux services compétents. Deux corpus de plaintes, tout à fait adaptés à notre étude, permettent de bénéficier d'une certaine profondeur historique :

- En matière d'assainissement, une telle étude peut être menée à partir des plaintes gérées par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales des Bouches-du-Rhône (Ddass) en 1980 et en 1990[197]. Ce service déconcentré de l'État suit la procédure de gestion des « **plaintes d'assainissement** » dans son ensemble (collectif et non collectif), ce qui nous permet de disposer de tous les tenants et les aboutissants des conflits d'assainissement. Il est par conséquent possible de former un corpus d'informations très riche, à propos des plaignants, mais aussi à propos de la gestion publique.

- Par ailleurs, des plaintes contemporaines enregistrées par **le Spanc du Pays d'Aix** ont été étudiées. Elles sont au nombre de neuf et se situent chronologiquement entre 2006 et 2011. Celles-ci ayant été rendues anonymes, les mentions des communes et des noms d'acteurs ne sont pas mentionnés. Nous les identifierons grâce à la numérotation et un classement personnels (tableau 42). Enfin, ces plaintes représentent un échantillon de l'ensemble des procédures gérées par le Spanc.

[197] Archives départementales des Bouches-du-Rhône (ADBDR), 2157 W 21.

N°	Réception par le Spanc	Plaignant(s)	Responsable(s) désigné(s)	Intermédiaire(s) plaignant / Spanc	Description de la pollution (plaignant)	Démarche du Spanc	Conclusions du Spanc	Conséquences
1	21/04/2006	Particulier	Municipalité	Municipalité Avocat	Écoulement d'eaux usées dans le jardin et nuisances sanitaires	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Risque sanitaire et environnemental élevé	Incitation de la municipalité auprès du propriétaire pour une mise en œuvre.
2	05/01/2007	Garde nature du syndicat mixte Grand Site Sainte Victoire	Équipement collectif	Municipalité	Odeurs nauséabondes et pollution d'un ruisseau	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Risque sanitaire et environnemental élevé	Incitation de la municipalité auprès du propriétaire pour une mise en œuvre.
3	28/01/2008	Particulier	Voisin	Conseiller communautaire et municipalité	Écoulement d'eaux usées dans le jardin	Recherches en archives	Un projet de réhabilitation de l'installation défaillante a été déposé par le responsable de la pollution.	Le Spanc conseille à la municipalité d'utiliser la voie amiable ou son pouvoir de police pour accélérer les travaux.
4	09/04/2010	Particulier	Voisin	Maire Laboratoire d'analyse	Écoulements d'eaux usées dans le jardin	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Suite à des analyses, il ne s'agit pas d'une résurgence d'eaux usées	Le plaignant demande une contre-expertise et fait appel à un laboratoire.
5	16/11/2010	Particulier	Voisin	Municipalité	Alimentation d'un bourbier en contrebas de la parcelle	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Impact élevé sur l'environnement : absence d'installation et proximité d'un puits	Réhabilitation obligatoire dans les quatre ans ou mise en demeure par la municipalité.
6	07/01/2011	Particulier	Voisin (locataire)	Municipalité	Non précisé	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Pas de risque élevé car des travaux ont été réalisés	Une mise aux normes de l'installation est conseillée
7	11/04/2011	Particulier	Voisin	Municipalité	Écoulements d'eaux usées dans le jardin et le caniveau jouxtant la propriété	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Risque sanitaire et environnemental élevé	Réhabilitation obligatoire dans les quatre ans ou mise en demeure par la municipalité.
8	11/02/2011	Particulier	Voisin	Non mentionné	Dommages causés à l'installation suite à l'édification d'une maison voisine	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Risque sanitaire et environnemental moyen	Pas de suites
9	23/03/2011	Particulier	Voisin	Municipalité	Écoulements d'eaux usées dans le jardin	Réalisation d'un contrôle / visite de terrain	Risque sanitaire et environnemental élevé	Incitation de la municipalité auprès du propriétaire pour une mise en œuvre.

Tableau 42 : tableau récapitulatif de neuf plaintes reçues par le Spanc du Pays d'Aix, 2006 - 2011
Source : Spanc de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix.
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

5.1. Une légitimité problématique des Spanc

La pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif a contribué à une vaste redistribution des rôles dans le système d'acteurs concerné. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass) sont, avant la création des Spanc, les interlocutrices des particuliers et des municipalités pour les questions d'assainissement non collectif. Plusieurs caractéristiques leur permettent, à cette époque, de bénéficier d'une légitimité dans le domaine concerné : en tant que services déconcentrés, elles sont les représentantes de l'État sur les territoires ; elles sont garantes de l'application homogène de la réglementation ; elles fournissent une ingénierie aux territoires, notamment dans les espaces ruraux ; elles œuvrent dans le domaine sanitaire et social.

Avec la création des Spanc par la loi sur l'eau de 1992, les Ddass doivent laisser leur place à des services municipaux ou intercommunaux. Plusieurs signes, que nous allons étudier ici, montrent que ces modifications entraînent des inquiétudes chez certains usagers et que la situation est désormais davantage propice aux contestations.

5.1.1. La fin de l'autorité historique de la Ddass

Dans le mouvement de pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif que nous avons déjà présenté se joue l'évolution du rôle des usagers. La prise de compétence de l'assainissement non collectif par les municipalités représente un tournant important, puisqu'elle marque le déclin de l'autorité des Ddass. Il est donc nécessaire d'analyser ce positionnement des Ddass avant même la création des Spanc. L'étude des plaintes d'assainissement[198] adressées aux services de l'État en 1980 et en 1990 permet de saisir leur rôle et les relations qu'ils tissent avec les usagers.

[198] Voir la présentation du corpus en introduction de chapitre.

A. Le rôle de juge de la Ddass

De fait, la nature des sources étudiées implique d'analyser des procédures dans lesquelles la Ddass est toujours partie prenante. Le service de l'État est obligatoirement l'un des acteurs recevant la plainte ce qui constitue un biais important dans l'analyse des **acteurs publics auprès desquels les plaintes sont déposées**. L'expertise de la Ddass est souvent sollicitée par les municipalités n'ayant pas les compétences techniques suffisantes. Celles-ci demandent à leurs administrés de contacter directement les services de l'État compétents lesquels réalisent ensuite une visite de terrain, puis rédigent un compte-rendu. Le service peut alors conseiller à la municipalité de mettre en demeure le responsable de la pollution de résoudre le problème. Le rôle d'intermédiaire joué par la municipalité empêche la Ddass de devenir le seul juge des situations de dénonciation. Cela complexifie aussi la tâche des plaignants qui doivent naviguer dans les rouages administratifs, identifier les interlocuteurs, puis tenter de faire valoir leurs revendications.

Le volume de l'expertise fournie par la Ddass connait une augmentation sensible. Elle est sollicitée 16 fois en 1980 et 34 fois en 1990. Face à cette évolution, la Ddass est obligée d'adapter sa manière de juger, en effectuant des rapports moins détaillés, mais plus nombreux. En 1980, dans la quasi totalité des cas où ce service de l'État est sollicité, il fournit des compte-rendus très détaillés des observations sur place et des démarches à suivre pour les propriétaires et les municipalités. Dans les autres situations, c'est-à-dire en 1990, le service envoie à la municipalité une simple lettre d'information, beaucoup moins détaillée. La Ddass opère ainsi un changement dans la gestion des plaintes, d'une démarche qualitative à une démarche quantitative.

B. Le retrait d'acteur central de la définition des problèmes

Les Ddass participent à la condamnation des fosses septiques, en incitant les communes à développer le tout-à-l'égout. En 1990, suite à des débordements d'eaux usées liés au mauvais état de la fosse septique d'un habitant de Saint-Chamas (Bouches-du-Rhône), ce service propose à la municipalité : « *Le raccordement au tout-à-l'égout pourrait être envisagé (...) Je ne peux d'ailleurs qu'encourager cette solution. En effet il est apparu lors de l'enquête que Mme Michel aurait vendu quelques parcelles de terrain sur lesquelles seront construites certainement des habitations qui pourraient bénéficier comme les autres habitations voisines de ce raccordement*[199]. » Un dialogue entre la politique d'assainissement et l'aménagement est encouragé par la Ddass, dans une logique

[199] ABDR 2157 W 21, Lettre du Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales au Maire de Saint-Chamas, le 9 juillet 1990.

prospective et intégrée. Mais les contraintes physiques sont aussi prises en considération par ce service. La même année, un habitant de la commune de Carry-le-Rouet (Bouches-du-Rhône) se plaint des nuisances occasionnées par un déversement d'eaux usées provoquant des odeurs nauséabondes, dues au dispositif d'assainissement autonome de son voisin. Après avoir conseillé la municipalité de mettre en demeure le pollueur, la Ddass précise au maire : « *Néanmoins je vous rappelle que la nature du terrain (rocheux) en cet endroit est peu favorable à l'infiltration des eaux épurées provenant de dispositifs d'assainissement autonomes. En conséquences, il serait souhaitable que Mme L. se raccorde immédiatement au réseau communal d'assainissement dès sa réalisation*[200]. » La question du tout-à-l'égout participe donc, en négatif, à identifier et à caractériser le problème de l'assainissement non collectif. Elle fait aussi intervenir un protagoniste clé, la Ddass, qui entre dans le système d'acteurs au centre de ce travail de définition.

Puis, l'évolution institutionnelle et législative conduit à l'obligation, pour les communes de créer un Spanc à partir de 1992. Les Ddass se désengagent progressivement de cette problématique, ce qui conduit à des réactions de la part des usagers.

5.1.2. La remise en cause du Spanc par les usagers

La prise de compétence de l'assainissement non collectif par les municipalités est loin de s'accompagner d'un transfert automatique de l'autorité et de l'image de l'expert. Dès lors, le glissement des responsabilités, d'un service déconcentré de l'État au Spanc a des conséquences sur la capacité d'agir des usagers. Cela se concrétise par une forte remise en cause du Spanc, c'est-à-dire le nouveau protagoniste principal de la politique.

A. Le problème du retrait de l'État : les Ddass au secours des usagers

L'évolution décrite se manifeste par l'inquiétude **du désengagement de l'État** du domaine sanitaire. Pour le plaignant n°8, le service déconcentré de l'État est une référence et un soutien précieux dans sa lutte contre la rénovation d'un cabanon voisin. La Ddass a toujours refusé l'installation d'une fosse septique sur ce terrain, rendant de la sorte impossible toute habitation. Le Spanc, quant à lui, prend une autre décision et accepte la mise en place du dispositif, provoquant

[200] *Ibid.*, Lettre du Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales au Maire de Carry-le-Rouet, le 12 décembre 1990.

une vive réaction du particulier : « *cette autorisation a été refusée par la Ddass depuis 1983, date de la première location de ce logement insalubre (sans eau et sans assainissement)*[201]. »

Pour le plaignant n°4, la Ddass était une autorité disposant d'un pouvoir de sanction plus important que le Spanc. Lorsque le particulier demande, pour la seconde fois, au Spanc de réaliser des analyses d'eaux usées, il menace de faire appel à la Ddass : « *Nous avons là une question d'hygiène et de santé publique qui ne peut laisser la Ddass indifférente*[202]. »

Enfin, les services déconcentrés de l'État peuvent encore avoir, selon les particuliers, un rôle opérationnel, notamment quand la question de l'assainissement non collectif rejoint celle de l'urbanisme et des permis de construire. Le dossier n°8 indique que le plaignant s'appuie sur ces services pour mener une bataille contre le voisinage, en l'orientant vers des problématiques d'urbanisme : « *Suite à notre courrier, l'Agence régionale pour la Santé nous a contacté par téléphone a paru désagréablement surprise que deux nouveaux permis de construire aient été accordés par la mairie dans une zone dont les sols sont qualifiés par les autorités comme totalement impropres à l'assainissement autonome*[203]. » Ce type d'argument permet au pétitionnaire de faire valoir des arguments auprès du Spanc. Il reflète aussi l'importance symbolique de l'intervention de l'État et la confiance relative accordée à la collectivité.

B. Une confiance aléatoire envers le service public local

Certains plaignants s'interrogent sur la **capacité d'expertise et l'autorité** de la collectivité locale. Non sans ironie, le plaignant n°3 annonce au Spanc en 2008 : « *Je ne doute pas de vos qualités de travail et de votre compétence ainsi que de votre autorité pour qu'il se mette en conformité avec la loi et que cela rentre dans l'ordre le plus rapidement possible*[204]. » De façon plus précise encore, le plaignant n°4 entre en conflit avec le service public intercommunal, à propos d'une question d'expertise. Au départ, le particulier se plaint auprès du Spanc des écoulements d'eaux qu'il constate dans son jardin. Il met en exergue, auprès des agents, les dysfonctionnements de l'installation de son voisin[205]. Mais les analyses des échantillons réalisées sur place révèlent qu'il ne s'agit pas d'eaux usées. Pour prouver sa théorie, le plaignant expose :

---

[201] Spanc du Pays d'Aix, dossier n°5 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 11 novembre 2010.
[202] *Ibid.*, dossier n°4 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 21 juillet 2010.
[203] *Ibid.*, dossier n°8 (classement personnel), Lettre au plaignant au Spanc, le 17 janvier 2010.
[204] *Ibid.*, dossier n°3 (classement personnel), Lettre du Spanc au maire, le 28 mai 2008.
[205] *Ibid.*, dossier n°4 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 6 avril 2010.

> *« Suite à la visite de votre collaboratrice, le 29/04, dont je pensais, à tort semble-t-il, qu'elle réaliserait des prélèvements pour analyses biologiques et non seulement chimiques, j'ai fait procéder, comme annoncé, à mes frais (968 euros) à des analyses qui semblent contredire vos affirmations. Il apparaît donc que des analyses complémentaires, à votre initiative et sous votre responsabilité, s'imposent. Je vous mets donc, ici, en demeure d'y faire procéder ou de suggérer des démarches alternatives. »*
> **(Spanc du Pays d'Aix, dossier n°4 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 21 juillet 2010).**

Mais le Spanc confirme sa position[206]. Il cite des références bibliographiques issues de recherches scientifiques sur le contenu des analyses biologiques réalisées par le plaignant. Il précise que l'installations d'assainissement non collectif incriminée avait passé avec succès un contrôle du Spanc trois années auparavant. Enfin, il fait appel à la municipalité pour appuyer son action.

Du point de vue du Spanc, il est primordial de répondre à ces contestations, pour se positionner comme un réel service public. Il s'agit de la grande différence entre un laboratoire qui, pour arranger le client : « *met sur l'analyse une matière que l'on retrouve dans les eaux usées, mais en petite quantité*[207]. » Et le service public : « *pour l'usager je pense que c'est un atout considérable d'avoir, dans son circuit, un service public qui n'a aucun intérêt et le Spanc intervient en toute neutralité dans ce circuit-là*[208]. » Avec la création des Spanc, la redistribution des rôles et des responsabilités dans ce nouveau système d'acteurs créé de nouveaux rapports de proximité dans la gestion de l'assainissement non collectif.

5.1.3. Un acteur public moins exigeant ?

Du fait de la remise en cause de l'autorité et de l'expertise Spanc, il est intéressant de savoir si, de façon plus générale, apparaissent de nouveaux rapports entre les usagers et les acteurs publics. L'hypothèse de l'accroissement des marges de négociation est peut être dressée, dans un contexte où les agents des Spanc éprouvent parfois des difficultés à mettre en œuvre les réglementations.

---

[206] *Ibid.*, dossier n°4 (classement personnel), Lettre du maire au plaignant, le 18 octobre 2008.
[207] Entretien : agent du Spanc du Pays d'Aix, le 15 février 2011.
[208] *Ibid.*

A. La politisation de l'assainissement non collectif

D'après la documentation utilisée, les **interventions politiques locales** dans traitement des plaintes sont plus présentes dans les dossiers des années 2000 que dans ceux de 1980 et 1990. Avant la création des Spanc, les municipalités, quand elles intervenaient, se chargeaient uniquement de la transmission du dossier à la Ddass. À partir de la création des Spanc, les élus locaux s'impliquent davantage dans la résolution des conflits. En 2008, le plaignant du dossier n°3, mécontent de voir son voisin ignorer ses réclamations quant aux pollutions engendrées par la fosse septique, fait appel à un conseiller communautaire pour appuyer sa demande auprès du Spanc. La *Commission environnement et cadre de vie* de la communauté d'agglomération est même mobilisée[209].

Les collectivités peuvent aussi intervenir, comme cette municipalité qui se plaint d'une pollution constatée sur son territoire. L'argument de la défense de l'environnement est sollicité puisque la source de la nuisance est identifiée par les agents du syndicat mixte chargé de la protection du site naturel de la Sainte Victoire (dossier n°2)[210]. Ces témoignages donnent à voir une modification progressive de la question de l'assainissement non collectif, qui devient, dans certains cas, une question politique et environnementale.

Cette dimension politique de la gestion de l'assainissement non collectif a une influence sur le statut de la problématique. Les usagers peuvent désormais mieux cibler les responsabilités. Ils savent aussi que le pouvoir politique local a la possibilité d'agir rapidement pour la résolution des problèmes. Une réactivité qui, auparavant, n'était pas forcément garantie par les Ddass.

B. L'enjeu des relations entre les agents de Spanc et les usagers

- Les acteurs de la mise en œuvre de la politique : des ingénieurs des Ddass aux agents de Spanc

Les différences de formation, de statut et de culture professionnelle entre ces acteurs sont majeures. Les premiers sont des fonctionnaires d'État, souvent spécialisés dans le domaine de la Santé publique. Les seconds sont souvent contractuels dans la fonction publique territoriale. S'ils sont de mieux en mieux formés, leur culture professionnelle reste beaucoup moins homogène. Les conséquences sur la mise en œuvre de l'action publique sont tout à fait importantes.

---

[209] Spanc du Pays d'Aix, dossier n°3 (classement personnel), Lettre du Spanc au maire, le 28 mai 2008.
[210] *Ibid.*, dossier n°2 (classement personnel), Lettre du maire au Spanc, le 2 janvier 2007.

La description de **deux portraits d'agents de Spanc** nous montre la variété des profils (encadré 11). Surtout, elle décrit différentes visions du travail à mener qui, au final, font émerger une certaine hétérogénéité. Par exemple, le rapport à la technique varie de façon importante selon les personnes, plus ou moins souples en fonction des situations et plus ou moins à l'aise dans la relation aux usagers.

Béatrice, 26 ans.
Béatrice réalise des contrôles depuis cinq ans. Elle a exercé dans deux Spanc différents. Son travail consiste à effectuer des contrôles périodiques des installations existantes. Sa journée type est organisée en deux séquences. Elle réalise d'abord des visites de terrain auprès des usagers, puis rédige les rapports correspondants. Son planning de visites est généralement assez chargé dans la mesure où le territoire présente de nombreuses installations d'assainissement non collectif. Elle est donc amenée à passer beaucoup de temps en voiture, même si ses journées sont organisées de façon à concentrer les visites autour d'une même zone géographique. Lorsqu'elle présente son métier, elle dit apprécier ce métier qui permet d'être en contact avec des usagers, même si elle trouve parfois cette relation aux usagers « fatigante », notamment lorsqu'il s'agit de gérer une multitude de cas particuliers. Elle aime travailler à l'extérieur et réaliser des visites de terrain. Son travail l'intéresse puisqu'elle participe parfois à des visites d'autres Spanc de la région avec lesquels elle peut échanger sur les techniques utilisées, les méthodes mobilisées, le matériel, etc. Sa conception du métier semble tout à fait classique puisqu'elle développe un discours rodé sur le fait qu'elle n'est pas là pour imposer à tout prix des travaux, mais qu'ils sont aussi présents pour donner des conseils et expliquer ce qui n'est plus aux normes. Elle évoque sa difficulté à présenter son métier en public et dit réaliser des « *contrôles sanitaires* » plutôt que de parler des fosses septiques.

Fabien, 32 ans.
Après avoir enchaîné les contrats à durée déterminée suite à une formation initiale dans le domaine de l'environnement, Fabien intègre le domaine de la gestion de l'eau dans une société privée. Il réalise d'abord des contrôles d'assainissement non collectif puis l'entretien d'installations collectives. Il quitte ce métier pour des raisons de santé. Il intègre ensuite le Spanc, il y a trois ans. Son travail consiste à réaliser les vérifications des installations existantes, préalable nécessaire à la vente du bien immobilier. Par conséquent, il considère qu'il s'agit d'un poste particulier dans la mesure où son activité dépend du rythme du marché immobilier. Il est aussi soumis à la pression des agents immobiliers, des agents, des vendeurs et des acquéreurs, pour remettre des rapports de visite rapidement, afin de ne pas retarder les transactions. Pour lui, réaliser le contrôle des installations lors des ventes présente des avantages et des inconvénients. D'un côté, cela nécessite une grande capacité d'adaptation liée à la difficulté de maîtriser le travail (changements de rythme liés au marché immobilier et posture de réponse à une sollicitation extérieure des particuliers). D'un autre côté, ce travail est plus diversifié que les contrôles périodiques classiques, dans mesure où il y a un enjeu pour les propriétaires porteurs d'un projet. Fabien fait valoir ses qualités relationnelles et pédagogiques. Il se considère gentil et arrangeant, moins implacable que d'autres. Pourtant, il n'aime pas trop que l'on considère uniquement ce métier du côté de la relation-usager, puisqu'il ne faut pas négliger non plus l'aspect technique et administratif du métier. Enfin, il regrette que l'assainissement soit très souvent relégué au second rang, que ce soit au sein des collectivités territoriales ou vis-à-vis des usagers.

Encadré 11 : profil de deux agent de Spanc (les prénoms ont été modifiés)
Source : ROLLIN J., 2012, *Entretiens auprès d'agents de Spanc provençaux.*

- Les agents des Spanc face aux usagers

Les portraits approfondis d'usagers montrent la grande richesse des situations *(*encadrés 12 et 13). Les quatre cas présentés sont tous situés autour d'Aix-en-Provence, dans la communauté d'agglomération du Pays d'Aix. En 2012, lors des observations non participantes réalisées, le Spanc réalisait une deuxième campagne de diagnostics, quelques années après avoir réalisé le premier recensement. Quand bien même, les réactions des usagers sont très variées. Ils sont plus ou moins réceptifs à la problématique, plus ou moins coopératif, plus ou moins chaleureux… À chaque visite, l'agent du Spanc doit donc négocier un vaste champ de possibles. Dans notre cas, ces quatre situations ont par exemple été traitées en une matinée, par un seul agent.

Femme d'environ 50 ans
Elle habite une maison dans un lotissement haut de gamme, peu dense, depuis une vingtaine d'années. Elle dit aimer vivre à la campagne et ne prévoit pas d'agrandissement de sa maison puisque ses enfants n'y habitent plus. Elle dit ne pas connaître le fonctionnement de la fosse septique puisque, habituellement, son mari s'en occupe. Or, se dernier est en voyage d'affaires pendant six mois. Elle sait tout de même renseigner l'agent du Spanc sur plusieurs éléments, sur la connaissance du terrain, la localisation des regards, etc. Tout en offrant une tasse de thé, elle apporte son aide de façon volontaire, répond aux questions et semble habituée à la démarche puisque le Spanc était déjà venu réaliser le contrôle il y a quelques années.

Couples d'Italiens d'environ 90 ans
La maison, construite sur deux niveaux, peut accueillir 16 personnes. Elle est située sur une très grande propriété où ils habitent depuis 1963. Le rapport entretenu à l'assainissement non collectif relève ici d'une évidence puisque le couple fait vidanger la fosse septique tous les ans : *« il faut bien le faire... Comme ça on est tranquille »*. Offrant une tasse de café et évoquant bien volontiers l'évolution du territoire pendant que l'agent du Spanc rédige le rapport, le couple regrette le retrait progressif des services de proximité (le bureau de poste local fermant ses portes) ou encore les changements liés à l'urbanisation (« *avant, il y avait des lapins partout ! »*). Malgré une grande habitude de l'assainissement non collectif, qui se reflète aussi par le souvenir d'une précédente visite de contrôle, le couple se plaint de l'absence d'un réseau collectif.

Encadré 12 : Profils d'usagers
Source : ROLLIN J., *Observations non participantes dans le Spanc de la communauté du Pays d'Aix,* 4 mars 2012.

Homme d'environ 60 ans
L'usager se montre d'abord assez hostile en interdisant l'accès à la propriété. Il évoque la redevance de 130 euros, qu'il refuse de payer. Puis la situation s'apaise, l'agent est autorisé à entrer. Il doit expliquer le transfert de la compétence assainissement non collectif à la communauté d'agglomération. Lors du contrôle, l'usager précise que, au vu de la topographie du terrain, il est impossible de réaliser des tranchées d'épandage et que la meilleure solution serait le tout-à-l'égout. Une brève présentation du potager est alors organisée et, finalement, l'usager propose une tasse de café, le temps de la rédaction du rapport de visite. Beaucoup plus calme, l'usager explique alors que ces anciennes activités professionnelles lui permettent de savoir que l'assainissement non collectif n'est pas une bonne solution technique pour sa propriété. Puis, très ému, il en vient à se confier et à évoquer des éléments de sa vie personnelle, une maladie chronique et un drame familial. Au départ de l'agent, l'usager précise qu'il va se faire disputer par sa femme pour avoir autorisé la visite. Il demande enfin, sur le ton de l'humour d'adresser la facture à Madame...

Homme d'environ 40 ans
Le foyer est composé d'un couple et de trois enfants. La propriété avec piscine est située dans un lotissement des années 1970. L'usager prend la question de l'assainissement au sérieux. Les installations sont parfaitement dégagées pour permettent la réalisation du contrôle. Il connaît la marche à suivre puisqu'il se rappelle du précédent diagnostic. L'usager s'occupe de soulever les plaques avec une pioche participant donc bien volontiers au contrôle. S'il reconnaît que ce « *n'est pas très pratique* », l'usager relativise : « *Enfin bon, c'est pas comme si on le faisait tous les quatre matins* ». Il s'intéresse à la question de l'assainissement en se rendant notamment aux réunions publiques avec des voisins pour revendiquer un raccordement au lotissement qui est en train d'être construit a proximité et qui sera desservi par le réseau collectif. Il s'investit donc dans cette démarche collective, « *même si ça ne va pas plaire à tout le monde, notamment à ceux qui ont investi dans une installation toute neuve !* ».

Encadré 13 : Profils d'usagers
Source : ROLLIN J., *Observations non participantes dans le Spanc de la communauté du Pays d'Aix,* 4 mars 2012.

Dans un quotidien marqué par les relations avec les usagers, la mise en œuvre de la politique dépend étroitement de la capacité des agents de Spanc à s'adapter, à s'imposer, à négocier, à apaiser, etc. Les témoignages recueillis montrent, de façon générale, une proximité très affirmée. La figure d'autorité et d'expert que pouvaient développer les ingénieurs d'État de la Ddass est, en général, assez peu présente dans cette activité de contrôle des installations d'assainissement non collectif par les Spanc. Cela prouve à quel point le glissement des responsabilités, de la Ddass au Spanc à des conséquences importantes sur la capacité à agir des usagers.

*

* *

Le passage d'une gestion de l'assainissement non collectif par un service déconcentré de l'État à une gestion par un service public local donne davantage la possibilité aux usagers de s'impliquer dans la mise en œuvre de la politique publique. La gestion par les Spanc permet tout d'abord aux habitants d'accéder plus facilement aux acteurs publics responsables. Au niveau administratif, l'accès au Spanc est par exemple beaucoup plus simple qu'à celui de la Ddass. Au niveau politique aussi, les moyens d'action sont beaucoup plus immédiats et efficaces.

Les rapports entre individus, c'est-à-dire entre ceux qui appliquent la politique et ceux qui en bénéficient, changent aussi radicalement. Les caractéristiques socio-professionnelles des agents de Spanc sont pour beaucoup dans cette évolution, tout comme leur rapport aux normes, très différent de celui des ingénieurs des Ddass. La capacité à agir des usagers est ainsi croissante. Or, il s'avère qu'ils trouvent avoir les raisons d'agir.

5.2. La faible acceptabilité des Spanc

Certains particuliers manifestent parfois leur volonté d'agir sur le fonctionnement des Spanc. Dans la plupart des cas, ils ne sont pas d'accord avec la politique menée. Ces tensions au niveau local découlent bien souvent de décalages entre les différentes définitions du problème de l'assainissement non collectif. Tous les groupes d'acteurs ne considèrent pas la question de la pollution des eaux usées de la même façon, notamment entre l'État central et les territoires locaux. La question importante à poser est de savoir en quoi les luttes définitionnelles autour de l'assainissement non collectif donnent aux usagers des raisons d'agir contre les Spanc ?

Notre raisonnement se développera ici autour de deux points principaux. L'analyse de la définition du problème au niveau local montre que l'assainissement non collectif reste une problématique marginalisée par les usagers, notamment quant aux enjeux environnementaux. De ce fait, les solutions mises en place par les Spanc sont considérées comme inadaptées, voire inacceptables.

5.2.1. Pour les usagers : l'assainissement non collectif comme problème de pollutions de proximité

Les sources utilisées permettent de retracer l'histoire des plaintes depuis 1980. Leur analyse permet de savoir dans quelle mesure l'assainissement non collectif change de statut pour les particuliers. La nature des fonds documentaires utilisés oriente surtout le propos vers l'étude des démarches de contestations. Celle-ci permet d'étudier la construction du problème et sa publicisation.

A. La diversification nuancée des plaintes

- Des plaintes traditionnelles contre les pollutions

Rappelons qu'au total, 50 plaintes ont été analysées[211], à l'échelle des Bouches-du-Rhône et pour les années 1980 et 1990. Le nombre de procédures augmente beaucoup de ces deux années. L'étude des plaintes d'assainissement[212] montre que l'assainissement non collectif est progressivement considéré comme le principal problème à résoudre :

- 27 procédures sont exclusivement centrées sur l'assainissement non collectif. Elles concernent des problèmes de mise en conformité des installations, de pollution du voisinage, de mauvais entretien, de mauvais fonctionnement, de débordements des fosses septiques, etc.
- 11 plaintes portent sur des pollutions non identifiées (et pouvant provenir de fosses septiques) : ruissellements d'eaux usées, pollutions de nappes phréatiques, etc.
- 10 plaignants mettent en cause l'assainissement collectif, notamment des problèmes techniques de raccordement de certaines maisons, ou encore d'entretien des réseaux.
- 2 plaintes concernent des dégradations volontaires ou des pollutions liées à des travaux effectués dans le voisinage.

Ces protestations montrent que, pour les particuliers, le problème est bel et bien celui du contrôle des installations individuelles, plus que celui des réseaux collectifs (10 sur 50).

---

[211] 16 plaintes pour l'année 1980 et 34 pour l'année 1990.

[212] Elles concernent toutes les plaintes liées à l'assainissement, collectif ou non collectif, reçues par la Ddass.

Une très forte augmentation du nombre de plaintes apparaît avec la création des Spanc. Le Spanc du Pays d'Aix reçoit **141 plaintes liées à des dysfonctionnements d'installations d'assainissement non collectif** entre 2004, date de sa création, et 2010[213]. Cela correspond à un peu moins de 25 plaintes par an, à la seule échelle intercommunale - et non plus départementale. Nous verrons que l'une des explications à cette évolution est l'accentuation du problème de la densité des installations dans certaines communes. Mais surtout, la création d'un service à une échelle plus réduite et davantage présent sur le territoire favorise la pratique de la plainte.

- La multiplication et la diversification des plaintes auprès du Spanc

Depuis la création du **Spanc du Pays d'Aix**, les plaintes liées à l'assainissement non collectif ont tendance à se diversifier. Des relations conflictuelles apparaissent entre des acteurs individuels ou collectifs, privés ou publics, spécialisés en matière d'assainissement non collectif ou non. Les litiges ne concernent pas toujours des pollutions d'assainissement. D'autres pratiques peuvent être dénoncées comme abusives. Par exemple, la qualité du travail des bureaux d'études ou des entrepreneurs peut être mise en cause auprès des Spanc.

Que l'on soit dans une situation relevant du droit privé ou du droit public, le règlement des litiges à l'amiable est la règle. Les contentieux administratifs sont assez rares.

Entre 2004 et 2010, dans le Spanc du Pays d'Aix, le nombre de litiges de toutes natures confondues s'élève à plus de 460. Ils se répartissent de la sorte[214] :

- 141 dossiers de plaintes d'usagers sont relatifs aux dysfonctionnements d'une installation voisine : résurgences, rejets directs, odeurs, etc.
- 23 dossiers de plaintes d'usagers concernent des dysfonctionnements de leur propre installation : différends entre locataire et propriétaire, mauvaise qualité d'un équipement neuf, etc.
- Environ 300 cas de litiges portent sur l'activité du Spanc, en particulier sur les conclusions d'un rapport de visite. La résolution de cette situation est alors réalisée à l'amiable puisqu'un seul cas de contentieux est recensé pour ces raisons.

La création du Spanc fait réagir les particuliers puisque les cas de litiges augmentent réellement. La plupart des usagers ne considèrent pas comme problématiques certains dysfonctionnements de leur

---

[213] COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2010, *Mise en cause de la responsabilité des Spanc*, Spanc du Pays d'Aix, Présentation, 17 diapositives.
[214] *Ibid.*

installation. En revanche, ils développent logiquement des réactions beaucoup plus vives lorsqu'ils sont concernés par des pollutions de voisinage.

B. Le voisinage pointé du doigt

- Les problèmes liés à la densité des installations défaillantes

Le contexte provençal est sans doute propice à l'émergence de nombreuses plaintes de voisinage. La première explication de cette orientation du problème est liée au type d'urbanisation et aux conflits de territoire : le nombre élevé de zones NB dans les Bouches-de-Rhône entraine le développement d'un habitat sans équipement d'assainissement (Daligaux, 1999), Quand le nombre de maisons individuelles équipées de fosses septiques augmente, la densité et la proximité engendrent des situations conflictuelles entre les voisins, surtout quand les installations ne fonctionnent pas correctement.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater que de nombreux plaignants désignent explicitement un ou plusieurs voisins comme pollueurs. Par exemple, en 1990, un habitant de la commune de Ceyreste (Bouches-du-Rhône) demande au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales d'intervenir d'urgence sur l'épandage de la fosse septique de son voisin qui, malgré les requêtes du plaignant, n'agit pas. L'argumentation est cinglante : « *la végétation, l'environnement (mouches, moucherons, moustiques, etc.) et les nuisances d'odeurs font que cette situation n'est plus supportable pour notre famille qui vit dans une maison où les fenêtres doivent être fermées selon le temps ou le vent*[215]. » Après visite de terrain et expertise, la Ddass recommande à la municipalité de mettre en demeure le voisin afin de l'obliger à mettre son équipement en conformité. À la même date, les conséquences du faible intérêt pour l'assainissement est aussi visible dans la commune d'Allauch (Bouches-du-Rhône) où un particulier se plaint « *d'odeurs puantes et nauséabondes* » et d'écoulements d'eaux « *noires et épaisses* » dans sa propriété. Selon lui, ces nuisances sont apparues suite à la transformation d'une grange voisine en maison d'habitation[216]. Cette plainte est ici l'occasion, pour la plaignante, d'attirer l'attention de la puissance publique, sur la conversion de cette « *grange sauvage* » en unité d'habitation, au regard notamment de la législation sur les permis de construire.

Récemment encore, les plaintes d'assainissement reflètent les difficultés de la gestion d'espaces composés d'une forte densité d'habitations non desservies par les réseaux collectifs. En 2010, le plaignant n°4 précise : « *la construction récente de la maison voisine, en amont a peut-être modifié*

[215] ABDR 2157 W 21, Lettre de J.-C. M. au directeur département de l'hygiène publique, le 8 août 1990.
[216] *Ibid.*, Lettre de Madame S.-M. au service d'hygiène de la Préfecture des Bouches-du-Rhône, le 5 mars 1990.

les flux des anciennes terres agricoles[217]. » De même en 2011, lors de la construction de la maison voisine du pétitionnaire n°8, un problème de pollution d'assainissement est apparu : « *Ces travaux de fondation se situent à 2 mètres de notre épandage. Des toupies béton de 38 tonnes ont roulé dessus*[218]. » Au-delà de ces travaux de construction, la réhabilitation de bâtiments agricoles[219] ou de cabanons[220] pose aussi problème en matière d'assainissement non collectif.

- Les dénonciations : des conflits de proximité

Les personnes désignées comme responsables des pollutions sont aisément identifiables mais leur profil est difficile à analyser. Bien souvent, le plaignant désigne explicitement la source de la pollution, c'est-à-dire un équipement, une pratique, un aménagement particulier, etc. La corrélation entre la source de la pollution et la personne responsable est alors effectuée par le plaignant. **Membres du voisinage, les responsables des pollutions sont des particuliers** dans les deux tiers des cas. Une dizaine d'autres responsables sont des acteurs collectif (lotissement, groupement de voisins, maison de retraite). En revanche, les sources étudiées rendent difficile une analyse plus approfondie. Par exemple, elles n'indiquent que très rarement d'éventuels échanges de courrier ou des tentatives de défense face à la dénonciation. Elles n'indiquent pas non plus si des travaux sont réalisés après les mises en demeure établies par les municipalités. Toutefois, ces lacunes peuvent aussi s'expliquer par une relative indifférence de certains pollueurs. Plusieurs témoignages de plaignants montrent que, parfois, ils n'accordent que peu d'importance à ces procédures relevant aussi des querelles de voisinage. Un habitant de la commune de Ceyreste (Bouches-du-Rhône) précise par exemple à la Ddass, lors de son dépôt de plainte de 1990 : « *À toutes fins utiles, je vous précise que j'ai fait constater cet état (la pollution de son jardin) à mon voisin depuis plus d'une an*[221]. » Cette remarque sur les retards de travaux, récurrente, indique que le constat d'une pollution ne pousse pas toujours le particulier à réhabiliter son installation, surtout quand cela implique de réaliser des travaux aux coûts importants. Le problème des pollutions d'assainissement n'est sans doute pas encore unanimement partagé.

5.2.2. Une politique inacceptable pour les usagers

[217] Spanc du Pays d'Aix, dossier n°4 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 6 avril 2010.
[218] *Ibid.*, dossier n°8 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 2 février 2011.
[219] *Ibid.*, dossier n°6 (classement personnel), Lettre de la commune au Spanc, le 6 janvier 2011.
[220] *Ibid.*, dossier n°5 (classement personnel), Lettre du plaignant au Spanc, le 11 novembre 2010.
[221] *Ibid.*, Lettre de Jean-Claude Michel au directeur départemental de l'hygiène publique, le 8 août 1990.

L'analyse des plaintes d'assainissement non collectif a montré que les particuliers sont d'abord essentiellement concernés par les pollutions de voisinage qu'ils subissent. Puis ils réagissent de plus en plus aux actions menées par les Spanc, comme le montrent la multiplication et la diversification de litiges. Même si cela reste marginal, ces contestations peuvent se traduire de façon assez radicale, l'agent du service se retrouvant dans des situations de forte tension (illustration 7). De façon générale, l'activité du Spanc auprès des particuliers est croissante ce qui oblige ces derniers à prendre position quant à son utilité et à sa légitimité.

Fumier déversé sur la voiture de l'agent du Spanc

Manifestation des usagers

Illustration 7 : protestations menées par le collectif anti-Spanc normand
Source : « Du fumier déversé sur la voiture de l'agent du Spanc », *Paris-Normandie,* le 3 avril 2011, Consulté le 6 août 2013. URL : http://www.paris-normandie.fr

A. Un service public obligatoire

- L'accès aux propriétés

Les services publics d'assainissement non collectif disposent de plusieurs moyens d'agir, plus ou moins coercitifs ou ressentis comme tels. Depuis les mesures hygiénistes, la question de l'accès aux propriétés privées est une source de tensions avec les particuliers. Encore aujourd'hui, le législateur tente d'en assurer la pérennité. Les agents des services d'assainissement sont en effet autorisés à accéder aux propriétés privées pour le contrôle, l'entretien et les travaux de réhabilitation et de réalisation des installations d'assainissement non collectif[222].

- Le faible pouvoir de contrainte du Spanc

Une fois arrivé chez le propriétaire, le contrôleur ne possède pas une forte capacité de contrainte. La règle générale précise qu'il n'y a pas d'obligation de remise aux normes de l'assainissement à l'issue d'un contrôle, sauf en cas de risque sanitaire et environnemental important. Lorsqu'une installation est notablement non conforme et dangereuse pour l'environnement et la santé des personnes, les particuliers peuvent être obligés de réaliser des travaux de réhabilitation dans les 4 ans suivant le contrôle[223].

B. Une politique inéquitable : les usagers pour un service collectif

- L'inégalité d'accès aux infrastructures collectives

L'absence de desserte par le réseau municipal d'assainissement est considérée comme un sérieux désavantage. L'absence de raccordement est ressentie comme un manque d'équité territoriale par les usagers de l'assainissement non collectif. La desserte différenciée entre deux services, collectif et non collectif fait naître quatre problématiques :

- **Technique** : l'infrastructure collective ne demande aucune pratique de la part des usagers, alors que les installations individuelles nécessitent un entretien régulier.
- **Économique** : le service public collectif se base sur des taxes et des redevances quand l'assainissement non collectif suppose des dépenses d'investissement et de fonctionnement de la part des particuliers (construction, réhabilitation et entretien).

---

[222] Article L1331-11 du Code de la Santé Publique.

[223] Arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif.

- **Environnementale** : les installations individuelles appartiennent aux propriétaires ; ces derniers sont responsables de leur bon fonctionnement à l'inverse des réseaux quand ils sont situés dans le domaine public.
- **Urbaine**, du fait des restrictions qui touchent parfois les autorisations d'urbanisme dans des zones d'assainissement non collectif. La question de l'accès au service est exacerbée. Les revendications quant à la desserte des maisons par le tout-à-l'égout croissent avec la proximité avec un réseau collectif. Plus la propriété est proche d'une infrastructure, plus ses habitants manifestent leur souhait d'être raccordés.

- Exemple d'un quartier d'une commune du Pays d'Aix

Les observations non-participantes[224] menées lors des contrôles réalisés par le Spanc du Pays d'Aix et l'enquête auprès des usagers du même service[225] confirment le développement de plusieurs revendications permettant de dresser une typologie spécifique. Avant de réaliser l'exercice, précisons qu'à proximité du quartier en question, un lotissement est en cours de construction et de raccordement au réseau d'égout municipal. La commune laisse entrevoir des perspectives d'extension de l'infrastructure au quartier, mais aucun projet concret n'est décidé. Dans ces conditions, les propriétaires mettent en avant plusieurs arguments pour justifier leurs plaintes :

- **La question urbaine** : le premier exemple est celui d'une couple d'immigrés italiens qui, installé depuis 1963, a vu le quartier s'urbaniser autour de sa propriété. Malgré les nombreux droits de passage qu'il a accordé aux nouveaux arrivants, il ne bénéficie pas des équipements collectifs nécessaires à l'urbanisation, comme l'assainissement collectif.
- **La question économique** : le deuxième exemple expose le cas d'un habitant particulièrement critique sur le montant de la redevance exigée par le Spanc. Ses critiques sont d'autant plus fortes que le contrôle lui semble inutile et qu'il souligne que, au vu des caractéristiques du terrain, la seule solution valable au niveau sanitaire est la construction d'une infrastructure collective.
- **La question environnementale et technique** : dans ce troisième exemple, le propriétaire habite à proximité immédiate d'un lotissement en construction et bientôt desservi par le tout-à-l'égout. Du fait de la piètre qualité de son installation et des pollutions qu'elle engendre, l'usager souhaite bénéficier d'un raccordement.

L'acceptabilité sociale d'une politique dépend étroitement de l'équité territoriale qu'elle laisse entrevoir (Faburel *et al.,* 2007). Ce principe se concrétise, dans notre cas, par l'articulation entre les

---

[224] ROLLIN J., *Observations non-participantes : visite de cinq contrôles périodiques menés par le Spanc du Pays d'Aix,* le 4 avril 2012 ; ROLLIN J., *Observations non-participantes : visite de quatre contrôles périodiques*, le 5 avril 2012.

[225] ROLLIN J., 2012, *Enquête usagers du Spanc du Pays d'Aix*, 89 réponses.

gestions collective et individuelle de l'assainissement, les contraintes pratiques et économiques paraissant très importantes en matière d'assainissement non collectif. Puis, bien souvent, les usagers ont l'impression d'être touchés par une double peine. La question de l'équité est complétée par celle des modalités de gestion du problème puisque l'intervention publique est considérée comme inutile.

C. Une politique illégitime

Les usagers ne peuvent pas non plus gérer le problème de l'assainissement non collectif comme ils l'entendent, c'est-à-dire dans la sphère privée, puisque le Spanc impose la réalisation de contrôles. Inégalitaire et contraignant, le service souffre d'un manque de légitimité. Ceci est exacerbé par la relativisation de l'enjeu par les particuliers et le manque de pouvoir du Spanc pour la mise en œuvre des actions correctives.

- Un enjeu relativisé

L'enquête usager a permis d'interroger la population de l'arrière provençal sur ses pratiques de l'assainissement non collectif, afin de déterminer la réception sociale des activités du service[226]. Rappelons qu'il s'agit d'une enquête usagers réalisée en 2012 dans le territoire de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix. Le Spanc est bien implanté localement. Il fonctionne depuis 2004 et gère 24 000 installations. En 2012, lors de la réalisation des questionnaires, une partie de la population a déjà eu affaire au service pour une mission de contrôle.

Du point de vue de la caractérisation du problème, l'importance de l'assainissement non collectif est très relativisée par les usagers. Certes, près des deux tiers des particuliers interrogés reconnaissent que le mauvais fonctionnement des fosses septiques peut être un facteur de risques sanitaires et environnementaux. Les répondants sont donc conscients de l'existence de l'enjeu, 70 % d'entre eux affirmant, d'ailleurs, avoir connu un problème dans ce domaine. Les désagréments sont caractérisés et dénoncés. De l'avis des répondants, les pollutions olfactives et environnementales s'ajoutent à des contraintes pratiques, comme les problèmes d'évacuation des eaux usées[227].

Le nombre de répondants ayant connu des problèmes correspond à celui des installations devant être réhabilitées. En effet, le Spanc classifie les installations d'assainissement non collectif en fonction de leur état de fonctionnement[228]. En 2010, il y a environ 7 % des installations classées en

---

[226] *Ibid.*

[227] Parmi les signes de dysfonctionnements des installations d'assainissement non collectif, les odeurs nauséabondes sont citées en premier (45 fois), viennent ensuite les débordements de fosse (32 fois) puis les problèmes d'évacuation des eaux usées (23 fois).

[228] COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2011, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement non collectif : année 2010*, Aix-en-Provence, Spanc du Pays d'Aix, p. 17.

priorité 1, c'est-à-dire avec un risque sanitaire et environnemental élevé ; il y a 66 % des installations classées en priorité 2 avec un risque moyen (les travaux peuvent être recommandés à l'usager) ; 27 % des installations sont classées en priorité 3 et n'impliquent aucun risque. Le constat d'une correspondance entre la qualité du parc (73 % d'installations en priorité 1 et 2) et l'expérience de mauvais fonctionnements (70 % des répondants) est donc tout à fait significative.

Pourtant, les répondants n'interprètent pas ces quelques désagréments de la même façon que la puissance publique. Pour preuve, les trois-quarts d'entre eux considèrent que leur installation d'assainissement non collectif fonctionne bien ou très bien. Parmi ces derniers, plus de la moitié ont connu des dysfonctionnements ponctuels. L'expérience du problème n'incite pas les particuliers à bouleverser leur façon de gérer leurs eaux usées.

La puissance publique établit un classement précis de la qualité des installations en obligeant ou en incitant à réaliser des travaux. Néanmoins, selon les usagers, la nature des dysfonctionnements et la prise de conscience progressive des risques sanitaires et environnementaux ne nécessitent pas à l'heure actuelle une réhabilitation complète des installations. La création d'un service dédié n'a donc qu'un très faible intérêt.

- Le refus de l'intervention de l'acteur public

L'identification d'acteurs susceptibles d'intervenir dans sa résolution des problèmes est difficile. Le service public est d'ailleurs loin de remporter tous les suffrages comme le prouve l'enquête usagers réalisée dans le territoire du Spanc du Pays d'Aix[229]. Seule la moitié de la population enquêtée le trouve nécessaire, qu'elle soit attentive ou non au problème. En revanche, les acteurs privés sont clairement identifiés comme les principaux protagonistes dans ce domaine de l'assainissement non collectif. En cas de difficulté ponctuelle, comme le dysfonctionnement soudain d'un équipement, le Spanc n'est pas considéré comme un conseil. Sur les 61 situations problématiques rencontrées par les usagers, il n'est sollicité qu'une seule fois. Dans près des trois quarts des cas, ce sont les entreprises privées qui sont très majoritairement sollicitées pour résoudre des problèmes de pollution (vidangeurs essentiellement). La sphère personnelle, composée de la famille et du voisinage est aussi mise à contribution.

Dans des situations régulières comme la vidange de la fosse, le même constat s'impose. Ainsi, le rythme des vidanges à réaliser s'établit essentiellement par des discussions au sein de la sphère privée. Deux tiers des répondants le fixent en fonction de leurs pratiques habituelles et après des discussions avec des proches. Le Spanc, quant à lui, est seulement sollicité par 15 % de la population enquêtée. L'identification d'acteurs susceptibles de résoudre le problème exclut la

[229] ROLLIN J., 2012, *Enquête usagers du Spanc du Pays d'Aix*, 89 réponses.

puissance publique. Cette dernière fait d'ailleurs l'objet d'un déficit d'image très important puisque plus des deux tiers des répondants affirment ne pas connaitre suffisamment les missions du Spanc.

De grandes interrogations émergent quant à l'utilité d'un service public dont l'objectif est de gérer les installations privées. Ces premiers éléments tendent à montrer que l'acteur public n'est pas considéré comme l'interlocuteur idéal par les particuliers. Ceci est étroitement lié au manque de légitimité de la puissance publique dans le domaine. Cette carence est importante à plusieurs niveaux.

Les usagers mettent volontiers en question la **légitimité technique** du Spanc. La façon de « régler le problème en privé » se base sur la mobilisation d'entreprises privées et sur la revendication de la responsabilité personnelle. Plusieurs témoignages reflètent cette double dimension : « *Mon opinion est que, quand une fosse est bien gérée, il n'y a pas de danger pour l'environnement (...) les entreprises privées spécialisées font bien leur travail, le service public serait plus laxiste*[230]. » Ce témoignage présente les sociétés privées comme les seuls interlocutrices crédibles[231]. Quelques revendications portant sur l'autonomie de l'habitat voient aussi le jour. Selon elles, le Spanc devrait « respecter l'indépendance écologique des particuliers ». Ce service ne serait alors pas nécessaire puisque des produits écologiques et biodégradables sont utilisés. L'enquête usagers menée dans le Pays d'Aix permet de rendre compte des arguments fournis par des experts de l'assainissement non collectif qui remettent en cause la légitimé technique du service (encadré 14).

[230] ROLLIN J., 2012, *Enquête usagers du Spanc du Pays d'Aix*, usager n°36.

[231] En l'occurrence, une société située dans le Pays d'Aix est citée. Depuis 1982, elle vient tous les trois ou quatre ans pour le nettoyage du puisard.

Le portrait de François, Aixois de 70 ans, illustre l'investissement considérable en termes de connaissances qui peut être réalisé dans le domaine de l'assainissement individuel. Il fait montre d'une grande expertise technique[1] et réglementaire. Il considère que sa fosse septique est en très bon état, mais reste vigilant puisque, selon lui, un dysfonctionnement peut entraîner un réel risque sanitaire et environnemental. Ses solides connaissances permettent à l'enquêté d'estimer les compétences du Spanc. À ce titre, il le juge inutile et préfère solliciter ses proches et des entreprises privées pour l'entretien de son installation. D'ailleurs, à l'occasion de son dernier contact avec le service, c'est-à-dire durant un contrôle périodique en 2008, il fut très insatisfait de l'expertise fournie. Il s'exprime :

« Plus il y aura de techniciens, de contrôleurs, de contraintes, plus tout coûtera cher pour pas plus de résultats. Prévoyons des plans pour le tout-à-l'égout et sortons de ce carcan qui permet au premier venu de dire n'importe quoi. »

Malgré son intérêt évident pour les techniques individuelles d'assainissement, la solution collective est, de son point de vue, la plus adéquate du point de vue social et environnemental. Des arguments d'égalité d'accès au service sont avancés, notamment en termes d'expertise et d'interlocuteur public. Parce qu'il n'est pas compétent techniquement, parce qu'il est vecteur d'inégalités territoriales et parce qu'il coûte cher, le Spanc est ici considéré comme illégitime.

Encadré 14 : profil de l'usager François
Source : ROLLIN J., 2012, *Enquête usagers du Spanc du Pays d'Aix*, usager n°9.

Le Spanc n'a pas non plus de **légitimité marchande**, au contraire d'autres services publics de l'eau potable ou de l'assainissement collectif. Dans ces cas précis, les entreprises participent à la requalification de l'usager en client (Waechter, 2004). La restructuration du service public est alors porteuse d'une nouvelle légitimité marchande dans la mesure où les entreprises tissent des liens directs avec leurs clients au détriment des élus. Nous l'avons vu, du fait de son statut de service public industriel et commercial, le service public d'assainissement non collectif manque de lisibilité pour les usagers. Ils doivent payer pour un service rendu qui, dans le même temps, est obligatoire. Deux logiques contradictoires s'affrontent. Face à celles-ci, des usagers développent une vision globale du service et de ses enjeux économiques (encadré 15).

Gilles, 55 ans, habitant de la commune de Ventabren[2] depuis 1985, connait très bien le problème de l'assainissement individuel, pour y avoir été confronté à de nombreuses reprises. Malgré cela, l'existence d'un service public ne lui semble pas nécessaire. Ses revendications résument de nombreuses requêtes déjà présentées. Il considère qu'un dysfonctionnement de sa fosse septique n'aurait que de faibles conséquences sur l'environnement et que son installations est en bon état. Pourtant, plusieurs éléments montrent qu'il y prête une attention particulière. Sa connaissance du système d'assainissement est relativement bonne[3]. Surtout, il réalise des travaux très fréquemment[4]. Ces multiples contraintes l'amènent à développer un discours très tranché sur la question. Défendant le principe de la responsabilité individuelle, il considère que le Spanc n'est pas du tout nécessaire :

« Si l'autorisation des fosses est donnée, que la construction est aux normes et vérifiée à la fin des travaux, la vidange régulière par une entreprise autorisée suffit. Pas besoin d'un service public en plus. Assez de contrôle pour n'importe quoi ! » (…) *« Assez de service public pour n'importe quoi. Un simple appui technique lors de la construction suffit, il vaudrait mieux obliger les communes à établir le tout à l'égout dans les zones périurbaines. L'argent du service public serait plus utile à l'environnement qu'à payer des contrôleurs de fosse[5] ! »*

Par ailleurs, des arguments quant aux inégalités d'accès au service sont avancés, dans une optique d'aménagement du territoire, mais aussi de revendications citoyennes.

« Non pour payer les missions du SPANC ! Il faudrait peut être mieux investir et obliger les communes à finaliser le tout-à-l'égout dans les quartiers légèrement éloignés. Cela serait très utile à l'environnement. Il faudrait plutôt enquêter sur l'utilisation des deniers publics (travaux coûteux inutiles pour le paraître...) et voir pourquoi l'assainissement collectif n'est pas fait »

L'argumentaire fait donc intervenir la plupart des éléments exposés. Il fait aussi intervenir des arguments liés à des choix de société et à des régulations politiques. Dans ce cas, les enjeux liés à cette politique publique sont bien plus vastes que la simple dimension technique de l'assainissement non collectif.

Encadré 15 : profil d'un usager Gilles
Source : ROLLIN J., 2012, *Enquête usagers du Spanc du Pays d'Aix*, usager n°61.

Pour particuliers qui se plaignent de la politique d'assainissement non collectif, le Spanc met en place des mesures qui ne sont pas utiles. L'important est, dans l'optique défendue, essentiellement de réguler les problèmes de pollution de voisinage. Le reste doit rester dans la sphère privée.

*

* *

Il y a de réelles disparités entre le problème de l'assainissement non collectif tel qu'il est pensé par la politique publique et celui qui est construit par les usagers. Pour ces derniers, la puissance publique n'a pas de légitimité dans ce domaine. L'encadrement technique par les acteurs publics n'est pas perçu comme une garantie pour la préservation de l'environnement.

Deux visions de l'assainissement non collectif s'affrontent alors : face à une politique publique d'encadrement global des pratiques individuelles, les usagers privatisent fermement l'enjeu. Cette inadéquation entre la politique et la réalité de la construction locale du problème est la raison principal de l'action des particuliers sur les Spanc. Il nous faut désormais en étudier les résultats.

5.3. L'adaptation des Spanc à la montée des contentieux

Nous avons montré que le contexte favorise les actions directes des usagers auprès des Spanc et qu'il permet de leurs capacités à agir sur le fonctionnement des Spanc. Nous avons ensuite analysé les raisons de la faible acceptation de la politique d'assainissement non collectif, surtout expliquée par un décalage entre les différentes interprétations des problèmes et des solutions à apporter. Il est désormais temps de s'intéresser aux résultats, sur les services, des actions menées par les usagers.

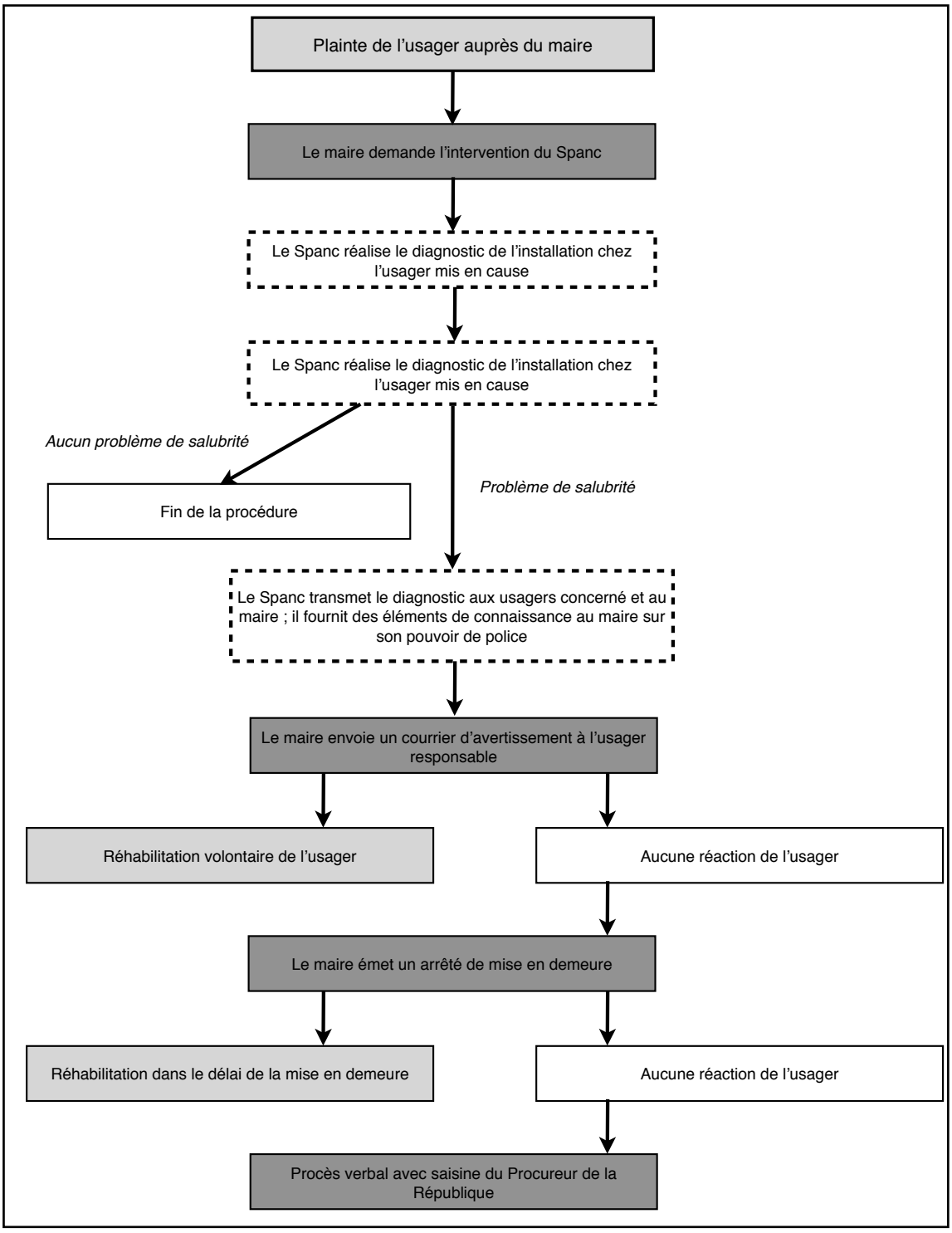
Deux types d'actions sont à distinguer : à Aix-en-Provence, l'accumulation des actions individuelles amène le Spanc à mettre au point de nouvelles procédures de gestion des plaintes. Dans le Vaucluse, à Avignon et Pernes-les-Fontaines, des actions collectives entraînent aussi des modifications, plus ou moins importantes, dans la gestion de l'assainissement non collectif.

5.3.1. Une nouvelle procédure de gestion des plaintes à Aix-en-Provence

Depuis sa création, le Spanc du Pays d'Aix doit gérer, annuellement, un nombre croissant de litiges. Les plus délicats à prendre en charge sont les plaintes d'usagers relatives au dysfonctionnement d'installations voisines. Par nature, la prise en compte de ces plaintes est difficile, dans la mesure où il faut arbitrer des situations de tensions importantes entre les individus. La situation est aussi

complexe du point du vue des modalités de résolution des conflits, **les rôles et les compétences de chacun des acteurs étant partiellement identifiés**. Pour l'usager, la légitimité politique du maire en fait le premier arbitre, mais le Spanc est intercommunal ; le Spanc reste une instance récente dont le pouvoir en termes de contentieux n'est pas clairement annoncé ; les services de l'État sont absents. Le plaignant doit, en premier lieu, maîtriser le fonctionnement des institutions dans le territoire, mais doit aussi avoir connaissance de l'existence et du contenu du **pouvoir de police** du maire en matière de salubrité publique.

Dès ses premiers mois d'existence, le Spanc reçoit des sollicitations de la part d'usagers et de communes portant sur les marches à suivre pour conduire la plainte, sur le déroulement de la gestion du litige et sur les compétences de chacun des acteurs. Rapidement, il devient nécessaire, pour le Spanc, d'établir une procédure de gestion des litiges. La clarification des rôles de chacun des acteurs et leur positionnement dans un circuit établi permet au service de gagner en efficacité (encadré 16).



Encadré 16 : Procédure de gestion des litiges du Spanc du Pays d'Aix
Source : Communauté du Pays d'Aix, 2010, *Mise en cause de la responsabilité des Spanc*, Spanc du Pays d'Aix, Présentation, 17 diapositives.
Reproduction : ROLLIN J., 2013.

Le schéma tente d'établir une frontière nette entre le pouvoir politique et les démarches techniques de la gestion de la plainte. La responsabilité du maire est alors revendiquée, le Spanc intervenant uniquement comme support technique :

> *« Le plus souvent, la plainte vient de l'usager. Souvent ils nous appellent parce qu'ils ont identifié notre service comme interlocuteur pour l'assainissement non collectif. Nous, on a établi une procédure pour la gestion des plaintes. On a fait une note à destination des maires sur « comment utiliser le pouvoir de police en matière de salubrité publique ». On souhaite que le maire soit dès le départ dans le circuit étant donné que c'est lui qui décide in fine. Après effectivement, c'est sur le terrain que l'on intervient, parfois c'est tendu. »*
> **(Entretien : agent du Spanc Pays d'Aix, le 15 février 2011).**

La recherche d'une efficacité de traitement des plaintes est une des raisons qui président à l'établissement de cette méthodologie. Cette procédure nécessite un traitement administratif et technique avec, souvent, la réalisation de visites de terrain. Elles sont par conséquent coûteuses en temps et en argent. Par ailleurs, elles ne rapportent rien, à l'inverse des contrôles. L'optimisation de la gestion des litiges est par conséquent devenue une nécessité à mesure de l'augmentation du nombre de plaintes. Par ailleurs, du point de vue politique, si l'établissement des responsabilités est un objectif affiché par le Spanc, la volonté d'affirmer sa position au sein des acteurs de la gestion du territoire est aussi un facteur déterminant. À la réception de la plainte, les visites de contrôle sont réalisées très rapidement par le service, dans les jours qui suivent. Les diagnostics sont argumentés et font rarement l'objet de contestation. Pour les maires, disposer d'un service capable de résoudre des conflits de voisinage parfois très vifs est une véritable aubaine.

Bien entendu, graver dans le marbre une telle procédure ne détermine pas de l'exact déroulement de chacun des litiges. Néanmoins, cette pratique reflète la volonté du Spanc de distribuer les ressources disponibles pour chacun des acteurs. Il identifie le rôle et les possibilités de chacun, puis organise une méthodologie pour la mise en œuvre de règles locales. La ressource juridique du maire, c'est-à-dire la « *ressource en l'absence de laquelle les actes administratifs peuvent être contestés* » (Knoepfel *et al.*, 2006 : 71), est par exemple mise en œuvre. Le Spanc informe même les maires de leurs droits. La ressource cognitive est ici accaparée par ce service qui détient la majeure partie des données techniques et territoriales, même si, nous l'avons vu, certains usagers peuvent le contester en réalisant des contre-expertises. À noter que le Spanc considère pour acquis le soutien politique dont jouit la municipalité, c'est-à-dire la « ressource majoritaire », issue du processus démocratique (*Ibid.).* Il s'agit de la ressource conférant au pouvoir politique la capacité d'appliquer des politiques au niveau local. Elle peut connaître des variations importantes, notamment dans l'adhésion à certaines de ces politiques publiques. Il n'est jamais évident, pour les élus locaux, de mettre en péril ses soutiens politiques. L'assainissement non collectif étant source de nombreuses mobilisations sociales, certaines étapes de la procédure, comme les mises en demeure, restent parfois lettres mortes.

L'innovation correspond à un « management des ressources » (*Ibid.* : 93*)* en interne et en externe. Le Spanc répond ainsi à des enjeux de territoires en appliquant des réponses singulières.

L'innovation confirme aussi la conception très procédurale et juridique de la gestion de l'assainissement non collectif dans le Pays d'Aix. Dans ce cadre, il est nécessaire d'établir des règles locales entre les usagers et les acteurs publics.

5.3.2. Le blocage d'un Spanc intercommunal : le Grand Avignon

À Avignon, la question du prix de l'eau est une source de conflits politiques depuis les années 1990. Peu à peu, l'opposition à la politique locale de l'eau s'est reformulée sous la forme de mouvements associatifs diversifiant leurs modalités d'action et gagnant en expertise dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement puis de l'assainissement non collectif. La capacité à agir et la motivation des usagers regroupés en collectif sont importantes.

A. Le Collectif de l'eau d'Avignon

L'origine politique de ce mouvement associatif explique pour beaucoup qu'il soit particulièrement attentif aux moindres initiatives de la collectivité. Le *Collectif de l'eau* né, en 1995, du regroupement de l'antenne locale de l'association UFC - Que Choisir ? et de plusieurs structures locales, est à la pointe des mobilisations. Il est créé à la suite des premières hausses des tarifs de l'assainissement, contemporaines de la signature de contrats de délégation de service public. Depuis la création du collectif, de nombreuses actions sont menées, sur différents sujets et selon plusieurs modalités.

Très impliqué localement sur les questions du prix de l'eau et de l'assainissement, le collectif de l'eau a émis de nombreuses contestations tout au long de son histoire : plusieurs grandes manifestations et pétitions sont organisées pour réclamer des baisses de prix et des remboursements sur des bases juridiques, pour réagir face à des factures illégales ou des menaces de coupures d'eau. D'autres actions d'envergure sont aussi organisées comme une « grève de l'abonnement », de 1997 à 2002[232]. Au-delà de ces multiples interventions, l'association ancre son action dans le domaine juridique. À plusieurs reprises, le tribunal administratif donne raison au collectif, sur des questions de tarification abusive ou de clauses contractuelles illégales. Plusieurs victoires sont remportées, comme l'annulation de hausses de prix, la suppression des dépôts de garantie pour les nouveaux usagers, la prise en charge par les entreprises délégataires des travaux de mise aux normes en

[232] Entretien : collectif de l'eau, le 10 février 2011.

matière de présence de plomb. Des démarches identiques sont menées dans le domaine de l'assainissement non collectif.

En septembre 2008, la communauté d'agglomération du Grand Avignon souhaite créer un Spanc et, pour ce faire, fait voter un règlement de service au conseil communautaire. Le *Collectif de l'eau* développe un argumentaire sur la question d'une double tarification du service rendu par le Spanc, et intervient, là encore, devant le tribunal administratif. Un recours devant ladite instance permet d'annuler la délibération de mise en place du règlement[233]. Un vice de forme est invoqué, puisque tous les conseillers communautaires ne disposaient pas de suffisamment d'informations sur le contenu de la délibération lors du vote[234]. Cette victoire du collectif reste toutefois éphémère, puisque le Spanc arrive à s'adapter immédiatement à cette annulation.

Pour ce service du Grand Avignon, ce « *souci administratif* » n'a pas eu d'importantes conséquences sur le fonctionnement du service puisqu'une nouvelle délibération est engagée très rapidement après l'annulation par le tribunal :

> *« La nouvelle existence du Spanc date de décembre 2010. On a remis au goût du jour exactement la même délibération. Sauf qu'on a juste changé la forme qui manquait donc les trois quatre lignes d'introduction à la délibération. C'est-à-dire une note de synthèse qui dit aux élus, en trois lignes, «vous allez délibérer pour le Spanc». C'est tout ce que l'on a du faire. De toutes façons, on ne pouvait pas être attaqués sur le fond parce que l'on se cale sur la réglementation. »*
> **(Entretien : agent du Spanc du Grand Avignon, le 16 février 2011)**

On ne saurait cacher la complexité de la situation avignonnaise où des logiques individuelles et collectives très riches, de la part du personnel politique et associatif, se mêlent à la défense de valeurs telles que l'égalité d'accès à l'eau. La cristallisation de ces situations conflictuelles amène à un développement de connaissances juridiques et procédurales très précises[235]. Néanmoins, le mouvement associatif n'a pas ici vocation à une action constructive de modification du Spanc.

B. Le Grand Avignon : un Spanc peu influencé par l'action des usagers

Le *Collectif de l'eau* d'Avignon se donne surtout un rôle de « lanceur d'alerte » (Lascoumes, 2012). Il soulève les problèmes, imagine des solutions, mais ne s'investit dans leur mise en œuvre

---

[233] Jugement du Tribunal administratif de Nîmes du 16 décembre 2010.

[234] L'article L2121-12 du CGCT sur le fonctionnement du conseil délibérant est invoqué par le *Collectif de l'eau.*

[235] Rappelons l'annulation du règlement du SPANC du Grand Avignon : Jugement du Tribunal administratif de Nîmes du 16 décembre 2010.

opérationnelle. Il développe des compétences liées à cette fonction d'alerte, comme l'inscription de certains débats dans les arènes publiques ou comme l'utilisation des juridictions administratives. Dans ces conditions, l'activité du Spanc n'est guère contrariée par la mobilisation sociale lancée à son encontre. Le recours du *Collectif de l'eau* n'est alors qu'une simple « péripétie administrative[236] ». Il développe simplement une sensibilité particulière pour les questions procédurales et dresse des partenariats internes plus fréquents avec le service juridique de la communauté d'agglomération. La situation est radicalement différente à Pernes-les-Fontaines où l'association locale s'investit, sans doute plus que la municipalité, dans la création du Spanc.

5.3.3. La création d'un Spanc municipal : Pernes-les-Fontaines

Le cas du Spanc de la commune de Pernes-les-Fontaines est tout à fait atypique puisqu'il est créé à partir de l'initiative d'une association locale. Ici, la situation est l'exact opposé de celle du Spanc du Grand Avignon : l'association n'est, au début de son action, pas du tout spécialisée dans les joutes des mouvements associatifs ; elle a vocation à s'inviter dans la construction du Spanc, voire même à porter le projet. Cet exemple mérite donc un examen attentif.

A. L'association locale de Pernes-les-Fontaines

Le municipalité de Pernes-les-Fontaines transfère, en 2004, la compétence assainissement non collectif au syndicat mixte des eaux de la région Rhône-Ventoux, par ailleurs responsable de la gestion de l'assainissement collectif et de l'eau potable. Le syndicat fait appel à une entreprise de gestion de l'eau afin d'assurer la phase de diagnostics initiaux (près de 10 000 installations), pour une durée de dix mois[237]. Mais, tel qu'il est conçu par le syndicat, le Spanc suscite des mobilisations citoyennes. Les arguments donnés sont ceux de l'opacité des coûts, des contrôles ou encore l'inexpérience des contrôleurs de la société chargée de la prestation. Les usagers se mobilisent alors autour de l'argument démocratique, en prônant les démarches de débat, surtout dans le domaine de l'assainissement non collectif. Ils créent une association à des fins de reconnaissance lors des réunions publiques. L'association locale développe alors une intense activité de lobbying auprès des élus en gagnant une légitimité grâce à l'augmentation de leurs ressources cognitives[238].

---

[236] Entretien : agent du Spanc du Grand Avignon, le 16 février 2011.
[237] Entretien : agent du Spanc du Syndicat mixte des eaux de la région Rhône-Ventoux, le 2 mars 2012.
[238] Entretien : Président de l'association des usagers de Pernes-les-Fontaines, le 14 mars 2011.

L'association effectue un travail auprès des maires du syndicat, par des réunions d'informations, du porte-à-porte auprès des usagers, l'établissement de liens avec d'autres associations voisines, etc. Le maire de Pernes-les-Fontaines, également élu du syndicat mixte, s'implique auprès de l'association. Les relations de proximité et de confiance qu'il entretient avec les habitants à l'origine de la mobilisation sociale jouent alors un rôle primordial dans cette prise d'initiative. Il est significatif de constater que l'élu adopte les mêmes arguments que les responsables de l'association, son discours se basant sur la valeur démocratique :

> *« Auprès du syndicat, j'avais joué la carte de la démocratie, parce que nous, si on est là, c'est par rapport à la population et parce qu'il faut les écouter. Mais ils me répondaient « oui mais nous, on a été élus et c'est ça pour nous la démocratie ». Mais moi, comme je m'étais engagé auprès des usagers, il fallait aller jusqu'au bout. Je n'avais pas une pression journalière des usagers, mais il fallait aller jusqu'au bout »*
> **(Entretien : maire de la commune de Pernes-les-Fontaines, le 16 mai 2011)**

Le refus du syndicat de prendre en compte l'avis des usagers amène le maire à évoquer le projet d'un Spanc à l'échelle de la communauté de communes. Mais l'idée n'est pas partagée par les autres communes. Par ailleurs, l'association considère la régie communale comme la meilleure solution. Sa ligne de conduite est de considérer que plus l'échelle d'action s'éloigne de la population, moins la possibilité de réaliser du lobbying est importante. La démarche la plus démocratique est que les élus prennent leurs responsabilités et qu'ils assument leurs décisions devant les citoyens. Le Spanc communal est donc privilégié par l'association qui arrive à convaincre la municipalité en démontrant sa capacité à prendre en charge la question de l'assainissement non collectif[239]. La sortie du syndicat de la municipalité pour la compétence assainissement non collectif - et non pour les compétences assainissement collectif et eau potable, s'appuie sur l'activité politique et d'augmentation des ressources cognitives de l'association locale.

Pour l'association, défendre les valeurs démocratiques suppose d'acquérir un grand nombre de connaissances dans le domaine de l'assainissement non collectif. Sa démarche est essentiellement juridique, avec un intérêt particulier pour la législation et la réglementation. Cela répond notamment à la volonté de contrer le syndicat sur le contenu, considéré comme trop rigoriste voire menaçant, des documents fournis par le syndicat. La réalisation de ce travail est donc réalisé par les membres de l'association, selon une démarche se voulant collaborative. Les termes employés pour décrire le travail commun reflète cet état d'esprit : « creuset démocratique » ; « travail d'une cellule démocratique » ; « établir des dialogues ». Le travail sur l'acquisition de connaissances, notamment juridique, a une forte vocation politique et sociale. Il a pour but d'assurer la démarche de sortie du

[239] *Ibid.*

syndicat. L'association locale, par cet investissement cognitif, montre à la municipalité son aptitude à participer à la création d'un Spanc en régie.

B. L'initiative de la création du Spanc

Suite à la récupération de la compétence assainissement non collectif par la commune, l'association locale, souhaitant faire prévaloir le point de vue de l'usager, s'investit dans la mise en place d'un nouveau Spanc. Le travail prioritaire vise à proposer à la municipalité la rédaction de documents de travail. Elle souhaite proposer de nouvelles formulations, moins dirigistes, en remplaçant les clauses comme « *il est interdit de* » par d'autres, « *il est conseillé de* ». La documentation produite est travaillée ensuite en commun avec le maire et les services municipaux (le directeur général des services et les services techniques), dans le but de trouver des accords autour de conditions de mise en œuvre administratives, juridiques, techniques et politiques. Chacun des participants tient un rôle particulier et défend ses propres objectifs dans des scènes de travail ressemblants à des « forums hybrides » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001). Au fur et à mesure de ces réunions de travail, les documents prennent des allures différentes. Ils sont d'abord très allégés après les premières versions, parfois abusives, réalisées par l'association en réaction au règlement du syndicat. Le travail commun aboutissant aux documents finaux semblent ensuite être permis, d'après les membres de l'association, par l'instauration d'une confiance commune[240].

Cette confiance est largement partagée par les élus locaux : « *Nous sommes partis du principe que ce sont des gens sérieux, qui font du bon travail et qui ne disent pas n'importe quoi et que, par conséquent, leurs revendications vont dans mon sens*[241]. » Le maire s'appuie alors sur l'activité et les initiatives de l'association, afin d'élaborer un Spanc acceptable socialement : « *On s'est beaucoup servi beaucoup de leur expertise. Durant les six mois de travail que l'on a fait pour mettre le service en place, je me suis beaucoup basé sur eux. Ils ont bossé. Ils ont plus bossé plus que nous. Nous, on s'était contenté de faire du copier coller sur des documents produits par des Spanc voisins. Eux, ils sont allés plus profondément que ça*[242]. »

Les échanges sur les articles, sur les amendements, sont discutés, mais ne provoquent pas de conflits majeurs entre les parties. La plupart des revendications de l'association sont acceptées par les élus, au détriment des réserves affichées par les services municipaux :

---

[240] Entretien : Président de l'association des usagers de Pernes-les-Fontaines, le 14 mars 2011.
[241] Entretien : maire de Pernes-les-Fontaines, le 16 mai 2011.
[242] *Ibid.*

> *« J'étais parfois un peu en discordance avec mes services. Mais c'est lié au partenariat entre l'élu et l'administratif. L'élu ne pense pas toujours à l'administratif. L'administratif doit rappeler à l'élu qu'il y a des règles. Finalement, moi j'ai arrondi beaucoup les angles, de façon à ce que les gens ne prennent pas cela comme un flicage, ce qu'ils avaient vécu avec le syndicat.»*
> **(Entretien : maire de Pernes-les-Fontaines, le 16 mai 2011)**

Les négociations autour de ces exigences, réalisées lors de séances de travail, se concluent par la réalisation d'arrangements successifs entre la municipalité et les usagers. Du côté des associations, l'objectif est de garantir un fonctionnement plus transparent du service et d'assouplir les pratiques de mise en œuvre de la politique. Du côté des élus, la capacité à créer un service municipal en concertation avec les usagers, constitue la preuve d'un engagement politique. Dans ces discussions, la rigueur juridique et technique est peu à peu laissée de côté, au profit d'accords « gagnants - gagnants » (Boino, 2009 : 227). Ce processus permet de casser la crispation locale autour de la problématique de l'assainissement non collectif.

La capacité de l'association à prendre part aux décisions de la municipalité repose en partie sur son aptitude à produire des ressources cognitives. L'association se porte conseil auprès des usagers, notamment sur les filières techniques. Elle souhaite fournir une alternative aux discours des techniciens, susceptibles de conseiller abusivement le remplacement de toute l'installation. La réalisation de travaux plus adaptés, plus localisés et moins coûteux sont alors prônés. Ces connaissances, très inégalement réparties entre les membres de l'association, font l'objet de formations internes où des experts extérieurs sont parfois conviés.

Les mobilisations sociales sont monnaie courante dans le domaine de l'assainissement non collectif. Elles se retrouvent globalement sur les mêmes points de contestation mais interagissent différemment, en fonction de la capacité du Spanc de formuler une action publique collective.

*

* *

Le fonctionnement des Spanc est influencé par des processus de définition et d'interprétation des problèmes et des solutions liées aux pollutions diffuses. Certains se spécialiseront dans une dimension juridique face à la croissance des plaintes individuelles. D'autres adoptent une position défensive inhibante face à des mobilisations associatives professionnalisées. Les derniers se développent grâce au dynamisme et à l'engagement de mobilisations associatives locales.

Conclusion du chapitre 5

Les relations de service jouent un rôle très majeur dans l'orientation de la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif. Avec le retrait de l'État, les acteurs publics chargés de la gestion de l'assainissement non collectif sont plus facilement atteignables puisque le Spanc est un service de proximité à qui l'on peut s'adresser aisément, en tous les cas moins difficilement qu'à un service départemental de l'État. Il s'agit aussi d'un service municipal qui a pour responsables des élus locaux. Les Spanc sont par conséquent fragilisés par l'influence politique qu'ils sont susceptibles de subir. En prenant à nouveau en considération le caractère sensible de la politique menée, on comprend que les relations de service soient au centre de toutes les attentions.

Effectivement, cela se vérifie empiriquement. Par exemple, les plaintes plus ou moins formalisées et les accueils plus ou moins agréables des particuliers lors des contrôles sont générateurs de pratiques d'adaptation de la part des agents des Spanc. L'action publique s'en trouve destabilisée, dans la mesure où la contrainte des normes s'assouplit par nécessité et parce que la diversité et la fréquence des actions des usagers s'intensifient. Par ailleurs, ces relations de services sont très variables d'un territoire à l'autre. Elles sont d'autant plus difficiles à gérer que la politique est mal acceptée par les usagers.

Les relations de service ont comme conséquences d'influencer l'action des Spanc et de les écarter des objectifs édictés par la réglementation et la normalisation technique : soit les services doivent répondre à des demandes qui ne font pas partie de leurs attributions (traitement des conflits) ; soit ils doivent composer avec des définitions de situations qui ne leur sont pas favorables (manque de légitimité des Spanc) ; soit, enfin, ils ont à faire face à des revendications qui peuvent prendre des formes très diverses, individuelles ou collectives. Dans ce dernier cas, l'organisation des mobilisations sociales, leur vigueur et leurs implications sont aussi très variables.

Les usagers ont ainsi un rôle primordial dans la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif. Leurs actions, toutes particulières, constituent un facteur d'hétérogénéité entre les Spanc.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

L'objectif de cette partie était de comprendre comment les jeux d'acteurs locaux ont conduit à la différenciation des Spanc en influençant la mise en œuvre de la politique. Cette étape de la réflexion était justifiée par le constat empirique de l'existence de nombreuses différences entre les Spanc. Il fallait donc connaître les raisons de la défaillance, de l'action régulatrice des normes réglementaires et techniques, en interrogeant l'hypothèse selon laquelle la grande spécificité de l'enjeu de l'assainissement non collectif dans les espaces périurbains conduit à favoriser les jeux locaux de mise en œuvre. Pour cela, nous avons étudié les conséquences, dans les espaces périurbains et ruraux, de la restructuration du système politico-administratif français.

Dans un premier temps, cette restructuration a pour effet un repli des services territoriaux de l'État et de leur expertise. Dans les territoires périurbains et ruraux, ceci a pour conséquence de créer de nouvelles régulations locales entre différents acteurs (Bombenger, 2011). Le chapitre 4 montre que, dans le domaine de l'assainissement non collectif, cet affaiblissement de l'ingénierie publique locale s'ajoute à une prise de compétence de la part des municipalités. Elles sont l'obligation de créer des services experts *ex-nihilo*. Pour cela, elles s'adaptent à l'éclatement des acteurs de l'assainissement non collectif, consécutif à la loi sur l'eau de 1992. Les Conseils généraux font valoir leurs ressources cognitives, les intercommunalités leurs ressources procédurales et les agences de l'eau, les ressources financières. Chacun des Spanc a des relations particulières avec ces institutions, ce qui influence son évolution et participe à sa singularisation.

Dans un second temps, la restructuration considérée a pour effet de mettre les collectivités territoriales au centre du jeu local, en restreignant la présence des services territoriaux de l'État. Les Spanc se retrouvent alors en première ligne face aux usagers d'un service mal accepté et peu compris. Dans ces conditions, les relations de service, qui résultent des relations directes entre les usagers et les agents des Spanc, s'avèrent parfois difficiles. Les agents des services peuvent voir leur expertise et leur autorité contestées et des plaintes peuvent être adressées. Dans certaines situations spécifiques, ces tensions peuvent même amener les Spanc à adopter de nouvelles procédures voire même à se reconstruire. Ainsi, les relations de service, qui sont directement liées

aux jeux locaux de mise en œuvre, elles aussi, la constitution des Spanc et l'identité de chacun d'entre eux.

Les deux premières parties ont ainsi montré que l'État central n'arrive pas à réguler parfaitement les caractéristiques et les actions des Spanc. Ceci s'explique par la nature des services qui donnent la possibilité de faire émerger des marges de manœuvre en termes d'organisation et d'action sur les territoires. Cela se comprend aussi dès lors que les Spanc sont intégrés dans des jeux de mise en œuvre très souvent différents, puisque chacun doit se coordonner avec les acteurs locaux qui détiennent certaines ressources et que chacun est directement soumis à la pression des usagers locaux.

Si, dans ce cadre, l'application des normes semble être totalement subordonnée aux contingences territoriales, un examen précis des pratiques professionnelles des agents de Spanc révèle qu'il n'en est rien. À la faveur d'une dynamique de professionnalisation, ces derniers arrivent à rendre plus homogène la mise en œuvre de l'action publique dans le domaine de l'assainissement non collectif.

PARTIE 3

L'homogénéisation des Spanc par les pratiques professionnelles

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE

Les deux premières parties ont montré que l'encadrement des Spanc, pourtant très précis, résistait difficilement aux réalités locales. Ces acteurs de la mise en œuvre de la politique arrivent se donner des marges de manœuvre par leur mode de management des ressources et en choisissant les missions qu'ils souhaitent exercer à destination des usagers. Ces possibilités sont liées aux spécificités territoriales auxquelles les services sont soumis.

En effet, la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif et les relations de service qui apparaissent avec la création des Spanc créent des jeux locaux qui participent à orienter l'application de la politique. Elles contraignent ou ont un impact sur les services qui doivent, en retour, développer des ressources particulières et inventer de nouveaux outils. Dans ces conditions, la différenciation des Spanc entre eux semble être inévitable, puisqu'ils dépendent étroitement des caractéristiques et territoires locaux et de leur réaction face à la mise en place de la politique. Ceci confirmerait ainsi l'idée d'une contingence territoriale (Négrier, 2007).

Néanmoins, cette notion doit être réinterrogée en prenant en compte la volonté des agents de Spanc d'améliorer leurs conditions de travail et leur efficacité quotidienne. Face à la fragilisation continue de la mise en œuvre de la politique publique par les territoires, de nombreuses initiatives de groupes apparaissent pour progresser, acquérir des connaissances, développer des compétences, échanger des conseils, des expériences, etc. Ceci nous invite à nous intéresser aux conséquences de la structuration professionnelle sur la mise en œuvre de l'action publique. Nous avons pris le parti théorique de considérer que la création de groupes professionnels pouvait, dans certaines conditions, être à l'origine d'une homogénéisation de l'action publique. Nous devons donc déterminer si une telle structuration d'un groupe professionnel d'agents de Spanc est en cours, dans l'affirmative, si elle permet d'empêcher la différenciation des services. Ce groupe se caractériserait par des objectifs et des tâches clairement fixés définis, par une identité, par une activité de formation et par son inscription dans des logiques gestionnaires (Demazière *et al*., 2012 : 8)

Dans un premier temps, nous étudierons la première phase d'apprentissage des agents de Spanc. Ce métier de l'action publique étant relativement récent, les individus sont, au début, très peu formés, alors qu'ils doivent intégrer un monde professionnel déjà existant (avec des industriels, des vidangeurs, des entrepreneurs, etc.). Nous nous intéresserons à leur façon de participer à des

réseaux d'acteurs locaux, notamment privés. Nous verrons aussi que se développent des formations initiales et continues qui permettent aux municipalités de recruter des agents plus spécialisés.

Dans un second temps, nous analyserons la façon dont les agents de Spanc créent de véritables groupes professionnels, bien souvent sur une base territoriale. Ils éprouvent le besoin de former des réseaux d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique publique. Ces réseaux prennent des formes variables que nous étudierons en détail.

CHAPITRE 6
Des agents de Spanc peu armés face à un travail difficile

L'application des politiques publiques dépend étroitement des agents qui les mettent en œuvre. Ils ont la capacité de hiérarchiser les priorités, de choisir les outils qu'ils préfèrent et donc d'orienter l'application de l'action publique. C'est pour cette raison que les agents de la mise en œuvre sont parfois appelés les *policy makers* (Lipsky, 1980). Leurs caractéristiques professionnelles sont toutefois souvent mises de côté. Nous souhaitons donc appréhender la façon dont ces caractéristiques influencent la mise en œuvre de la politique publique.

Le cas de l'assainissement non collectif fournit un cadre d'analyse intéressant. En effet, beaucoup de Spanc sont encore récents, peu structurés et doivent faire face à des pressions territoriales et à des exigences importantes en termes d'application des normes. Ils sont fragilisés dans l'application de la politique publique par des ressources humaines particulièrement faibles comme nous l'avons montré dans le chapitre 3. Cette faible dotation généralisée implique que la plupart les agents des Spanc participent à toutes les tâches du service, dont les contrôles des installations d'assainissement non collectif neuves et existantes. Par conséquent, **nous assimilerons ici les « agents de Spanc » à des « contrôleurs » d'installation d'assainissement non collectif** et nous considérerons que ces agents ont des missions de contrôle.

L'étude des particularités professionnelles des agents de Spanc débutera par l'identification de leur travail et des compétences qu'ils doivent déployer. Elle doit se poursuivre par l'appréhension de leur profil social et professionnel puis des formations qu'ils sollicitent. Enfin, elle s'achèvera par l'analyse de l'évolution des agents des Spanc face aux acteurs privés de l'assainissement non collectif.

6.1. Des activités variées et exigeantes

Les agents des Spanc doivent mettre en œuvre une politique publique dont la vocation est, nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, d'encadrer strictement l'utilisation des installations d'assainissement non collectif. Dans ce contexte, des textes réglementaires à teneur technique sont édictés et la normalisation technique joue un rôle important. Par conséquent, il semblerait logique de considérer que le travail des agents des Spanc est, en grande majorité, basée sur une technicité pointue.

Mais la nature récente de la politique publique et les pressions territoriales contraignant son application, nécessitent de s'interroger sur la réalité de ce caractère technique. En effet, la maîtrise technique permet-elle réellement aux agents de faire face aux conséquences de la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif[243] ? De même, cette maîtrise est-elle en capacité de répondre au problème de l'acceptabilité sociale posée par la politique d'assainissement non collectif[244] ?

Pour répondre à ces questions, nous analyserons les activités quotidiennes des agents puis détermineront les compétences qu'ils se doivent d'acquérir.

6.1.1. Des activités quotidiennes variées

Depuis la loi sur l'eau de 1992 créant les Spanc, le contrôle des installations d'assainissement non collectif neuves et existantes est la seule mission obligatoire. Elle est associée à des prescriptions techniques que doivent respecter les dispositifs et à des obligations procédurales que les agents doivent suivre lorsqu'ils mènent les contrôles. Cette technicité théorique doit être confrontée à la réalité quotidienne vécue par les agents dans la mesure où nous voulons déterminer les compétences nécessaires pour appliquer la politique d'assainissement non collectif. Pour cela, nous devons présenter la journée type d'un agent puis analyser de façon quantitative les tâches exercées dans le cadre de ce travail.

[243] Sur cette question de la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif, voir le chapitre 4.
[244] Sur la question de l'action des usagers, voir le chapitre 5.

A. Journées types de contrôle

Des observations de journées de travail ont été menées auprès de plusieurs Spanc[245]. Nous souhaitons présenter une journée type de contrôles d'installations existantes, c'est-à-dire lorsque les agents recensent les dispositifs d'assainissement non collectif et en évaluent la qualité. Pendant la visite, les caractéristiques des dispositifs contrôlés sont étudiées : son accessibilité puisque certains équipements ne peuvent tout simplement pas être diagnostiqués ; la présence et l'état des différents éléments du dispositif ; la hauteur des boues dans la fosse septique ; la capacité des sols à assurer l'épuration et l'infiltration des eaux ; la topographie et l'aménagement du site.

Durant une campagne de diagnostics des installations d'assainissement non collectif du territoire, les agents organisent généralement leur travail en deux temps : les visites de terrain chez les particuliers (par exemple le matin) durant lesquelles les agents prennent des notes ou utilisent parfois un ordinateur portable et un logiciel de gestion de données ; la réalisation d'un compte-rendu individualisé de visite (par exemple l'après-midi). Voici le témoignage d'un agent de Spanc :

> *« Je fais beaucoup plus de terrain que de bureau du fait de l'utilisation d'un logiciel de gestion des dossiers, j'entre les informations directement sur le terrain sur l'ordinateur portable. Au bureau le soir, je fais la conclusion et le plan de chaque installation et je prépare mes plans pour les visites du lendemain. Une visite peut durer de 20 minutes à 1h30 en fonction de ce qui est visible. Les rendez-vous sont programmés toutes les 45 minutes, sauf lorsque ce sont des reports sur une commune éloignée. Je fais en moyenne 17 ou 18 visites par semaine pour environ 28 à 32 visites programmées sur 4 jours. Je travaille le samedi matin à cause des reports fréquents des rendez-vous. Nous avons un territoire de 21 communes ce qui implique des déplacements entre 50 et 200 km par jour. Au final, mon temps de travail est à 75 % sur le terrain[246]. »*

Ces journées types sont toutefois loin de montrer le nombre important d'activités que doivent réaliser les agents quotidiennement.

B. Les activités des Spanc : au-delà du simple contrôle de terrain

Certains témoignages d'agents de Spanc montrent clairement que l'activité d'agent de Spanc ne se résume pas au contrôle, sur le terrain, des installations d'assainissement non collectif :

---

[245] ROLLIN J., *Observations non participantes dans les communautés d'agglomération dracénoise les 16, 17 et 19 avril 2012 (Var) et du Pays d'Aix les 4 et 5 avril 2012 (Bouches-du-Rhône) et dans la commune de Sarrians le 27 mars 2012 (Vaucluse).*

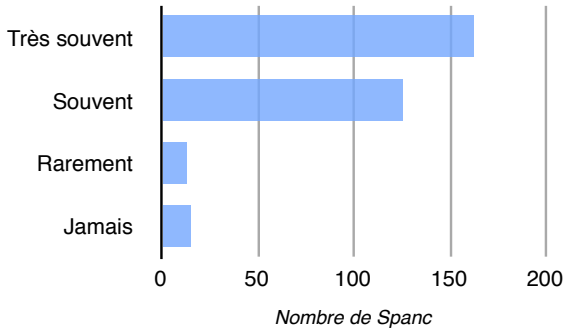
[246] ROUSSELIN M., 2010, « Le SPANC, c'est quoi ? », *Eau & Rivières de Bretagne*, numéro spécial *À chacun… ses eaux usées : spécial assainissement non collectif,* n°153, p. 11.

« Il existe plusieurs métiers dans ce métier. Très souvent, les gens (usagers, élus, hiérarchie) ne voient que la partie "contrôle", mais oublient (ou n'ont pas conscience ?!) tout le reste qui prend pas mal de temps aux techniciens sans que ce temps soit "productif". En effet, on ne produit rien lorsque qu'on répond aux usagers sur les avantages/inconvénients des dizaines de techniques existantes pour les aider à faire leur choix, ni lorsqu'on "forme" les terrassiers ou architectes sur la façon dont il faut procéder pour mener à bien leur dossier, ni lorsqu'on appelle un bureau d'étude suite à la réception d'un mauvais rapport, ni lorsqu'on passe du temps à faire les veilles juridiques et techniques... Les réponses aux courriers, questionnaires, élaboration de documents de synthèse ne sont que très peu prises en compte dans notre métier d'où un temps de travail théorique très en deçà de la réalité. »

(ROLLIN J., 2013, Enquête quantitatives auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale, Spanc n°117).

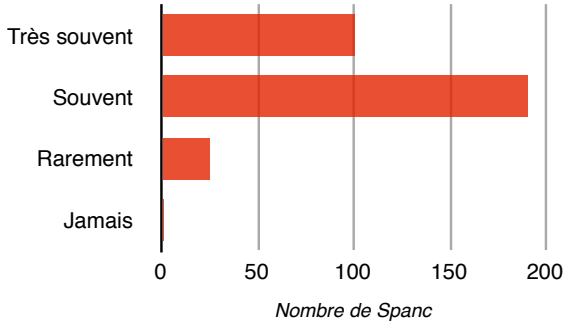
L'étude des activités des Spanc donne un aperçu plus précis de leur fonctionnement (encadrés 17 et 18).

Réalisation des contrôles sur le terrain



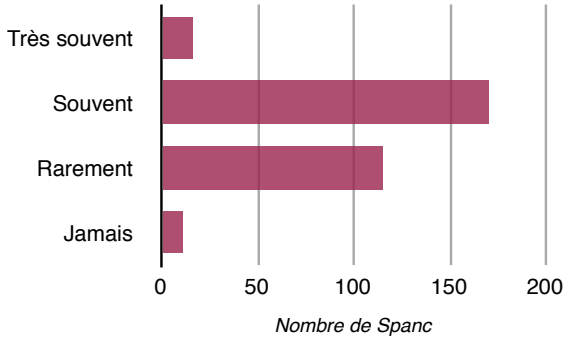
Très souvent	162	48 %
Souvent	125	37 %
Rarement	13	4 %
Jamais	15	4 %

Soutien aux usagers (information, conseil, aides en cas de réhabilitation, etc.)



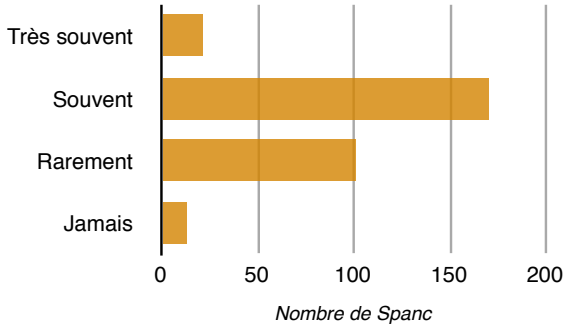
Très souvent	100	30 %
Souvent	190	57 %
Rarement	25	7 %
Jamais	1	0 %

Veille juridique



Très souvent	16	5 %
Souvent	170	51 %
Rarement	115	34 %
Jamais	11	3 %

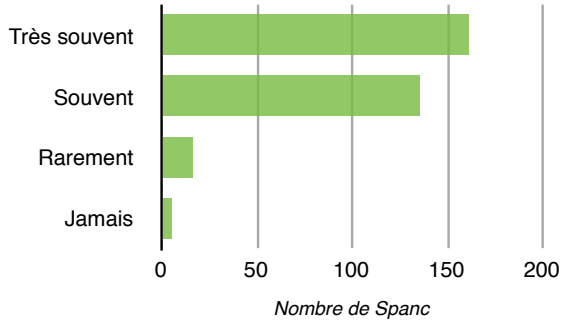
Veille technique



Très souvent	21	6 %
Souvent	170	51 %
Rarement	101	30 %
Jamais	13	4 %

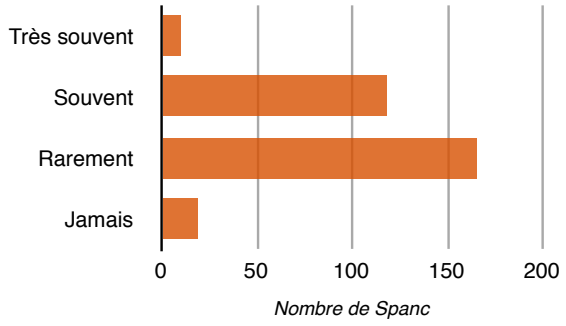
Encadré 17 : À quelle fréquence exercez-vous ces activités ?
Source : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013.
Certains Spanc n'ont pas répondu à l'ensemble des questions.

Tâches administratives (rédaction de comptes-rendus, gestion du service, etc.)



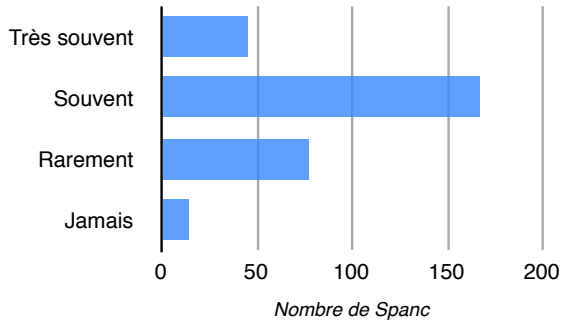
Très souvent	161	48 %
Souvent	135	40 %
Rarement	16	5 %
Jamais	5	1 %

Gestion budgétaire



Très souvent	10	3 %
Souvent	118	35 %
Rarement	165	49 %
Jamais	19	6 %

Planification des tournées de contrôles



Très souvent	45	13 %
Souvent	167	50 %
Rarement	77	23 %
Jamais	14	4 %

Encadré 18 : À quelle fréquence exercez-vous ces activités ?
Source : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013.
Certains Spanc n'ont pas répondu à l'ensemble des questions.

Ces résultats permettent de nuancer la dimension exclusivement technique de l'activité des agents de Spanc. Dans un premier temps, **le soutien aux usagers est une tâche primordiale.** Cela

confirme la proximité remarquable entre les agents et les particuliers. Ces interactions ont lieu lors des contrôles chez les usagers qui restent l'activité la plus pratiquée, mais aussi en dehors de ce cadre formel. Les Spanc sont sollicités pour avoir des conseils sur les techniques à adopter, les aides envisageables ou encore les procédures à suivre.

Dans un deuxième temps, **les activités administratives ou de gestion générale des Spanc** prennent aussi beaucoup de temps. Logiquement, il y a une forte équivalence entre la rédaction des comptes-rendus de visite et les contrôles à proprement parler. Mais il faut aussi retenir que la réalisation des contrôles nécessite une organisation importante prenant plus de temps de les veilles juridiques et techniques. D'autres activités sont aussi nécessaires : édition de courriers et de plaquettes d'informations, préparation et organisation de réunions publiques, rédaction des rapports d'activités, gestion des factures et des relances, etc.[247]

Les activités **d'augmentation des connaissances** vont au-delà de l'application technique de terrain : les veilles juridique et technique sont fréquentes. L'assainissement non collectif est un domaine d'activité où la réglementation change régulièrement. Surtout, la liste des différents types d'installations d'assainissement non collectif autorisés par les ministères en charge de l'Écologie et de la Santé est fréquemment mise à jour. Malgré ce contexte, il reste tout de même environ un tiers des Spanc qui réalisent rarement ou pas du tout cet exercice.

Cette analyse permet d'esquisser le panel de compétences nécessaires à la gestion d'un Spanc. Nous devons entrer plus dans détails pour disposer d'un panorama plus complet.

6.1.2. Des compétences exigeantes

Les agents de Spanc doivent disposer de solides compétences pour deux raisons principales. **D'une part, les Spanc se distinguent par une grande autonomie**. Cela s'explique par leur statut juridique de service public industriel et commercial qui les oblige à rester s'auto-financer. Par ailleurs, nous l'avons écrit dans le chapitre 3, les Spanc sont souvent composés d'un seul agent pour des tâches diversifiées. L'organisation du temps de travail et du fonctionnement du service est, le plus souvent, laissée à la libre appréciation de l'agent de Spanc. De même, il est autonome sur la qualité des avis qu'il émet. Sa responsabilité et celle de sa collectivité peuvent être engagées en cas

[247] Sur la question, voir aussi CONSEIL GÉNÉRAL DU VAR, 2010, *SPANC : quels services pour les usagers ?,* Nice, Présentation lors de la 7ème session des Assises nationales de l'assainissement non collectif, 18 diapositives.

d'avis erroné sur la conformité d'une installation d'assainissement non collectif dont le dysfonctionnement entraîne une pollution des milieux[248].

D'autre part, les agents de Spanc sont mis à rude épreuve dans la mesure où **ils entrent dans un monde professionnel** à part entière, sur un marché plus ou moins développé et composé d'acteurs publics et privés déjà investis dans le domaine. En plus des relations directes qu'ils nouent obligatoirement avec les usagers, ils sont en constantes discussions avec une multitude d'intervenants. Il leur faut être capable de les comprendre et de les convaincre, ce qui suppose de développer des compétences et des connaissances variées.

Une mise en valeur des compétences à acquérir par les agents de Spanc est proposée par le Centre national de la fonction publique territoriale (tableau 43). Il formule un référentiel métier en précisant les savoirs et les savoir-faire nécessaires à acquérir pour chacun des agents.

Mise en œuvre des orientations de la collectivité en matière de contrôle d'assainissements collectif et autonome et de branchement des particuliers sur le réseau collectif	
Savoir-faire	**Savoirs**
• Négocier avec la ligne hiérarchique les moyens de la mise en œuvre de la politique d'assainissement • Réaliser le diagnostic des installations existantes • Evaluer le patrimoine (état et nombre de dispositifs d'assainissement autonome et de branchement sur le réseau collectif) et les risques pour l'environnement ou par rapport à la réglementation • Repérer les marges de manœuvre	• Orientations et priorités des élus et décideurs • Environnement territorial • Cadre réglementaire du fonctionnement des collectivités territoriales et établissements publics • Techniques et mécanismes de l'assainissement, des filières d'épuration autonome, des réseaux, de la pédologie et des caractéristiques des sols (notamment les sols du territoire) • Cadre réglementaire du fonctionnement des collectivités et établissements publics • Techniques de communication et de négociation
Assistance et conseil aux élus et évaluation de la politique publique d'assainissement	
Savoir-faire	**Savoirs**
• Conseiller les élus et les alerter sur les risques juridiques, techniques, environnementaux, des choix en terme d'assainissement • Bâtir une relation de confiance avec les élus et transmettre des messages • Comparer les impacts des choix en matière d'assainissement, au regard des objectifs et critères de résultats définis en amont	• Instances et processus de décision de la collectivité • Réglementation environnementale, et plus particulièrement celle relative au traitement des eaux usées et des rejets dans le milieu • Méthodes et outils d'évaluation des politiques publiques

Tableau 43 : exemples de compétences nécessaire au contrôleur en assainissement collectif et non collectif
Sources : CNFPT, fiche métier n°05/C/21 : contrôleur en assainissement collectif et non collectif, 6 pages.

On le voit, le CNFPT fait valoir un nombre important de compétences souvent pointues et allant au-delà de la maîtrise des contrôles des installations d'assainissement non collectif (conseil et relation avec les élus, aide à la mise en place des orientations de la collectivité en matière d'assainissement

[248] CNFPT, fiche métier n°05/C/21 : contrôleur en assainissement collectif et non collectif, 6 pages.

non collectif, évaluation de la politique menée, etc.). Des connaissances nombreuses sont aussi considérées, notamment sur l'appréhension de la complexité du contexte général de travail (priorités des élus, instances et processus de décisions, architecture institutionnelle locale, techniques de communications, etc.).

*

* *

Les compétences techniques ne suffisent pas pour mener à bien les missions des agents de Spanc. Les activités quotidiennes sont variées et de natures différentes puisqu'elles touchent à la gestion administrative et financières d'un service ou au management d'équipes dans certains cas. D'autres compétences, liées aux enjeux politiques, économiques et sociaux de l'assainissement non collectif sont aussi nécessaires à acquérir.

Au final, les agents de Spanc doivent être en mesure d'évoluer dans un monde professionnel complexe. Ce travail exigeant nécessite une structuration professionnelle importante, difficilement compatible avec la nature récente de nombreux Spanc.

6.2. Le profil des agents : une faible stabilisation

Si l'application territoriale d'une politique publique dépend des acteurs chargés de sa mise en œuvre, elle est étroitement liée au niveau de professionnalisation de ceux-ci. Une forte structuration professionnelle est, par exemple, plus à même de produire des résultats semblables sur tous les territoires puisque les marges de liberté sont limitées par des règles communes. Or, la plupart des Spanc sont de création récente et ils sont d'une grande diversité (chapitre 3). Il est donc légitime de se poser la question de la structuration professionnelle des agents de Spanc, en interrogeant leur profil social et professionnel.

Nous montrerons tout d'abord que les agents de Spanc ont un profil très original dans le champ traditionnel des métiers de l'eau et de l'assainissement. Puis, nous verrons que cette originalité se traduit d'abord par une faible spécialisation, mais que la situation tend aujourd'hui à évoluer.

6.2.1. L'originalité des agents des Spanc dans le champ des métiers de l'eau et de l'assainissement

L'analyse des caractéristiques professionnelles des professionnels travaillant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement est révélatrice de la spécificité des agents des Spanc. En effet, tandis que, de façon générale, le marché du travail jouit d'une grande stabilité, notamment dans le domaine de l'assainissement collectif, ce n'est pas le cas dans le domaine de l'assainissement non collectif. Cette caractéristique qui se justifie par le caractère récent de la politique a des influences sur la mise en œuvre de la politique.

A. La stabilité et l'autonomie des professionnels de l'eau et de l'assainissement

En France, un emploi environnemental sur cinq concerne la gestion des eaux usées (95 000)[249]. L'importance du nombre de ces emplois s'explique par la nécessité de gérer des infrastructures collectives d'assainissement très nombreuses car longtemps considérées comme les seules solutions valables pour des raisons d'hygiène (voir chapitre 1). De plus, des politiques d'incitation financière menées par les agences de l'eau ont permis d'augmenter le parc des stations d'épuration. Certaines contraintes réglementaires, notamment liées à la directive européenne « Eaux résiduaires urbaines[250] » ont aussi obligé les collectivités à ce doter d'infrastructures. Enfin, la capacité d'un élu à gérer l'épuration des eaux usées a une forte portée politique et symbolique (Aspe, 1991).

De nombreuses activités sont nécessaires pour la bonne mise en œuvre de cette politique d'assainissement collectif. Les métiers de la construction et du bâtiment sont concernés. La maintenance des réseaux et l'exploitation des équipements comme les stations d'épuration rendent nécessaire le développement d'un panel diversifié de métiers (Jeanjean, 2006) : directeur de service, responsable d'exploitation assainissement, contrôleur assainissement collectif, surveillant de travaux, technicien de contrôle des stations d'épuration, ouvrier d'entretien des réseaux, ouvrier d'entretien de station d'épuration, hydrogéologue[251], etc. La masse de travail est considérable puisque, pour l'année 2012, la France comptait 19 500 stations d'épuration[252]. Parmi celles-ci,

---

[249] MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2012, *L'économie de l'environnement en 2010. Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Édition 2012,* Paris, Ministère de l'Écologie, Commissariat général au développement durable, p. 94.

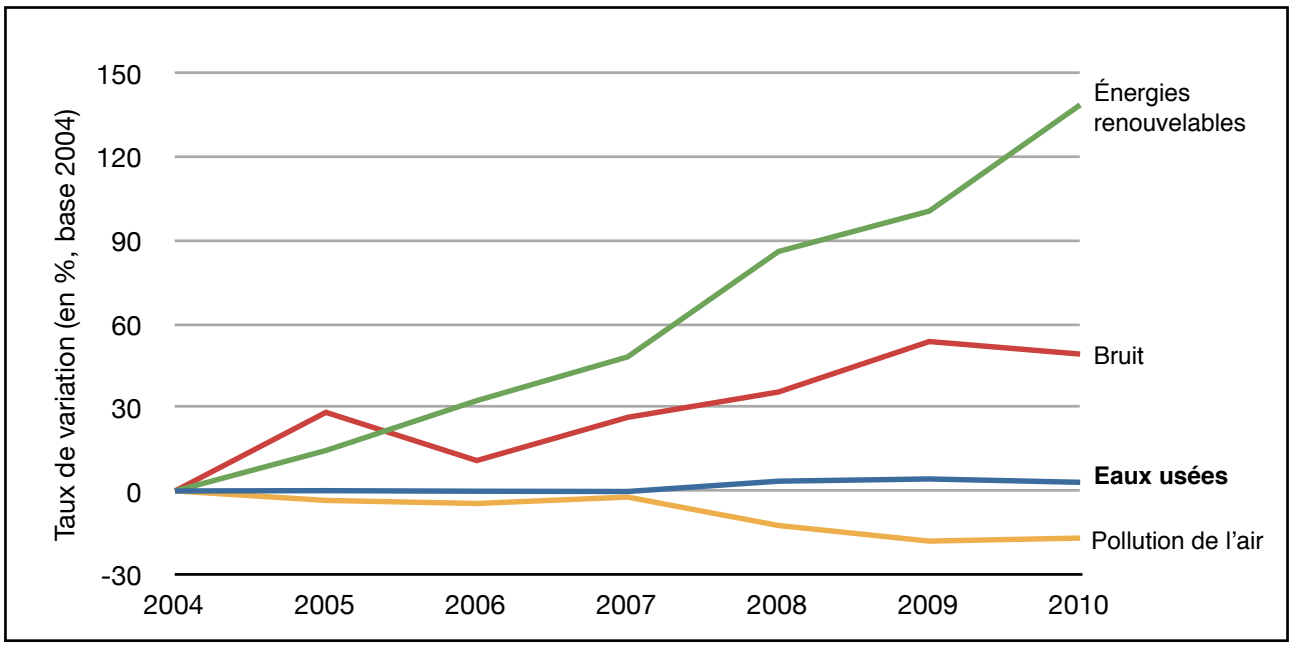
[250] Directive n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

[251] BOYER P., 2008, « Emploi et formation : quel avenir pour les métiers de l'eau ? », *Environnement & technique*, n°274, p. 19-21.

[252] Portail d'informations sur l'assainissement communal. Disponible en ligne. Consulté le 24 avril 2013. URL : http:// assainissement.developpement-durable.gouv.fr/

seules 3 530 sont dimensionnées pour traiter des charges polluantes de plus de 2000 équivalent-habitants. Cela signifie que 18 % des stations d'épuration traitent 90 % de la pollution. Il reste donc 15 000 petites stations dont l'exploitation peut être réalisée par un nombre plus réduit de professionnels.

Le marché du travail dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est interprété de différentes manières. Dans certains cas, on s'inquiète de la faible valorisation de ces métiers, jugés trop peu qualifiés et trop techniques. Ils n'attireraient qu'un faible nombre de jeunes en formation initiale[253]. D'un autre côté, la stabilité d'un secteur économique considéré comme une « valeur sûre » est largement vanté. Nous le montrons avec l'encadré 19, les grandes variations des emplois environnementaux en général ne touche pas le secteur de l'eau et de l'assainissement.



Encadré 19 : variations des emplois environnementaux par domaines entre 2004 et 2010
Sources : MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2012, *L'économie de l'environnement en 2010. Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Édition 2012,* Paris, Ministère de l'Écologie, Commissariat général au développement durable, p. 94.
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Le secteur économique, emmené par les opérateurs historiques Suez et Véolia représente un chiffre d'affaires de 16 milliards d'euros par an et 124 000 emplois[254]. La nature des contrats signés par les entreprises avec les collectivités assurent la stabilité de ce marché.

[253] BOYER P., 2008, « Emploi et formation : quel avenir pour les métiers de l'eau ? », art. cit.

[254] DOMSTEIN D. (dir.), 2010, « 600 000 emplois verts : mirage ou réalité ? », art. cit., p. 66. On prend ici en compte le domaine de l'approvisionnement en eau potable, ce qui n'était pas le cas auparavant puisque seuls les emplois touchant aux eaux usées étaient considérés.

Or, dans le cas de l'assainissement non collectif, rappelons que les Spanc sont créés par la loi sur l'eau de 1992 et que la plupart des services émergent au milieu des années 2000. Les métiers sont beaucoup plus récents et moins structurés. Cette caractéristique explique l'originalité du profil sociologique des agents.

B. La particularité des contrôleurs de l'assainissement non collectif

Les services publics locaux en charge de l'eau et de l'assainissement représentent environ 60 000 emplois, régie et délégation de service public confondues[255]. Si l'on étudie spécifiquement le cas des agents de la fonction publique territoriale affectés au secteur « eau et assainissement », ce chiffre chute à 17 295 emplois (tableau 44). Les emplois des structures privées délégataires n'étant pas pris en compte, il y a un important décalage avec les 60 000 emplois précédemment évoqués. En effet, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, on considère généralement que les deux tiers des emplois sont privés (soit environ 40 000) pour un tiers de publics (environ 20 000)[256]. De plus, des différences de définition des périmètres des métiers subsistent entre les organismes ayant réalisé les recensements, en l'occurrence l'association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (Astee) et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les données du CNFPT, résumées dans le tableau suivant, serviront de base à la réflexion :

[255] ROCHE P.-A., 2010, *Les métiers et emplois du futur au service de l'environnement : réussir les mutations des services publics locaux de l'environnement*, Document de l'ASTEE, Présentation lors de la « Rentrée d'Envirhônalp 2010 », 18 diapositives.

[256] MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2010, *Plan de mobilisation des territoires et des filières sur le développement des métiers de la croissance verte : synthèse des travaux des comités de filières,* Paris, Ministère de l'Écologie, p. 6.

Emploi en 2009	Effectifs	Taux de féminisation	Taux d'agents de plus de 50 ans	Taux de titulaires
Directeur eau potable et assainissement	580	19,8 %	25,1 %	85,4 %
Hydrogéologue	275	51,1 %	37,1 %	75,7 %
Responsable d'exploitation eau et assainissement	1 765	18,8 %	31,3 %	82,4 %
Contrôleur en assainissement non collectif	***1 075***	***31,6 %***	***15,5 %***	***63,3 %***
Surveillant de travaux eau potable et assainissement	1 360	7,5 %	36,2 %	93,3 %
Technicien de contrôle des stations d'épuration	645	12,3 %	23,6 %	80,8 %
Ouvrier d'entretien des réseaux eau et assainissement	9 050	3,3 %	24 %	91 %
Ouvrier d'entretien de station d'épuration	2 545	1 %	29,3 %	96,1 %
Total	**17 295**	**18,1 % (moyenne)**	**27,7 % (moyenne)**	**83,5 % (moyenne)**

Tableau 44 : nombre d'emplois dans la fonction publique territoriale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en 2009
Source : Observatoire CNFPT, 2009.

Plusieurs éléments de la sociologie des contrôleurs des Spanc nous permettent de saisir un décalage avec les autres métiers du champ d'activités.

- Le taux de **féminisation** est beaucoup plus élevé que la moyenne. Seules les femmes hydrogéologues, qui présentent de hauts niveaux de qualification, sont, en pourcentage, plus nombreuses. Dans les autres métiers de ce secteur d'activités, les femmes sont traditionnellement moins présentes que les hommes, surtout dans la catégorie des ouvriers de l'assainissement collectif où elles sont quasiment absentes.
- Les contrôleurs de l'assainissement se distinguent des autres catégories par **leur âge**. Le taux d'agents de plus de 50 ans est deux fois moins élevé que la moyenne. Il s'agit de la catégorie où ce taux est le plus bas, les autres métiers présentant des taux de 24 % à 37 %. Cette caractéristique reflète la jeunesse du métier de contrôleur, en grande partie liée à la création récente des Spanc.
- Une dernière différence tient au nombre de **titulaires fonctionnaires**. Le décalage est ici majeur puisqu'il y a 20 points d'écart entre le taux de contrôleurs qui sont titulaires de la fonction publique et le taux moyen du champ.

Le profil des contrôleurs des installations d'assainissement non collectif est donc très particulier. Il se distingue par son taux de féminisation élevé, par un nombre important d'agents de moins de 50 ans et par une certaine instabilité statutaire. La rupture avec les métiers traditionnels de l'eau et de l'assainissement est nette. Traditionnellement, la stabilité du secteur de l'eau et de l'assainissement permet de poursuivre des carrières plus longues, ce qui tend à faire augmenter le nombre d'agents de plus de 50 ans et le nombre de titulaires fonctionnaires. Dans notre cas, le métier est plus récent, les carrières plus courtes et le marché du travail n'est pas encore stabilisé. Ce secteur d'emploi suit donc des logiques différentes des autres métiers de l'eau et de l'assainissement et l'analyse des profils et des bassins de recrutement des agents de l'assainissement non collectif illustre une lente stabilisation de ce champ professionnel.

6.2.2. L'évolution du profil des agents de Spanc

Le agents de Spanc doivent répondre à des exigences professionnelles importantes pour répondre aux pressions territoriales qu'ils ont à rencontrer. La première analyse que nous venons d'effectuer a montré une moindre homogénéité des compétences de ces agents, par rapport aux spécialisation des autres secteurs de l'eau et de l'assainissement.

Nous devons compléter cette étude par une analyse de l'évolution du profil des agents dans la mesure où nous étudions le rôle de la professionnalisation dans la stabilisation de la politique publique d'assainissement non collectif. Cette évolution se caractérise par une lente spécialisation.

A. La faible spécialisation des premiers agents

- Les emplois-jeunes

Dans un premier temps, le dispositif emplois-jeunes a été utilisé pour créer les services et lancer les premières campagnes de contrôles des installations[257]. Il est souvent constaté que les agents « *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* » (Eyl-Mazzega, 2009 : 21).

[257] Entretien : employé au Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau (GRAIE), le 27 mai 2011.

Les contrats emplois-jeunes sont des contrats de travail aidés qui ont été créés par le gouvernement Jospin en 1997[258]. Le dispositif a été supprimé à la fin de l'année 2002. Le plus souvent, ils sont réservés aux personnes de moins de 26 ans sans emploi et ont pour objectif de fournir « *des activités d'utilité sociale répondant à des besoins émergents ou non satisfaits*[259]. » Ils sont contractés par les collectivités territoriales et d'autres établissements publics et sont d'une durée de 60 mois, à temps plein et indemnisés à 80 % du Smic par l'État. Plusieurs objectifs président à ces contrats : la création d'emplois, bien sûr, mais, plus précisément, d'emplois d'utilité publique. Par exemple, de nombreux postes de médiateurs sociaux ont été créés par l'intermédiaire de ces contrats aidés (Jeannot, 2008).

Dans notre cas, les emplois-jeunes ont été utilisés par les collectivités pour plusieurs raisons : le métier étant assez récent, elles ne peuvent pas exiger une grande expérience dans le domaine ; elles considèrent aussi que l'aspect temporaire de ces contrats correspond à la logique de la mission du Spanc, c'est-à-dire le contrôle de toutes les installations du territoire ; le dispositif de contrat aidé permet d'alléger au maximum les charges de personnels dans un contexte juridique des Spanc obligeant à l'équilibre budgétaire (Spic). Ce recrutement par l'intermédiaire des contrats emplois-jeunes explique en partie l'hétérogénéité des profils de ces premiers agents recrutés.

- Les emplois non spécialisés

Dans les premières phases de recrutement, d'autres agents présentent des profils très diversifiés. Le profil des individus peut être très original. Cela s'explique notamment par les critères d'évaluation des recruteurs dans la mesure où la compétence relationnelle semble primordiale au quotidien dans le métier[260]. L'originalité de cette situation est suffisamment marquée pour que la communauté de ces professionnels s'interroge sur la question. Plusieurs médias s'en font le relai. De nombreux parcours atypiques sont décrits et montrent que le formatage n'est pas la règle[261].

- Le premier parcours que nous avons choisi d'exposer est assez linéaire dans le domaine de l'eau. Il révèle qu'il existe des passerelles entre les différents métiers de ce domaine :

> *« J'ai réalisé un BTS Métiers de l'eau. J'ai commencé au service eau potable d'une grande agglomération (…). Je passe ensuite du côté obscur de la gestion de l'eau dans deux entreprises privées (dans le domaine de l'eau potable) que je me suis empressé de fuir dès que j'ai pu pour*

---

258 Définition INSEE. Disponible en ligne. Consulté le 25 avril 2013. URL : http://www.insee.fr/ puis Définitions et méthodes > Définitions > Contrat aidé > Contrat jeune

259 *Ibid.*

260 Entretien : agent du Spanc de la Communauté d'agglomération dracénoise (Var), le 31 mai 2011.

261 Voir le forum Internet consulté le 25 avril 2013. URL : http://dispoanc.p.ht/ puis Next Karma > Grands débats > Comment avez-vous atterri dans le Spanc ?

retourner dans une régie. Même si j'avais déjà fait de l'ANC dans le privé quelques années, on peut dire que j'ai réellement été formé au métier lors de mon retour dans le public plusieurs années plus tard. Désolé pour la qualité des contrôles effectués par le passé ![262] »

- Un autre témoignage insiste sur la déconnexion entre sa formation et le métier exercé. Sa formation étant dans le domaine de l'environnement, cette interprétation peut sembler assez surprenante :

« J'ai atterri dans le Spanc par hasard : j'ai une maîtrise de géologie, un DESS Espace Rural Environnement, mais je n'ai pas trouvé de travail dans la spécialité. Je me suis orienté vers un poste d'ingénieur d'études dans un Institut de recherche agronomique, puis en tant que technicien et ingénieur en bureau d'études (assainissement collectif, non collectif et eau potable). J'ai ensuite été responsable d'un Spanc dans une communauté de communes puis chef de service assainissement non collectif dans une grande entreprise de l'eau[263]. »

- Enfin, des profils tout à fait atypiques existent aussi et sont même assez nombreux :

« Je suis issue de l'informatique (analyste programmeur). Lorsque j'ai arrêté dans ce domaine, j'ai fait un remplacement dans un syndicat d'assainissement collectif, j'ai suivi la construction d'une station à boues activées, les travaux de pose de collecteur etc. Un jour j'ai demandé ma mutation dans une autre structure, où j'ai commencé à gérer beaucoup d'autres dossiers, en plus de la mise en place du SPANC. Je me forme à force de lire, mais j'ai toujours l'impression de passer à côté de quelque chose…[264] »

« J'ai une maîtrise en Anthropologie et un diplôme d'université en Action humanitaire... Puis je ne trouve pas de travail ce qui m'amène à ma réorientation par formations successives pour devenir technicien en Traitement des Eaux en station d'épuration. Je réalise un stage dans un Syndicat des Eaux pour des enquêtes assainissement non collectif, je deviens ensuite technicien en bureau d'études et enfin technicien Spanc en communauté de communes[265] »

Ces témoignages illustrent la diversité des profils des agents recrutés dans un premier temps. Cependant, depuis quelques années, on peut constater une spécialisation progressive du recrutement.

---

[262] Témoignage de Patrice (prénom changé), le 26 mai 2011. Source : forum Internet consulté le 25 avril 2013. URL : http:// dispoanc.p.ht/ puis Next Karma > Grands débats > Comment avez-vous atterri dans le Spanc ?

[263] Témoignage en partie reformulé de Camille (prénom changé), le 24 mai 2011. Source : forum Internet consulté le 25 avril 2013. URL : http://dispoanc.p.ht/ puis Next Karma > Grands débats > Comment avez-vous atterri dans le Spanc ?

[264] Témoignage en partie reformulé de Claire (prénom changé), le 13 mai 2011. Source : forum Internet consulté le 25 avril 2013. URL : http://dispoanc.p.ht/ puis Next Karma > Grands débats > Comment avez-vous atterri dans le Spanc ?

[265] Témoignage en partie reformulé de Jean (prénom changé), le 24 mai 2011. Source : forum Internet consulté le 25 avril 2013. URL : http://dispoanc.p.ht/ puis Next Karma > Grands débats > Comment avez-vous atterri dans le Spanc ?

B. La lente spécialisation du recrutement

La lenteur de la spécialisation du recrutement des agents de Spanc est liée à la faible reconnaissance de la politique d'assainissement non collectif. Ainsi, l'occupation des emplois est marquée par un fort renouvellement, les agents ne restant pas longtemps au même poste[266]. Ceci n'empêche pas les employeurs de rechercher, de plus en plus, des agents au profil spécialisé.

- Le type de formation suivie par les agents de Spanc

Il semble que le bassin de recrutement se resserre considérablement autour des formations spécialisées. Une demande émerge auprès des établissements scolaires dispensant des formations initiales dans le domaine de l'eau[267]. L'hypothèse d'une spécialisation en cours du profil des agents de Spanc est donc très probable. Par exemple, le BTS Gestion et Maîtrise de l'Eau (Gemeau) a un succès de plus en plus important auprès des recruteurs.

Aujourd'hui, la provenance des agents de Spanc commence à se préciser puisque la moitié d'entre eux proviennent de formation initiale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement (tableau 45). Il y a là une vraie rupture avec les emplois-jeunes très peu spécialisés du début des années 2000.

Type de formation des agents des Spanc répondants	En nbre	En %
Formation initiale eau et assainissement	316	48,2 %
Formation initiale environnement	174	26,5 %
Formation initiale autre	166	25,3 %
Total	**656**	**100 %**

Tableau 45 : la formation des agents des Spanc
Source : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Il est intéressant de constater que la population des chefs de service est tout aussi spécialisée que l'ensemble des agents, puisque les trois quarts ont une formation initiale en eau assainissement ou en environnement[268].

[266] Entretien : agent du Spanc de la Communauté d'agglomération dracénoise (Var), le 31 mai 2011.
[267] Entretien : professeur au Lycée Agrotec de Vienne, membre de l'équipe pédagogique, le 12 mars 2013.
[268] IDÉAL CONNAISSANCES (coord.), 2009, *Service public d'assainissement non collectif. Résultats de l'enquête nationale sur les problématiques et enjeux de l'ANC. Enquête menée auprès des SPANC de mars à août 2008*, 64 pages.

- Le niveau de formation des agents

Plus de la moitié des agents de Spanc sont des techniciens de niveau Bac+2 et moins[269]. Un agent sur cinq a un diplôme de niveau BAC+4 ou plus. Parmi eux se trouvent des chefs de service, mais aussi des personnes en réorientation. Il y a deux possibilités pour devenir chef de service dans un Spanc. Avoir un diplôme de Bac+4 ou plus est une aide non négligeable (plus de la moitié des chefs de service). On trouve cette configuration dans les structures suffisamment développées pour avoir la possibilité de recruter ce type de profil, ce qui est assez rare. Dans les autres cas, un employé devient chef de service sur le tas, avec un diplôme de Bac+2 (un quart des chefs de service)[270].

La stabilisation du type de recrutement des agents de Spanc est lente mais réelle. Le profil de ces agents est, par conséquent, peu cloisonné. Il reste très dynamique. En cela, il diverge des autres métiers de l'eau et de l'assainissement et il représente un facteur de différenciation des services. Pourtant, il semble qu'il se forme un décalage entre la formation des agents, qu'elle soit spécialisée ou non, et la réalité des pratiques quotidiennes.

*

* *

Les agents de l'assainissement non collectif tiennent une place très particulière dans le domaine de l'eau et de l'assainissement non collectif. Beaucoup appartiennent au secteur public. Ils connaissent un taux de féminisation plus important que la moyenne et un statut plus précaire que l'ensemble des professionnels de l'eau et de l'assainissement non collectif.

Le profil des agents est particulièrement éclectique. S'il tend parfois à se stabiliser et à se spécialiser dans le temps, nous pouvons constater que, même dans les cas de parcours assez linéaires dans le domaine de l'eau et de l'environnement, les individus ressentent un réel décalage entre leur métier et leur formation. Ceci nous amènera à interroger les deux pôles de cette contradiction : les pratiques au quotidien et les formations.

La question de la qualité et de l'adaptation des formations devient alors centrale puisque une forte demande émerge des agents et des responsables des services et des collectivités.

---

[269] *Ibid.*

[270] *Ibid.*

6.3. La demande d'apprentissage par la formation

Les activités menées par les agents des Spanc nécessitent de développer de solides et de nombreuses compétences. Mais les Spanc étant bien souvent récents et peu stabilisés, la professionnalisation de ce domaine d'activités est encore faible. Ceci conduit à la formulation d'une demande de formation en provenance des agents de Spanc le plus souvent chargés des contrôles.

Les propos du directeur général de l'association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (Astee) montrent qu'il considère la nécessité de prodiguer des formations solides. En 2010, l'association (ancienne AGHTM[271]), organise un colloque sur le thème des évolutions des métiers de l'environnement. Afin de présenter le thème du congrès annuel de 2010, le directeur général considère que l'objectif de cette réunion est d'éviter que ne se reproduise : « *une situation telle que celle que nous subissons actuellement dans le domaine de l'assainissement non collectif dans lequel, faute d'avoir anticipé les besoins, nous manquons cruellement de techniciens spécialisés capables de réaliser sur le terrain un diagnostic rapide des systèmes*[272]. » Ce témoignage confirme l'importance des questions de formation.

Par ailleurs les agents des Spanc se trouvent, bien souvent, dans des situations difficiles à gérer, tant en niveau d'un encadrement normatif complexe et incertain, qu'au regard des pressions sociales et territoriales qu'ils subissent. Dans deux cas différents, les agents manifestent alors des besoins de formation :

- Le premier cas est directement issu de la spécialisation progressive du bassin de recrutement des agents de Spanc. Les collectivités recrutent des agents, souvent assez jeunes, ayant une formation dans le domaine de la gestion de l'eau. Les particularités des formations initiales en question doivent donc être étudiées.
- La seconde situation est liée aux difficultés des agents en action. Pour répondre à cette demande, des sessions de formation continue sont mises en place. Le cas du secteur de la fonction publique territoriale sera, à ce titre, plus particulièrement étudié puisque les Spanc sont majoritairement gérés en régie directe.

[271] L'association générale des hygiénistes et techniciens municipaux, fondée en 1905, regroupe les professionnels des techniques d'hygiène mises en œuvre dans le cadre urbain (ingénieur, architecte, etc.).

[272] « L'évolution des métiers de l'environnement au cœur du 89ème congrès de l'ASTEE », *L'eau, l'industrie, les nuisances*, 2010, n °330, p. 30-31.

6.3.1. Les formations initiales : des techniciens hydrauliques

Il est difficile de fournir une définition des formations environnementales dans la mesure où elles recouvrent un champ de thématiques particulièrement large et diversifié. D'après les premières typologies réalisées, il y avait, en 2010 − 2011, environ 67 000 étudiants inscrits en dernière année de formation initiale en environnement[273]. Ce nombre est croissant puisque, par exemple, entre 2004 et 2007, le nombre de jeunes sortant de ce type de formation double[274]. Ces formations initiales sont environ un millier. Un tiers d'entre elles font partie du champ de la protection de la nature et des milieux dont un tiers fait partie la gestion de l'eau.

A. Le BTS Gestion et maîtrise de l'eau : la référence

Aujourd'hui encore, les formations initiales permettant d'être rapidement opérationnel dans un Spanc ne sont pas nombreuses. Le BTS « Gestion et maîtrise de l'eau » (BTS Gemeau) est souvent considéré comme une solution intéressante mais imparfaite. Cette formation est dispensée dans 40 établissements en France, dont 15 ont mis en place une formation en apprentissage. Les éléments fournis par l'office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) montrent que ce BTS est destiné à former des hydrauliciens généralistes, capables d'officier dans de nombreux domaines : l'irrigation, la distribution et le traitement des eaux, la gestion de rivières, etc. (encadré 19).

[273] COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2012, « Les diverses réalités des formations initiales en environnement », *Observation et statistiques, Le point sur*, n°151, décembre 2012, 4 pages.

[274] COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2012, « L'insertion professionnelle des jeunes issus des formations environnementales en 2007 », *Études et documents*, n°69, août 2012, 36 pages.

« Le technicien supérieur en gestion et maîtrise de l'eau travaille au sein d'une société de services, d'un bureau d'études ou d'un service administratif. La conception et la réalisation des aménagements tels que les petits barrages, digues, plans d'eau, canalisations, stations de pompage, forages, réseaux d'assainissement ou usines de traitement des eaux relèvent de ses compétences. S'il est responsable d'exploitation dans un groupement de communes ou une petite ville, il surveille le captage de l'eau, son traitement, son stockage et sa distribution, ainsi que la collecte des eaux usées, leur épuration et leur rejet. Il peut aussi être employé dans une entreprise utilisatrice d'eau.
Suivant le contexte, le titulaire du BTSA peut participer à diverses fonctions : appui technico-économique et conseil ; gestion d'une unité de traitement ; études, contrôles, production de références ; fonctions commerciales ; fonctions de communication et médiation. »

Encadré 20 : Profil de technicien supérieur de gestion de maîtrise de l'eau
Source : Fiche formations BTSA Gestion et maîtrise de l'eau (GEMEAU). Disponible en ligne. Consulté le 1er mai 2013. URL : http://www.onisep.fr

Il est sous tutelle du ministère de l'Agriculture, ce qui rend son fonctionnement particulier par rapport aux formations du ministère de l'Éducation nationale, en termes de recrutement des enseignements, des moyens alloués, du type d'enseignements, etc. Le rattachement de la formation au ministère de l'Agriculture oriente clairement les programmes vers une approche territoriale. Il s'agit de défendre une vision globale de la gestion des milieux aquatiques, c'est-à-dire une démarche intégrée basée sur la prise en compte de toutes les pressions pesant sur le milieu. Ainsi, le modèle français de la gestion intégrée de l'eau recommande d'agir à l'échelle des bassins versants de façon transversale et non pas selon des frontières administratives et de façon sectorielle.

Selon les formateurs, les connaissances techniques ne sont pas particulièrement complexes à acquérir dans le domaine de l'assainissement non collectif. Elles ne justifient pas un renforcement du programme scolaire : « *Le projet assainissement non collectif ne représente que trois jours d'enseignements techniques. Il n'y a vraiment pas grand chose à savoir par rapport à d'autres domaines comme l'irrigation ou le traitement des eaux usées par exemple*[275]. » En revanche, d'autres compétences sont nécessaires à l'agent de Spanc dans la mesure où il doit évoluer dans un syndicat ou une collectivité et auprès des usagers : *« Il faut du savoir-être, du relationnel, des compétences en matière administrative, d'économie générale, de communication. La compétence technique est finalement plus faible que tout le reste. Alors qu'un technicien hydraulique, c'est totalement l'inverse*[276]*. »*

En revanche, du point de vue des employeurs, les enjeux de l'assainissement non collectif sont encore assez peu développés. Le responsable d'un Spanc varois précise : « *À ce jour, seul le BTS*

[275] Entretien : membre de l'équipe pédagogique du Lycée Agrotec de Vienne, le 12 mars 2013.
[276] *Ibid.*

Gestion et Maîtrise de l'eau semble correspondre aux attentes des postes, mais malheureusement, l'ANC ne représente qu'une partie mineure du programme et celle-ci est souvent dispensée par des personnes n'ayant que peu de connaissances dans ce domaine[277]. » De ce point de vue, il y aurait un décalage entre les compétences nécessaires pour faire face à la complexité des pratiques professionnelles de l'assainissement non collectif et le contenu des formations dans ce domaine.

Malgré les divergences de point de vue qu'ils développent face aux formateurs, les employeurs identifient le BTS Gemeau comme une référence : « *Il y a un appel à compétences parce que les collectivités prennent en charge l'assainissement non collectif. Elles ont donc besoin de qualification* (…) *Par ailleurs, c'est vrai que je vois mal quelqu'un qui n'a pas fait le BTS Gemeau se lancer en assainissement non collectif, parce que c'est quand même un métier assez spécifique. À part les vieux de la vieille, les jeunes qui font de l'assainissement non collectif ont tous fait le BTS Gemeau. Donc Gemeau est bien identifié*[278]. » Il apparaît ici un réel paradoxe car des employeurs font appel à des personnes issues de formations initiales qui, selon eux, ne répondent que partiellement à leurs demandes. Essayons d'aller plus loin dans la compréhension de ce paradoxe.

B. L'adaptation de la formation au marché du travail

Il existe un décalage entre le contenu des formations initiales destinées à former des hydrauliciens et les compétences exigées par le marché du travail. L'assainissement non collectif ne nécessite pas de faire appel à des savoirs aussi pointus techniquement que les autres champs d'activités visés par la formation. En revanche, il a d'autres exigences transversales et pluridisciplinaires. Celles-ci nécessitent une formation plus approfondie élargissant les domaines de compétences et ayant pour conséquences une augmentation du niveau de formation.

Bien sûr, toutes les formations initiales ne peuvent pas répondre exactement aux appels à compétences provenant des employeurs. Néanmoins, les écarts sont plus ou moins importants. Et ils semblent particulièrement prononcés dans le domaine étudié. Déjà, dans le seul secteur de l'eau, l'adéquation entre les formations et les demandes des employeurs est difficile à atteindre. Ceci est vrai dans la sphère publique comme privée. La responsable des ressources humaines d'une grande entreprise de l'eau témoigne : « *il persiste un décalage entre la réalité et les diplômes soit disant spécifiques à notre activité : les métiers évoluent, les techniques utilisées changent, et les formations disponibles sur le marché ne s'adaptent pas assez vite*[279]. » Dans le secteur privé, cette

[277] Entretien : agent du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise, le 31 octobre 2012.
[278] *Ibid.*
[279] DESMARES I., 2012, « Orientation : opter pour l'alternance et réussir dans le secteur de l'Eau », *Environnement & technique*, n °314, p. 66.

carence se traduit même par le développement, par les grands opérateurs de l'eau, de formations initiales spécifiques. Ceci est possible dans le cas de l'apprentissage où les étudiants ont une formation pratique en entreprise et théorique, dans un centre de formation d'apprentis (CFA). Par exemple, en créant son propre CFA, l'entreprise SAUR se donne l'opportunité de développer une politique de formation adaptée à ses besoins : « *Le CFA de SAUR satisfait à la problématique de* sourcing *RH*[280] *de l'entreprise sur des postes de type Opérateur gestion des réseaux, Opérateur production-traitement, Électromécanique, Constructeur de canalisation*[281]. » Les caractéristiques des métiers de l'eau entraînent ainsi cette nécessaire réactivité en matière de formation.

Nous l'avons vu, l'assainissement non collectif répond à des logiques quelque peu différentes du domaine de l'eau en général. Néanmoins, dans les deux cas, une formation spécifique semble être nécessaire. Si dans le domaine de l'eau en général, il s'agit d'être réactif face aux évolutions des métiers et des techniques, dans le domaine de l'assainissement non collectif en particulier, les exigences portent sur la capacité à maîtriser plusieurs types de compétences. Néanmoins, le principe de la réactivité et de l'adaptabilité est aussi primordial, du fait de l'évolution constante de la réglementation.

Pour ces raisons, la formation professionnelle en matière d'assainissement non collectif s'est davantage constituée autour de la formation continue qu'autour de la formation initiale. Elle se développe en dehors des formats, voire de l'inertie des diplômes nationaux et semble être mieux à même de répondre à des demandes locales.

6.3.2. Le succès des formations continues ponctuelles

Si les formations initiales fournissent des armes assez peu adaptées à la demande des collectivités pour la gestion de l'assainissement non collectif, l'alternative de la formation continue s'est progressivement mise en place. Il s'agit de formations dispensées sous la forme de modules thématiques, de deux jours à une semaine. Ces solutions garantissent une plus grande réactivité que les formations initiales puisqu'elles ciblent des sujets ou des publics précis.

---

[280] Dans le domaine des ressources humaines le « sourcing » est l'identification des candidats par rapport aux profils recherchés.
[281] DESMARES I., 2012, « Orientation : opter pour l'alternance et réussir dans le secteur de l'Eau », art. cit., p. 66.

A. L'intérêt de la formation continue

Face aux évolutions de la fonction publique territoriale et notamment au ralentissement des recrutements, certains considèrent qu'il est davantage judicieux « *d'améliorer les compétences et les connaissances des personnes en poste, plutôt que de former toujours plus de jeunes professionnels*[282]. » De ce point de vue, Laurent Davezies considère que, face à la multiplication des formations initiales touchant à la gestion des territoires, il est faut développer d'autres types de formations. Le renouvellement rapide des problématiques territoriales et des changements institutionnels accentuent ce besoin : « *On voit des professionnels de 35-40 ans qui ont besoin de se mettre à niveau dans un domaine où tout a changé et où tout va changer*[283]. »

Dans le domaine de l'eau en particulier, des organismes comme l'Office international de l'eau (Oieau) ou le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) structurent leur offre de formations en élaborant des référentiels de compétences en lien avec plusieurs métiers[284]. Cette démarche a pour objectif de permettre aux organisations et aux individus de définir une stratégie de formation[285].

En matière d'assainissement non collectif, les formations continues sont souvent sollicitées (tableau 45).

	Organismes publics		Organismes privés	
Jamais	138	41,9 %	263	79,9 %
Une ou deux fois par an	182	55,3 %	64	19,5 %
Trois fois par an ou plus	9	2,7 %	2	0,6 %
Total	**329**	**100 %**	**329**	**100 %**

Tableau 46 : fréquence de participation à des formations continues d'au moins un agent du Spanc
Source : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Parmi les Spanc interrogés dans notre enquête nationale, 58 % ont un agent qui participent à des formations organisées par des structures publiques comme le CNFPT au moins une fois par an. Plus de 20 % se tournent vers des organismes privés comme l'Oieau. Ajoutons qu'il y a 48 Spanc

[282] DAVEZIES L., DREYFUS B., 2012, « L'avenir des territoires passe par la formation continue », *La Gazette des communes, des départements, des régions*, n°2136, p. 8.
[283] *Ibid.*
[284] BOYER P., 2003, « Services d'eau et d'assainissement : formation et évaluation des compétences », *Environnement & technique*, n°225, p. 45-48.
[285] Il ne faut pas non plus oublier des réseaux professionnels nationaux comme le réseau Idéal Connaissances qui s'investit notamment dans le domaine de l'assainissement non collectif (mais pas uniquement)..

(14,5 %) qui cumulent formations publique(s) et privée(s) et 119 qui ne bénéficient jamais d'aucune d'entre elles (36 %)[286].

Les formations continues font ainsi l'objet d'une forte demande. Si les organismes publics qui pratiquent des tarifs plus accessibles sont privilégiés par les Spanc en régie, certains centres de formation privé fournissent des prestations spécialisées dans le domaine de l'assainissement non collectif.

B. Le positionnement historique de l'Office international de l'eau (Oieau)

L'Oieau est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique et créée en 1991. Il s'occupe des formations techniques des professionnels dans le domaine de l'eau en s'appuyant notamment sur le Centre national de formation aux métiers de l'eau (CNFME), créé en 1977. Cet organisme met au point des formations sur catalogue et des formations sur mesure. Il accueille environ 6 000 stagiaires par an. En 2005, 55 % d'entre eux sont des employés de la fonction publique[287]. La particularité de l'Oieau est son champ d'intervention international puisque de nombreux pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine sont représentés parmi les participants[288]. L'Oieau développe une ingénierie pédagogique extrêmement poussée. Elle s'appuie notamment sur une trentaine de formateurs permanents et parfois sur l'intervention d'experts. En matière d'assainissement non collectif, les formateurs permanents sont davantage sollicités. Ces dispositifs pédagogiques, basés notamment sur des infrastructures de taille réelle, ont un coût important. Les formations continues sont donc payantes, ce qui doit être pris en compte pour évaluer la capacité des personnels des petites collectivités à en bénéficier.

Fort de cette expérience en matière de formation dans le domaine de l'eau, l'Oieau dispense un « cursus métier » spécifique, intitulé « Technicien de SPANC[289] ». Le cursus de 161 heures est constitué de six formations pouvant être choisies « à la carte ». Chacune des formations dure quatre jours et coûte environ 1400 €. Cette organisation et les prix pratiqués permettent à l'Oieau de fournir une offre large susceptible de toucher un nombre important de personnes. Les thèmes abordés sont plus ou moins pointus, selon les publics visés : « *Contrôle technique de l'ANC neuf ; Contrôle technique de l'ANC existant ; Évolutions réglementaires et techniques récentes en ANC ;*

---

[286] Calculs réalisés d'après : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*

[287] « Formations continues. CNFME, une plate-forme unique », *Hydroplus. Le magazine des professionnels de l'eau et de l'assainissement,* n°159, 2005, p. 20.

[288] HO HOA J., 2011, « La goutte d'eau que le monde nous envie. La Souterraine : structure unique en France, l'Office international de l'eau modernise son site », *La Montagne*, 9 mai, p. Creuse-07.

[289] Site internet de l'Oieau. Consulté en ligne le 2 mai 2013. URL : http://www.oieau.org/ puis Formations > Cursus métier > Technicien de SPANC.

Gestion administrative des services d'eau et d'assainissement ; Principe de fonctionnement et enjeux d'exploitation des microstations en ANC ; Compétences facultatives du Spanc[290]. »

Cette offre complète est liée à l'ancienneté du positionnement de l'Oieau en matière d'assainissement non collectif. Les premières formations apparaissent avant même la loi sur l'eau de 1992 instaurant les Spanc. À cette époque, elles s'attachent surtout à définir l'assainissement non collectif, parce que, selon les formateurs de l'époque, les réglementations et les enjeux ne sont alors pas connus[291]. Différents aspects sont par conséquent soulevés par les réglementations. On traite de la place de l'assainissement non collectif, des questions techniques, de ce que l'on peut faire en matière de contrôle, etc. Le public est très éclectique : agents et élus de collectivités, employés de sociétés privés, agents des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, des conseils généraux, des agences de l'eau, etc[292]. Plus tard, la montée en puissance des formations est liée à l'évolution réglementaire. Les collectivités locales compétentes et les sociétés privées représentent alors la plus garde partie des publics. Il s'agit alors de les former sur la définition des contrôles, sur la place de l'assainissement non collectif, sur des aspects techniques, réglementaires et liés à la responsabilité des élus, sur le financement des services. Les formations se déroulent autant dans le cadre d'enseignements classiques, que sur le modèle des visites de terrain (illustration 8).

Illustration 8 : visite de terrain lors d'une formation technique d'agents de Spanc
Source : BEREST S., SIMONNET R.-M., 2010, « Formation continue : la nouvelle réglementation imposera-t-elle des cours de rattrapage ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°14, p. 16-20.

[290] *Ibid.*
[291] Entretien : responsable de formation à l'Oieau, le 28 février 2013.
[292] *Ibid.*

Toujours dans cette logique de réponse à la demande croissante, des formations sur la conception des filières ont ensuite été créées à l'usage des bureaux d'études. Récemment, ce sont les filières écologiques et les microstations qui ont fait l'objet de telles créations. L'Oieau montre une réelle capacité à s'adapter aux besoins de formation continue. La demande de développement de l'expertise est réelle à partir des années 2000, et notamment de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006. Les formations gagnent en précision. En 2012, un nouveau module sur les compétences facultatives des Spanc s'est par exemple ouvert aux chefs des services techniques. La demande d'expertise est telle que plusieurs centaines de personnes, prestataires de bureau d'étude, collectivités, contrôleurs techniques de l'assainissement, artisans du BTP ou même architectes les ont déjà suivis. De même, il a fallu adapter les formations à l'arrivée des filières agréées, c'est-à-dire les nouvelles techniques autorisées par le ministère en charge de l'Écologie. Selon le responsable commercial du centre national de formation aux métiers de l'eau : « *Toute une filière s'est créée autour des nouveaux traitements autorisés depuis 2009, d'où la nécessité de créer des formations pour que leur installation se fasse dans les règles de l'art*[293]. » Une plus grande technicité est alors exigée dans ce type de formations. Les nouveaux dispositifs présentant des problématiques nouvelles, notamment liées à la présence de composants comme des pompes ou des surpresseurs, posant ainsi des problèmes électromécaniques[294].

L'Oieau a la capacité de transmettre ces éléments de connaissance très pointus. Mais la participation aux formations a un coût élevé (1 400 €) et nécessite du temps (4 jours). Pour les fonctionnaires territoriaux, il existe une alternative de formation, celle du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

C. Une offre moins spécialisée : le CNFPT

De son côté, le CNFPT propose une offre de formation moins ancrée historiquement que celle de l'Oieau dans le domaine de l'assainissement non collectif. Cette offre est moins stable puisque le CNFPT fait souvent appel à des fonctionnaires territoriaux pour l'organisation des formations. Bien entendu, ces stages s'adressent aux agents de la fonction publique territoriale. Leur évolution peut être analysée au regard des recensements des formations réalisés par le magazine *Spanc Info*[295]. Ces recensements montrent que, entre 2009 et 2012, le nombre de stages, dans le cadre du CNFPT, est

[293] LEMBEZAT C., « Métiers de l'eau et de l'assainissement : la formation continue allonge sa carte », *Hydroplus. Le magazine des professionnels de l'eau et de l'assainissement,* n°210, p. 24.

[294] BEREST S., 2010, « Formation continue : la nouvelle réglementation imposera-t-elle des cours de rattrapage ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°14, p. 16-20.

[295] Revue *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, de 2008 à 2013, du n°3 au n°23.

passé de 20 à 32 annuellement. Les stages généraux sur l'assainissement non collectif laissent progressivement la place à des formations plus techniques, notamment sur les filières agréées. Mais, de façon générale, les formations dispensées dans le cadre du CNFPT sont moins spécialisées qu'à l'Oieau. Ceci est d'autant plus vrai qu'une grande partie d'entre elles recouvrent le même contenu à savoir des connaissances réglementaires et techniques plus ou moins générales.

Pour illustrer le propos, nous souhaitons ici analyser le déroulement d'une séance de formation continue, en comparant deux points de vue, celui du formateur et celui du participant. Ceci permettra d'évaluer la capacité des formations à répondre aux besoins des acteurs de l'assainissement non collectif. En préalable à cette confrontation des regards, il est nécessaire de présenter le stage concerné. Il s'agit d'une formation de deux jours, organisée à Gap (Hautes-Alpes) en 2011 par le CNFPT (15 participants). Rappelons que, bien souvent, le CNFPT, en tous cas dans le domaine de l'assainissement non collectif, fait appel à des agents expérimentés de la fonction territoriale afin de mener les formations. Elle porte sur le *Contrôle des assainissements non collectifs*. Son objectif annoncé est de permettre aux agents effectuant des contrôles d'identifier et de maîtriser les législations et les réglementations. Une dimension technique est aussi prévue.

Le formateur est ingénieur territorial. Il est directeur des services techniques d'un syndicat intercommunal haut-savoyard dont les activités portent sur la gestion des eaux usées domestiques (collecte, traitement et assainissement non collectif) et de l'eau potable (traitement, adduction, distribution). D'autres missions, liées à l'instruction des permis de construire (huit communes) et à la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie font aussi partie de ses compétences. La grande expérience du formateur dans le domaine de l'assainissement non collectif (15 ans) et son investissement dans plusieurs autres formations légitiment son intervention. D'ailleurs, il organise ces formations du CNFPT depuis 1999.

L'hétérogénéité des publics qui prennent part à la formation est le principal problème rencontré par le formateur puisque, selon lui, il est difficile *« d'apporter des choses à tout le monde, parce dans ces formations, il y a des secrétaires de mairies, il y a des techniciens qui débutent tout juste les contrôles. Il y en a aussi qui font des contrôles depuis deux ou trois ans. Il y a même parfois des élus*[296]*.* »

L'enseignement de la complexité réglementaire est ensuite particulièrement problématique. En 2011 par exemple, la situation est très floue puisque la loi Grenelle 2 votée en 2010 est contraire aux arrêtés d'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, pris en 2009. Pourtant, ces

[296] Entretien : agent du Spanc du Syndicat intercommunal de Bellecombe, 7 juillet 2011.

arrêtés d'application n'ont alors pas été modifiés[297]. Au-delà des savoirs de base, tels que les modes de financement ou les règlements de services, l'objectif du formateur est de permettre aux participants de développer une capacité d'adaptation à toutes situations, malgré l'enchevêtrement des textes juridiques.

Participait à la formation le responsable des services techniques de la commune de Pernes-les-Fontaines (Vaucluse), compétente en matière d'assainissement non collectif depuis le début de l'année 2011. Dès le départ, le responsable des services techniques s'occupe lui-même de cette activité, désormais obligatoire lors de la vente d'un bien immobilier. Menant les contrôles depuis quelques mois, il attend de cette formation des éclaircissements quant à l'enchevêtrement des textes juridiques : « *Moi, ce que je demandais, c'était de savoir quel texte il fallait appliquer. Dans ma logique, il fallait appliquer la loi Grenelle 2 qui était le dernier texte. Mais comme, dans le même temps, il y avait les arrêtés de 2009 qui étaient très carrés, je ne voulais pas qu'on me reproche des choses*[298]*. »* Avant la formation et face à ces difficultés, il s'appuyait sur une interprétation plutôt souple des textes. Menant cette démarche, basée sur une adaptation au cas par cas, il se retrouve tout à fait dans le discours du formateur de Gap :

> *« Le formateur avait pas mal de recul. Il nous disait, à notre grand étonnement, qu'en 15 ans, il n'avait jamais imposé de réhabilitations. Et quand je lui demandé "mais vous êtes quand même bien tombé sur des fosses qui posaient des problèmes sanitaires ou environnementaux ?" Il me répondait "oui, mais je n'impose pas, je discute, je dis à l'usager que l'on va essayer d'avoir des subventions". Il privilégie toujours les négociations, les discussions, etc. C'est bien non ?! »*
> **(Entretien : agent du Spanc de la commune de Pernes-les-Fontaines, le 16 juin 2011).**

Si le positionnement du formateur rassure l'employé sur ses pratiques antérieures, ce participant n'en ressent pas moins une légère frustration : « *Moi, j'allais à cette formation pour éclaircir les contradictions entre les textes. À ce niveau-là, il n'a pas pu nous aider. La formation m'a donc surtout conforté dans ma vision des choses qu'il fallait rester souple*[299]. » Au final, ce constat de frustration résume assez bien la difficulté de trouver un modèle de formation adapté. Par ailleurs, le témoignage montre aussi la grande diversité des réactions du public de cette formation. Certains participants, très au point sur le droit de l'assainissement non collectif, n'hésitent pas à s'étonner de la souplesse de la démarche du formateur : « *il y avait une fille, on sentait qu'elle était très carrée et elle disait "mais ce n'est pas normal, sur la réglementation c'est marqué ça, ça et ça !" donc le formateur il lui dit "attends, attends, lis ce qu'il y a marqué dans la loi Grenelle 2 et calme*

---

[297] Les arrêtés d'application de la loi Grenelle 2 de 2010 sont pris en 2012 en ce qui concerne l'assainissement non collectif.
[298] Entretien : agent du Spanc de la commune de Pernes-les-Fontaines, le 16 juin 2011.
[299] *Ibid.*

toi !"[300]. » D'autres personnes, au contraire, débutant dans le domaine de l'assainissement non collectif, se perdent dans la complexité, révélant ainsi l'impossibilité de se former en deux jours.

Le succès des formations continues révèle la nécessité des agents de Spanc de faire preuve d'adaptabilité, au gré de l'évolution du droit. Mais tous les Spanc ne peuvent pas accéder financièrement à ces formations, ce qui engendre l'émergence et le développement de nouvelles inégalités. L'évolution des formations continues amène aussi à minorer la nécessité d'acquérir de nombreuses connaissances techniques pour les agents, au profit de compétences administratives, juridiques et relationnelles vis-à-vis des usagers et des élus.

*

* *

L'analyse des formations initiales et continues a d'abord montré un besoin d'acquisition de connaissances et de développement de compétences. D'une façon générale, les agents, qu'ils soient ou non diplômés dans le domaine de la gestion de l'eau, décident de prendre part à des formations continues. Les participants développent des exigences très variées. Certains viennent apprendre des règles précises quand d'autres veulent simplement savoir comment exercer leur métier du mieux possible.

Le besoin de formation des agents de Spanc a soit une dimension théorique quand il se base sur une volonté de maîtriser la réglementation et les normes techniques, soit une teneur pratique quand il s'agit de développer des méthodes concrètes d'action. Cette combinaison est formulée par les agents en fonction des situations locales et de leur capacité à gérer leurs relations avec les acteurs privés du monde de l'assainissement non collectif.

[300] *Ibid.*

6.4. L'apprentissage grâce aux acteurs privés

La création des Spanc est allée de pair avec la mise au point de procédures spécifiques faisant intervenir de multiples professionnels privés. **Ces derniers qui, pour la plupart, exerçaient déjà leur métier avant la création des Spanc, ont assisté à l'émergence d'un nouvel acteur public** remplaçant les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass). Le Spanc s'est progressivement mis en situation de construire des liens entre les différents professionnels privés. Nous souhaitons ici analyser la façon dont ces professionnels évoluent ensemble et dans quelle mesure ils guident ou ils sont guidés par les Spanc. Les Spanc arrivent-ils à établir un langage commun avec et entre tous ces acteurs ? Sur quels arguments, réglementaires, techniques ou encore économiques s'appuient le dialogue entre ces acteurs ?

Dans un premier temps, nous étudierons la façon dont certains acteurs privés, notamment les industriels du secteur, tentent d'encadrer les Spanc. Dans un second temps, nous analyserons les conséquences de la création des Spanc sur le secteur privé.

6.4.1. L'encadrement des activités des Spanc par les acteurs privés

La question de la normalisation (au sens des normes techniques) est problématique pour les agents. Nous avons montré que les documents de référence créés dans le cadre de l'Association française de normalisation (Afnor) servent à encadrer les caractéristiques techniques des installations. Les professionnels du secteur participent à l'Afnor et rédigent un document technique unifié (DTU) de référence. Les agents de Spanc ont donc à se baser sur les préconisations du DTU.

La normalisation technique concerne aussi les pratiques concrètes des agents des Spanc. La commission de normalisation de l'Afnor responsable de l'assainissement non collectif se charge de la rédaction d'un document de référence à l'usage des Spanc. L'objectif est alors d'homogénéiser les pratiques des agents en ce qui concerne les contrôles des installations d'assainissement non collectif, selon des critères édictés par les acteurs économiques du domaine.

A. Les raisons de l'intervention des acteurs économiques privés

Pour les particuliers, l'obligation de travaux à effectuer sur une installation défectueuse fait souvent suite à une vérification de la part d'un agent de Spanc. Il y a donc un lien direct entre la rigueur du contrôle de l'équipement et la nécessité d'une réhabilitation. Les travaux consistent souvent à implanter un nouveau système sur la parcelle et donc à choisir l'équipement le plus adapté. Il faut donc faire appel à des industriels spécialisés. Pour résumer, le contrôle a des conséquences sur la réhabilitation qui est à la base de l'activité des industriels fabricants d'équipement. L'enjeu économique des opérations de vérifications menées par les Spanc est d'autant plus important qu'avec cinq millions de logements desservis par l'assainissement non collectif, la France représente le plus important marché en Europe. C'est pourquoi plusieurs professionnels de l'assainissement non collectif, notamment des industriels spécialisés, se regroupent au sein de l'Afnor, afin de rédiger le DTU, document de cadrage pour le diagnostic des installations d'assainissement non collectif[301].

B. L'écriture de l'Accord Afnor

Ce document a été publié à la fin de l'année 2011[302] en réaction à l'évolution de la législation jugée trop laxiste par le syndicat des industriels français de l'assainissement autonome (IFAA). Interprétant la loi Grenelle 2, ce dernier considère :

> *« Toutes les prescriptions techniques réglementaires prises depuis un siècle n'auraient donc servi à rien. Soyons responsables de nos actes pour les générations futures. Soucieux du contexte général, il n'en est pas moins vrai que la réhabilitation de l'assainissement non collectif est une priorité. La réhabilitation de 200 000 installations par an permettrait d'atteindre l'objectif raisonnable d'une remise à niveau du parc à échéance au maximum de 25 ans[303]. »*

Pour le syndicat, il faut, par conséquent, « *tirer la sonnette d'alarme* » en réalisant un référentiel permettant d'assurer la rigueur et la qualité des contrôles. L'argument de l'homogénéisation des pratiques, propre à tout référentiel, est aussi avancé par les industriels : « *L'accord AFNOR est un formidable outil dont le déploiement et l'utilisation généralisée permettra à tout contrôleur de réaliser des diagnostics homogènes, équitables et factuels. Ce document n'a d'autre objectif que de*

---

301 IFAA, 2011, *Pas de principe de précaution pour l'assainissement non collectif*, Paris, Communiqué de presse de l'IFAA (Industriels Français de l'Assainissement Autonome), 1 page.

302 Il s'agit de *L'accord Afnor P16-635 de Diagnostic des installations d'assainissement non collectif* d'octobre 2011.

303 IFAA, 2011, *Pas de principe de précaution pour l'assainissement non collectif*, art. cit.

vérifier un état et un fonctionnement de dispositif[304]. » Ces précautions prises par le Président de la commission de l'Afnor chargée des travaux de normalisation liés à l'assainissement sont révélatrices de l'importance du statut des contrôles.

Concrètement, le document est conçu pour permettre aux agents de réaliser un diagnostic en suivant une liste de points à examiner « *selon des méthodologies et des protocoles de mesures décrits avec précision »* et afin de *« remettre un rendu de diagnostic factuel indépendant de toute subjectivité*[305]. *»* Il est composé de deux parties opérationnelles nécessaires à la réalisation du diagnostic[306] :

- Un **« document de diagnostic »** avec une fiche déclarative établie par le propriétaire (caractéristiques de l'habitation et du terrain, occupation de l'habitation, description de l'installation, etc.) et une grille factuelle de 86 points de vérification à compléter par l'agent du Spanc (confort des particuliers, sécurité des captages, état du matériel, etc.)

- Une partie **« rendu de diagnostic »** composé d'un tableau sur lequel apparaît, pour les 86 points de contrôle, un degré de gravité et un type de risque (sécurité, sanitaire, environnement), d'un tableau de synthèse des mesures réalisées, d'un tableau où sont indiquées les démarches qu'il n'a pas été possible de réaliser et d'un tableau présentant les résultats des mesures réalisées.

C. Les objectifs ambigus des acteurs privés

Mais les objectifs de la démarche sont ambigus. D'un côté, le document fournit une grille d'analyse très complète. Nous pouvons légitimement dresser l'hypothèse selon laquelle une telle exigence pourrait avoir pour effet de déceler les multiples défauts de fonctionnement des installations. Ceci a pour conséquences de favoriser les demandes de réhabilitation. D'ailleurs, il faut noter qu'un document « annexe », considéré comme un guide d'interprétation des diagnostics, est joint au référentiel. Pourtant, d'un autre côté, nous avons vu que les auteurs du document se défendent de toutes interférences dans les diagnostics : « *cet accord AFNOR ne saurait être un document d'interprétation des diagnostics, la dimension politique des interprétations sur un territoire donné*

---

[304] VIGNOLES C., 2012, « Référentiel de diagnostic pour le petit assainissement : un outil professionnel », *L'eau, l'industrie, les nuisances*, n°353, p. 80.

[305] *Ibid.*

[306] IFAA, 2012, *Spanc : contrôle des installations d'ANC*, Document de l'IFAA (Industriels Français de l'Assainissement Autornome), Présentation au Salon Pollutec 2012, 62 diapositives.

ne pouvant être prise en compte par d'autres que ceux qui en ont la responsabilité, à savoir les élus locaux[307]. » Il ne constituerait donc qu'un guide, tout à fait neutre.

L'encadrement technique des pratiques de contrôle des installations d'assainissement non collectif se renforce progressivement et par couches successives. La réglementation impose d'abord des démarches précises à accomplir. Puis, certains acteurs du monde professionnel s'emparent de la question, notamment en suivant des logiques économiques. Les documentations professionnelles sont donc conçues pour être exigeantes quant à la qualité des installations. La capacité des acteurs à prendre en compte des exigences est très variable en fonction des territoires. La diversité territoriale s'explique aussi par les questions économiques sous-tendues par les référentiels professionnels. Le niveau d'acceptabilité de la rigueur des contrôles dépend aussi beaucoup du contexte socio-économique local.

Tous les territoires ne sont pas concernés par les mêmes enjeux et ne réagissent pas de la même façon pour chacune des normes exigées. Par ailleurs, ils n'ont pas non plus les mêmes attitudes lorsqu'il s'agit d'entrer en relation avec l'ensemble des acteurs privés de l'assainissement non collectif.

6.4.2. Spanc et acteurs privés sur le terrain : un apprentissage commun

La plupart des acteurs privés préexistaient à la création des Spanc : l'étude de sol, la construction de fosses septiques, l'installation de l'équipement et la vidange ne sont évidemment pas des pratiques professionnelles faisant suite à création des Spanc. Notre analyse vise à savoir si la création des Spanc a modifié leurs pratiques, si ces dernières conduisent à orienter les politiques locales menées par ces derniers et comment les différents acteurs entrent en relation entre eux.

Les acteurs privés spécialisés dans le domaine de l'assainissement non collectif s'intègrent plus facilement dans le contexte présenté que les autres acteurs non spécialistes du secteur, mais qui subissent les conséquences de la politique d'assainissement non collectif. Il semble nécessaire d'étudier ces deux catégories d'acteurs.

[307] VIGNOLES C., 2012, « Référentiel de diagnostic pour le petit assainissement… », art. cit. p. 80.

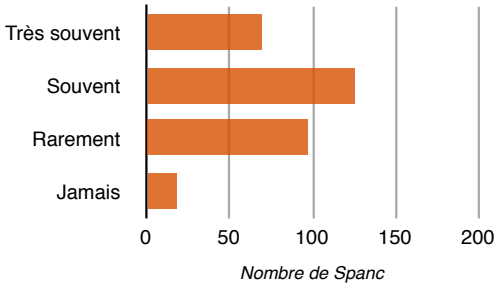
A. Le spécialiste et le négociateur : les figures du Spanc

L'étude des relations nouées entre les Spanc et les acteurs privés de l'assainissement non collectif montre que ces derniers adoptent un double positionnement (encadré 20). Globalement, les Spanc agissent souvent en collaboration avec les acteurs privés, les bureaux d'études, les entrepreneurs du bâtiment, les notaires, les agents immobiliers, etc. Pour réaliser une étude plus fine, précisons les circonstances durant lesquelles les différents protagonistes entrent en relation :

- Les bureaux d'études, qui interviennent lors de la conception des installations, ne sont pas les interlocuteurs les plus importants des Spanc. Seulement un tiers de ces derniers les consultent rarement voire jamais.

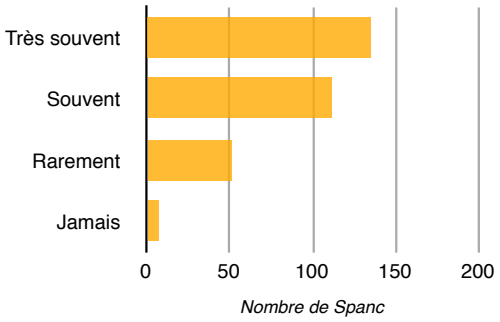
- En revanche, les Spanc côtoient très fréquemment les entrepreneurs du bâtiment et les notaires. Les premiers interviennent lors des travaux sur une installation, neuve ou en réhabilitation. Les seconds, quant à eux, interviennent lors des ventes immobilières puisque le contrôle des installations d'assainissement non collectif est obligatoire à ce moment-là.

Fréquence des relations entre les Spanc et les bureaux d'études



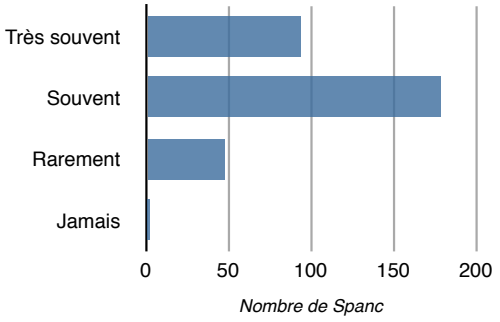
Très souvent	69	21 %
Souvent	125	37 %
Rarement	97	29 %
Jamais	18	5 %

Fréquence des relations entre les Spanc et les installateurs, terrassiers, professionnels du BTP, etc.



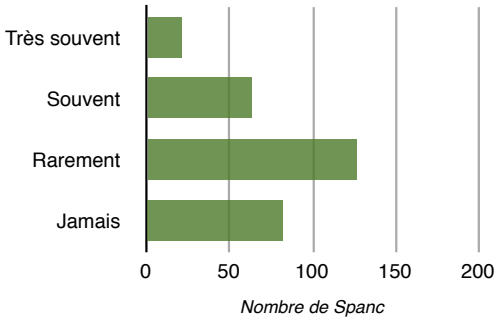
Très souvent	135	40 %
Souvent	111	33 %
Rarement	51	15 %
Jamais	7	2 %

Fréquence des relations entre les Spanc et notaires et agents immobiliers



Très souvent	93	28 %
Souvent	178	53 %
Rarement	47	14 %
Jamais	2	1 %

Fréquence des relations entre les Spanc et les vidangeurs



Très souvent	21	6 %
Souvent	63	19 %
Rarement	126	38 %
Jamais	82	24 %

Encadré 21 : Les relations entre les Spanc et les acteurs privés de l'assainissement non collectif
Source : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013.
Certains Spanc n'ont pas répondu à l'ensemble des questions.

En fonction de leur interlocuteur, les Spanc font plus ou moins figure de spécialistes. Auprès des notaires, les ventes des biens immobiliers sont contraintes par son avis. Pour cette raison, les relations entre les notaires et les Spanc relèvent surtout de l'initiative des premiers. En ce qui concerne les entrepreneurs du bâtiment, les relations constantes laissent entrevoir des situations de négociation dans lesquelles les Spanc n'ont pas uniquement un rôle de contrôleur. Enfin, les Spanc côtoient moins fréquemment les bureaux d'études, même si cela reste relatif. Nous pouvons considérer que les services accordent plus de confiance à leur expertise. Surtout, il est difficile pour les Spanc d'expliquer aux usagers que l'étude de sols préalable a été mal élaborée. Enfin, les vidangeurs, quant à eux, sont très rarement en relation avec les Spanc. L'activité de vidange reste souvent dans la sphère privée. Afin de mettre en valeur ces premiers éléments, étudions plus en détails les activités de chacun des acteurs privés de l'assainissement non collectif.

B. Les professionnels privés spécialistes de l'assainissement non collectif

Nous suivrons l'ordre chronologique d'une construction ou d'une réhabilitation de dispositif, puis de son entretien. Quatre phases successives sont distinguées : l'étude de sol par les bureaux d'études, le choix du dispositif et le rôle des industriels, l'installation sur le terrain par les artisans puis la vidange.

- Les bureaux d'études

Avant toute construction nouvelle ou réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif, le particulier doit obtenir une double autorisation du Spanc. Le premier contrôle, dit de conception, est une vérification administrative et sur plan du projet en question. Le second contrôle, dit d'exécution, intervient à la toute fin des travaux, pour que le Spanc puisse vérifier la conformité entre le projet et l'installation. Les bureaux d'études interviennent au moment du premier contrôle. Ils sont en charge de la conception du projet. Pour cela, ils réalisent des études de sol, prescrivent le type de dispositifs adaptés et leur dimensionnement[308]. Concrètement, les bureaux d'études recherchent l'emplacement le mieux adapté en sondant le terrain et en testant sa perméabilité. Ils prennent, bien entendu, en compte les éventuelles spécificités de l'environnement alentour et du voisinage. Puis, ils remettent aux particuliers un rapport détaillé présentant les résultats de leurs études (caractéristiques du terrain, capacité d'infiltration, etc.), ainsi que d'éventuels conseils pour l'installation et l'entretien des dispositifs.

[308] CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE, 2008, *Charte départementale de l'assainissement non collectif : un maillon essentiel pour la protection de l'eau*, Quimper, Direction de l'eau et de l'environnement, 16 pages.

L'intervention des bureaux d'études n'est pas obligatoire selon les textes nationaux. Les Spanc peuvent toutefois les imposer et fixer « *des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif*[309]. » Par exemple, à Aix-en-Provence, le règlement de service du Spanc intercommunal précise qu'il est obligatoire de définir la filière en fonction des contraintes des terrains et de la nature des sols, dans la mesure où « *Les unités pédologiques présentes sur le territoire de la Communauté du Pays d'Aix sont très hétérogènes. Dans ces conditions, une étude pédologique et hydrogéologique à l'échelle de la parcelle apparaît indispensable afin de déterminer le choix de la filière de traitement le plus approprié*[310]. » Faire appel aux bureaux d'études est une garantie pour les Spanc qui ne sont pas toujours armés en termes de connaissances.

D'ailleurs, les bureaux d'études profitent largement de cette situation en considérant que les études de sols sont « *devenues obligatoires de fait*[311] ». La grande précision des arrêtés « prescriptions techniques » et « contrôle » du 7 septembre 2009 rendrait donc l'étude « *quasiment obligatoire*[312] ». De fait, le droit de l'assainissement non collectif, par son caractère technique et procédural favorise l'intervention de spécialistes pouvant fournir des expertises sur la qualité des sols et les modes d'utilisation des dispositifs d'assainissement non collectif. Ceci génère un marché important où peuvent prendre place des bureaux d'études plus ou moins spécialisés. Des géologues intègrent par exemple des bureaux d'études pour faire valoir leurs connaissances. Généralement, ces experts ont pour mission d'évaluer l'opportunité et la faisabilité des dispositifs d'assainissement non collectif par infiltration des eaux dans le sol[313]. On le voit, la politique d'assainissement non collectif vitalise certains secteurs d'activités. Leur structuration est toutefois peu stable dans la mesure où elle dépend aussi des règles posées par les Spanc.

- Les industriels fabricants

Face à cette opportunité que représente l'important marché français de l'assainissement non collectif, un certain nombre d'industriels critiquent les contraintes réglementaires jugées trop strictes. Pourtant, il est indéniable que cet encadrement a aussi encouragé ce domaine économique en instaurant des contrôles et donc des réhabilitations. La mise aux normes du parc d'installations est une activité industrielle connaissant un développement important. Le président-directeur général de l'une des ces entreprises considère par exemple qu'il faudrait réhabiliter entre 200 000 et

---

309 Article L2224-8 du code général des collectivités territoriales.

310 COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2009, *Règlement du service public d'assainissement non collectif de la communauté du Pays d'Aix,* Aix-en-Provence, Spanc du Pays d'Aix, article 8.

311 Voir le site Internet du Syndicat national des bureaux d'études d'assainissement. Consulté le 31 mars 2013. URL : http://www.fnsa-vanid.org/sitesynaba/synaba.html

312 *Ibid.*

313 LEMIÈRE D., 2009, « Marie-Chantal Maugenest : la passion du sol », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 14-19.

250 000 installations par an[314]. Chiffre auquel il faut bien entendu ajouter celui des installations neuves.

Les industriels sont loin de représenter un ensemble homogène. Schématiquement, il est important de distinguer les fabricants des filières « classiques » et les fabricants de filières compactes et microstations. Le syndicat historique des fabricants, les « Industriels français de l'assainissement autonome » (Ifaa) ne fait qu'une petite place aux microstations. Ils n'ont d'ailleurs pu adhérer qu'après une réforme des statuts du syndicat en 2010. Alors que la réglementation mettait en place les procédures d'agrément en 2009, ce dernier ne pouvait plus se permettre de restreindre l'adhésion aux seuls fabricants de dispositifs traditionnels[315].

Le deuxième groupe de fabricants est largement plus international, beaucoup moins connu et identifiable. L'arrivée des produits concernés sur le marché français est lié à l'obligation faite par l'Union européenne à la France d'autoriser leur libre circulation. Un nombre important de nouveaux dispositifs produits en Europe de l'Est et dont la conformité aux normes techniques est contestée par l'Ifaa, arrive de fait dans l'espace concurrentiel.

Localement, au niveau micro, le développement du marché est un enjeu important pour les Spanc qui doivent étoffer leurs connaissances techniques au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de produits. Parfois, lors de la réalisation d'un contrôle d'une installation, il est nécessaire d'obtenir des informations techniques précises sur leur fonctionnement. La tâche est rendue plus difficile si l'industriel n'est pas bien connu. Les Spanc se situent au cœur de cette tension puisqu'ils diagnostiquent les installations, peuvent les déclarer non conformes et ont la possibilité d'aider les particuliers pour le financement des réhabilitations, par l'intermédiaire des agences de l'eau.

Par ailleurs, les industriels de l'assainissement non collectif sont soumis **aux dynamiques globales**, macro-économiques ou d'ordre juridique. De nombreux critères entrent alors en ligne de compte comme les évolutions socio-économiques, celles du marché immobilier, celles des concurrences extérieures, etc. Ces multiples problématiques ont un impact sur le métier des industriels et elles conduisent le syndicat, par exemple, à créer un observatoire de conjoncture[316]. Mais la question juridique est tout à fait centrale pour ces acteurs, concernés par la rigueur des réglementations et des normes techniques, mais aussi par la complexité des procédures :

---

[314] SIMONNET R.-M., 2008, « Il faudrait réhabiliter 200 000 ANC par an », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°7, p. 30-33.

[315] SIMONNET R.-M., 2010, « Réforme de l'Ifaa : trop tard ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°15, p. 8-9.

[316] Entretien : syndicat d'industriels français de l'assainissement non collectif, le 13 décembre 2012

> *« Le fonctionnement de cette activité est quand même impressionnant. On n'a jamais vu d'arrêtés aller aussi loin dans la technique ! Même pour les stations d'épuration des petites collectivités, on n'a pas autant de positions techniques. On peut se demander pourquoi le ministère est autant impliqué dans ce dossier ! »*
> **(Entretien : représentant syndical d'industriels français de l'assainissement non collectif, le 13 décembre 2012)**

Selon ce point de vue, l'imposition d'un modèle technique par le ministère en charge de l'Écologie a de nombreux désavantages. Ce modèle est difficilement compréhensible par les Spanc, notamment en ce qui concerne les modalités du diagnostic. Il rend aussi nécessaire la création de multiples procédures d'encadrement difficiles à respecter pour ces services. Les programmes de réhabilitations des installations non conformes - soutenus par le financement des agences de l'eau - n'en sont que plus rares. Pour les industriels, il serait alors bénéfique de simplifier le processus afin de faciliter le développement du marché.

- Les entrepreneurs installateurs

Les entrepreneurs chargés de l'installation, dans les propriétés, des dispositifs d'assainissement non collectif, sont des acteurs centraux. Ils s'appuient sur les rapports des bureaux d'études et doivent connaître au mieux les dispositifs et les techniques, afin d'adapter les travaux à leur fonctionnement. Ils sont ensuite en relation avec le Spanc, au moment du contrôle d'exécution notamment. Enfin, ils doivent être sensibles à l'accessibilité des dispositifs, afin de faciliter la vidange et l'entretien du dispositif. Pour ces raisons et du fait de l'augmentation des exigences techniques, le métier d'entrepreneur en matière d'assainissement non collectif devient de plus en plus complexe. Ces acteurs ont alors l'obligation de structurer leur profession.

L'activité de contrôle et de conseil des Spanc a permis de faire évoluer considérablement les pratiques de ces artisans. Avant la prise de compétence par les communes, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass) se contentaient d'apporter quelques conseils en cas de sollicitation :

> *« Nous avons vu beaucoup d'évolutions. Il y a 20 ans, personne ne contrôlait les installations. Quand nous nous posions des questions, nous allions voir la Ddass. Ensuite les communes ont pris la compétence, et il y a eu quelques années difficiles parce que ceux qui venaient nous contrôler étaient souvent des bénévoles qui n'y connaissaient pas grand chose. C'était plutôt nous qui leur disions comment cela devait être installé[317]. »*

[317] Propos de Florian Martinaud, entreprise Font TP, représentant de la Fédération BTP Rhône. Rapportés de : SIMONNET R.-M., 2009, « Le rôle de chaque acteur dans la chaîne de qualité de l'ANC », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n °9, p. 22.

Ce faible investissement des acteurs publics en la matière a conduit à la floraison sur le marché d'un grand nombre d'artisans non spécialisés. Une grande hétérogénéité subsiste encore, entre les différents entrepreneurs, certains étant beaucoup plus compétents ou spécialisés que d'autres. Ainsi, le témoignage d'un artisan se voulant exemplaire explique la situation : « *Les particuliers ne savent pas toujours où s'adresser. Ils choisissent des personnes qui n'ont aucune compétence dans ce domaine. On voit des installations qui sont très médiocres, quelquefois des matériaux inadaptés : en résumé, beaucoup de bricolage*[318]. » Dans ce contexte, comme nous avons pu le vérifier lors de nos enquêtes de terrain, les Spanc connaissent très bien les entrepreneurs qui réalisent un travail « de qualité ». Si cette question de la qualité de l'installation est primordiale du point de vue des Spanc, elle l'est aussi pour les industriels dans la mesure où elle permet le bon fonctionnement du dispositif. Pour le syndicat des industriels de l'assainissement autonome, répondre à cette problématique est un enjeu fondamental : « *Il faudra aussi une clarification et une valorisation du métier d'installateur en ANC : la formation, l'information et la création d'un certificat de spécialité ANC sont incontournables (...) On ne peut pas être compétent en installant un filtre à sable drainé une fois tous les six mois*[319]. »

Un certain nombre d'entrepreneurs peu spécialisés souhaitent pénétrer ce marché. La faible professionnalisation de ces installateurs et l'absence de certification nationale de cette activité ont des conséquences sur la qualité des travaux. Un élément constitutif du dispositif est absent, un autre est mal dimensionné, un dernier est mal positionné, etc. Les agents des Spanc sont amenés à visiter plusieurs fois un chantier, lorsqu'un entrepreneur ne suit pas les consignes. Par exemple, suite à une deuxième visite révélant la mauvaise qualité de son travail, un entrepreneur varois considère : « *Ça m'énerve, la réglementation change tout le temps, le Spanc devrait faire une formation, un document type ! On va encore perdre une journée de travail puisqu'il faut sortir tout le matériel du sol et le réinstaller…*[320] ». L'argument de l'entrepreneur portant sur l'évolution de la réglementation est alors nuancé par l'agent du Spanc qui justifie sa décision en s'appuyant sur le document technique unifié (DTU) réalisé par l'Afnor et faisant office de norme technique. Ce type de situation peut évoluer en rapport de force entre l'agent du Spanc et l'installateur, d'autant que la pression des usagers pour que les travaux avancent rapidement peut être importante.

Face à la diversité des pratiques des installateurs, il est à noter que certains organismes mettent au point des formations. Par exemple, la Confédération artisanale des petites entreprises du bâtiment

---

[318] LEMIÈRE D., 2008, « La réhabilitation, un marché sous tension », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n °5, p. 27.

[319] Propos de Jérémie Steininger, secrétaire général du Syndicat d'industriels français de l'assainissement autonome (Ifaa). Rapportés dans : SIMONNET R.-M., 2009, « Le rôle de chaque acteur dans la chaîne de qualité de l'ANC », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°9, p. 21.

[320] ROLLIN J., *Observation non participante d'une visite de chantier avec le Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise*, 17 avril 2012.

(Capeb) s'investit dans ce type de démarches. De même, d'autres fédérations du bâtiment tentent de réguler les pratiques professionnelles des installateurs :

> *« Il y a encore des pratiques un peu trop légères, qu'il faudrait peut-être obliger à disparaître au profit de pratiques plus sérieuses. Mais on sent quand même que la majorité a disparu. Nous ne voyons plus beaucoup d'installations neuves qui font peur. On surveille ce qui se fait autour de nous, les installations de nos confrères, parce que c'est comme ça qu'on avance[321]. »*

On le voit, la capacité des installateurs à répondre à la demande croissante, tout en restant fidèles à des exigences de qualité, est un enjeu essentiel selon l'ensemble des acteurs de l'assainissement non collectif. Parallèlement au marché des installations neuves d'assainissement non collectif, l'activité de contrôle des Spanc a aussi engendré un marché de la réhabilitation des anciens dispositifs. Par exemple, en 2008, dans le département de l'Eure, 785 réhabilitations ont été réalisées[322], ce qui représente une activité considérable dans la mesure où ce marché est assez récent.

- Les vidangeurs

Les entreprises de vidange sont historiquement, pour les usagers, les acteurs les plus fréquemment associés à l'assainissement non collectif. La vidange périodique de la fosse est une pratique courante, même si les agriculteurs locaux se chargent parfois de ce travail. Un arrêté du 7 septembre 2009 oblige les personnes réalisant les vidanges, transportant et éliminant les matières extraites des installations d'assainissement non collectif à déposer une demande d'agrément auprès d'une Préfecture[323]. Cet encadrement réglementaire ne vaut pas en matière économique, les tarifs étant soumis à la libre concurrence. Dans ce marché de la vidange, la périodicité de l'activité est importante. Traditionnellement, il convenait de faire réaliser cette opération tous les quatre ans. Ce n'est plus le cas. Ce qui compte désormais, c'est le niveau de remplissage de la fosse (50 % du volume). La fréquence de l'intervention de l'entreprise de vidange est dès lors plus ou moins élevée en fonction des cas.

La répartition des entreprises de vidange est très inégale en fonction des départements. Par exemple, le Finistère présente 47 entreprises agréées contre 2 seulement dans la Creuse[324]. Cette inégalité repose soit sur des pratiques illégales liées à l'intervention de personnes non agréées, soit sur la concentration de l'activité autour de quelques entreprises plus importantes. Ces inégalités amènent

---

[321] Propos de Florian Martinaud, entreprise Font TP, représentant de la Fédération BTP Rhône. Rapportés de : SIMONNET R.-M., 2009, « Le rôle de chaque acteur dans la chaîne de qualité de l'ANC », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n °9, p. 24.

[322] *Ibid*., p. 26.

[323] Arrêté du 7 septembre 2009 définissant les modalités d'agrément des personnes réalisant les vidanges et prenant en charge le transport et l'élimination des matières extraites des installations d'assainissement non collectif

[324] BEREST S., 2011, « Agrément des vidangeurs : une répartition inégale des professionnels sur le territoire », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°19, p. 14..

certains Spanc à produire des listes d'entreprises agréées, parfois au-delà des limites départementales. Par ailleurs, cette question des frontières administratives interroge la traçabilité des boues d'épuration issues des installations d'assainissement non collectif. L'intégration dans les schémas départementaux d'élimination des matières de vidanges est effectivement un enjeu primordial.

Les relations réciproques entre les professionnels privés de l'assainissement non collectif et les Spanc ont une influence sur la façon dont ces derniers mènent l'action publique. Ils doivent faire respecter des normes de qualité auprès de différents acteurs privés qui doivent suivre la loi des marchés et qui disposent d'un degré de professionnalisation variable. L'inscription des Spanc dans le jeu local de l'assainissement non collectif ne concerne pas uniquement les spécialistes de la question. Pour certains acteurs non spécialistes, de nouvelles exigences apparaissent en même temps que la politique.

C. Les professionnels associés non spécialistes : des relations discontinues mais primordiales

- Les urbanistes et l'assainissement

Du point de vue procédural, pour effectuer les arbitrages entre assainissement collectif et non collectif, les municipalités se dotent d'un schéma directeur d'assainissement. Il présente une vision globale des enjeux d'assainissement collectif et non collectif. Ce schéma stratégique se traduit réglementairement par le zonage d'assainissement. Il s'agit d'un document créé par la loi sur l'eau de 1992 qui oblige les municipalités à planifier leur gestion de l'assainissement en distinguant les zones d'assainissement collectif et non collectif. Ce zonage fait l'objet d'une enquête publique, d'une délibération du conseil municipal et est opposable au tiers. Il doit par ailleurs être annexé au plan local d'urbanisme[325].

De façon générale, la commune est donc libre de choisir le type d'assainissement qu'elle souhaite développer, notamment en matière d'assainissement non collectif : « *Peuvent être placées en zones d'assainissement non collectif les parties du territoire d'une commune dans lesquelles l'installation d'un système de collecte des eaux usées ne se justifie pas, soit parce qu'elle ne présente pas d'intérêt pour l'environnement et la salubrité publique, soit parce que son coût serait excessif*[326]. »

[325] Circulaire du 22 mai 1997 relative à l'assainissement non collectif.
[326] Article R2224-7 du CGCT.

La municipalité est ensuite liée à ce zonage d'assainissement de caractère réglementaire qui a des conséquences sur la délivrance des autorisations d'urbanisme. Le zonage d'assainissement conditionne en partie la rédaction des documents d'urbanisme. Une cohérence entre ces documents est obligatoire. Au final, l'interdépendance entre la gestion de l'assainissement et celle de l'urbanisme est réelle.

- Notaires et agents immobiliers

Ces professionnels interviennent comme intermédiaires entre l'usager et le Spanc dans le cadre des transactions de biens immobiliers. Le contrôle des installations d'assainissement non collectif au moment des ventes de bien immobiliers est, nous l'avons montré, un des principaux outils coercitifs mis en place par la législation et la réglementation. De façon générale, en cas de vente d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique, fourni par le vendeur, est annexé à la promesse ou à l'acte authentique de vente. Ce dossier contient des expertises relatives au risque d'exposition au plomb, à l'amiante, aux termites, à la performance énergétique, etc.[327]. À partir du 1er janvier 2011, quand une vente se situe au sein d'une zone d'assainissement non collectif, un « *document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif* » doit figurer dans ce dossier.

Pour cela, les notaires et les agences immobilières doivent informer le vendeur de la nécessité de réaliser ce diagnostic et, pour cela, de faire appel au Spanc. Le vendeur prouve alors à l'acquéreur la qualité de son dispositif d'assainissement non collectif ou bien lui fournit des informations quant à la nature et à la gravité du défaut de fonctionnement. En cas de dysfonctionnement, si l'acquéreur accepte d'acheter le bien en l'état, il s'engage à réhabiliter l'installation dans l'année suivant la vente. Sinon, le vendeur peut effectuer la réhabilitation avant la vente. Les travaux se déroulent entre la signature du compromis et la vente. Dans ce cas, le vendeur doit obligatoirement fournir au notaire un certificat de conformité de l'installation délivré par le Spanc. Garants de la validité des actes de vente, les notaires se considèrent comme « *la pierre angulaire et un relai fort de l'application de la réglementation dans un cadre environnemental et de développement durable*[328]. » Les réhabilitations peuvent être lourdes de conséquences puisqu'elles constituent une perte de temps et d'argent pour les deux parties.

Le rôle clé des notaires dans la politique d'assainissement non collectif est confirmé par leur volonté de réfléchir collectivement sur le sujet. Par exemple, le problème du statut du contrôle de l'assainissement non collectif posé par la réforme des autorisations d'urbanisme du 1er octobre

[327] Article L271-4 du code de la construction et de l'habitation.

[328] Voir le site Internet des Notaires de France. Disponible en ligne. Consulté le 31 mars 2013. URL : http://www.notaires.fr/notaires/assainissement

2007 fait l'objet d'un long débat lors du 104ème congrès des notaires de France de 2008[329]. Rappelons que cette réforme, a pour objectif de simplifier les procédures en supprimant l'obligation de prise en compte des caractéristiques techniques des dispositifs lors du dépôt d'une autorisation d'urbanisme. Lors de ce congrès, cette nouveauté est alors jugée incompatible avec l'ambition de préserver l'environnement : « *il a été démontré que la moitié des contaminations microbiologiques recensées dans les eaux de surfaces avaient pour origine un assainissement défectueux. Il est donc essentiel qu'un contrôle de l'ANC soit effectué*[330]*.* » Les notaires se positionnent clairement en faveur d'une intervention des Spanc lors de la procédure d'autorisation d'urbanisme, afin que leur avis conditionne la délivrance du permis.

Les notaires, dont le cœur de métier n'est pas l'assainissement non collectif, sont amenés à prendre part aux débats pointus des acteurs de ce champ de l'action publique. Ils forgent leur expertise grâce à leur rôle de pivot entre les particuliers, les Spanc et même les urbanistes. En cela, l'assainissement non collectif leur permet aussi de faire évoluer leurs pratiques.

Pour conclure, les Spanc tissent des relations étroites avec plusieurs professionnels, plus ou moins spécialistes dans le domaine de l'assainissement non collectif. L'arrivée des nouveaux Spanc sur le territoire n'a pas systématiquement le même effet. Par la mise en place de procédures, l'esprit des lois et des réglementations est de créer des Spanc capables de mettre en cohérence l'action des professionnels cités. Mais ces intentions sont bousculées par plusieurs éléments comme l'hétérogénéité de la spécialisation et des pratiques historiques des acteurs, dans les contextes très diversifiés des tissus socio-économiques locaux. Par exemple, la diffusion commerciale des dispositifs agréés « hors sol » est particulièrement soutenue dans certains territoires, obligeant les Spanc locaux à une adaptation en termes de connaissances techniques[331]. Réciproquement, la création des Spanc a des conséquences sur les pratiques des professionnels étudiés. Ils doivent dresser de nouvelles procédures et sont encouragés, voire contraints, d'appliquer des normes de qualité. Cette double relation alimente la transformation continue des pratiques professionnelles des agents des Spanc.

---

[329] SAÏSSET C., 2008, « Réforme des permis de construire : les notaires défendent le droit de veto des Spanc », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°5, p. 10-12.

[330] Citation de l'intervention de Jean-Pierre Prohaszka, président de la commission du congrès « Gestion prudente des ressources et espaces naturels » dans SAÏSSET C., 2008, « Réforme des permis de construire… », art. cit., p. 11.

[331] Le Nord-Est et le Nord de la France connaissent une forte commercialisation de ces dispositifs agréés. La proximité avec l'Allemagne et la Belgique, deux pays qui ont une politique souple en la matière, explique cette diffusion.

*

* *

L'étude des influences réciproques entre les acteurs privés et publics de l'assainissement non collectif montre que les premiers tentent de fournir des cadres professionnels pour les Spanc et que ces derniers se positionnent aussi comme des chefs d'orchestre garant de la réglementation. Cela suppose de développer des ressources cognitives suffisantes pour s'imposer face à des acteurs privés. Qu'ils s'agissent de multinationales de l'eau ou du tissu artisanal local, ces acteurs privés sont porteurs de réels enjeux économiques et de niveaux d'expertise variables. Face à l'importance des enjeux, les Spanc, qui restent des services en voie de structuration, tentent d'organiser ce monde professionnel dans la difficulté.

Conclusion du chapitre 6

Les agents de Spanc sont souvent mis en difficulté par des règlements et des normes techniques jugées peu adaptées et complexes, par la pluralisation de la gestion de l'assainissement non collectif et par des usagers parfois très pressants. Dans ce contexte délicat, leur professionnalisation pose problème. Ils doivent assimiler de multiples connaissances et compétences pour répondre à un cadre d'emploi exigeant et varié. Au regard de cette exigence, les caractéristiques professionnelles et sociales des agents ne sont pas toujours adaptées.

Les agents se spécialisent progressivement, à la faveur notamment de la participation à des cursus ou à des sessions de formation. Les agents et les responsables des services sont à l'origine d'une demande de formation professionnelle. L'offre se déploie autour de cursus nationaux annuels de formation initiale et de formules localisées ponctuelles de formation continue. Ces dernières ont du succès dans la mesure où elles répondent à une difficulté majeure posée par la politique d'assainissement non collectif, c'est-à-dire l'instabilité réglementaire et des normes techniques.

La démarche de spécialisation des agents leur permet d'intégrer et de progresser dans le monde de l'assainissement non collectif, composés de professionnels privés qui préexistaient à la création des Spanc. Si les uns et les autres tentent de s'influencer, il apparaît une dynamique d'apprentissage commun et de construction collective d'un langage partagé. Cela se confirme lorsque l'on étudie le contenu des travaux des réseaux professionnels d'agents de Spanc.

CHAPITRE 7
Des structurations professionnelles source d'homogénéisation des Spanc

L'application de la politique d'assainissement non collectif par les agents de Spanc pose d'importantes difficultés. Le cadre normatif est peu lisible, la pluralisation de sa complexifie les procédures et les usagers sont en mesure d'agir sur le fonctionnement des services. Les agents des services éprouvent alors le besoin de se perfectionner par des formations et par la constitution de réseaux professionnels dédié à l'entraide et aux échanges. Ils sont plus ou moins formalisés. L'objectif des réseaux est de résoudre des problèmes et d'établir des pratiques communes. Ainsi, nous voyons, avec le tableau suivant, qu'il existe une forte demande d'échange entre professionnel (tableau 46)[332] :

Adhérez-vous à un réseau professionnel de d'agent de Spanc ?	En nbre	En %
Oui	188	57,1 %
Non	107	32,5 %
J'envisage d'adhérer prochainement	14	4,3 %
Je consulte des documents produits sans adhérer	20	6,1 %
Total	**329**	**100 %**

Tableau 47 : l'adhésion à un réseau professionnel d'agent de Spanc
Source : ROLLIN J., 2013, *Enquête quantitative auprès de 329 Spanc à l'échelle nationale.*
Réalisation : ROLLIN J., 2013

Le succès des réseaux professionnels est manifeste, même s'il faut nuancer le propos en précisant que certains questionnaires ont été envoyés par l'intermédiaire d'un réseau et que, dans ce cas, le répondant faisait obligatoirement partie d'une structure de ce type[333]. Si ces réseaux professionnels semblent porter les mêmes objectifs, il y a en fait de véritables différences entre eux, comme en

[332] Ces données peuvent être légèrement biaisées dans la mesure où certains questionnaires ont été passés par l'intermédiaire de ces réseaux (cela ne représente pas un nombre important de Spanc).
[333] Pour plus de précisions sur ces éléments méthodologiques, se référer à l'introduction.

témoigne le Président de l'Association des Techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur :

> *« Il y a des régions où des choses sont créées comme le Graie* (Groupe de recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau) *en Rhône-Alpes ou l'Atanc Paca ici* (Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Paca). *Il y a des forums d'échanges sur Internet qui sont des mines d'informations. Donc il y a des trucs qui sont en train de se créer, complètement hétérogènes dans leur manière d'être créés, de fonctionner, leur financement, leurs objectifs, etc. Actuellement, on est en train de faire remonter ça au ministère pour qu'il y ait peut-être une instance nationale. »*
> **(Entretien : agent du Spanc de la Communauté d'agglomération dracénoise, le 31 mai 2011).**

Dans un premier temps, on peut s'interroger sur l'homogénéisation des Spanc par les échanges entre les agents ; est-elle possible et réelle ? Si c'est le cas, quelles sont les conséquences de l'hétérogénéité des réseaux professionnels ? Entraîne-t-elle, en retour, une différenciation des Spanc ? Dans un second temps, il faut s'interroger sur le positionnement des réseaux : quels sont les facteurs qui expliquent les positionnements par rapport aux normes et les thématiques abordées ? Au final, comment se caractérise la structuration professionnelle produite par ces échanges, en quoi est-elle soumise à des processus de distinction territoriale et quelles sont les conséquences sur la mise en œuvre de la politique publique ?

Pour analyser ces différents points, nous avons choisi d'analyser successivement chacun des cas. Ce choix méthodologique se justifie dans la mesure où une triple analyse s'impose : celle des caractéristiques des territoires, celle du profil social et professionnel des adhérents et enfin celle des objectifs menés par les réseaux. Cette démarche nous permettra de comprendre quel type de structuration professionnelle engendre le réseau, pour quelles raisons et pour quelles conséquences sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous étudierons deux réseaux professionnels situés en région Rhône-Alpes et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Puis nous appréhenderons une autre forme de professionnalisation des Spanc, basée sur des démarches contractuelles locales.

7.1. Le territoire subi : la quête de sécurité juridique

- L'Atanc Paca

L'Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Atanc Paca) est une association de loi 1901 créée en 2009 à l'initiative de plusieurs techniciens de Spanc[334]. Son périmètre d'action est la région Paca.

- Sa composition

Peuvent adhérer à l'association les « *personnes physiques travaillant dans un service en charge de l'assainissement non collectif au sein d'une collectivité territoriale, d'un EPCI ou de l'un de ses prestataires*[335]. » Les représentants des services d'assistance technique à l'assainissement autonome (Sataa) des Conseils généraux peuvent aussi devenir membres. Les adhésions sont ainsi restreintes aux **personnes physiques**. Actuellement, l'Atanc Paca regroupent un peu moins d'une centaine de membres représentant environ 70 Spanc[336].

- Ses objectifs

L'association a été fondée afin de mettre en commun et de restituer l'expérience professionnelle acquise par ses membres. L'association a pour objectifs : « *1/ l'échange d'expériences et l'harmonisation des pratiques entre les adhérents ; 2/ le conseil des professionnels ; 3/ la communication autour de la profession et de son environnement ; 4/ la représentation de la profession auprès des institutions*[337]. » Pour cela, elle organise des réunions et rédige des documents types. De même, pour répondre à la forte demande des techniciens, elle **se spécialise dans le domaine juridique**.

Nous souhaitons savoir, dans ce chapitre, s'il apparaît une structuration professionnelle particulière, en fonction des différents réseaux d'échanges sur l'assainissement non collectif. Le cas de l'Atanc Paca nous donne la possibilité d'étudier une forme de structuration basée sur l'initiative de techniciens (et non de personnes morales) et dans un territoire singulier composé de Spanc

---

[334] Entretien : chef du Spanc de la Communauté d'agglomération dracénoise et Président de l'Atanc Paca, le 31 mai 2011.

[335] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 28.

[336] *Ibid.*

[337] Site de l'Atanc Paca. Consulté le 20 août 2013. URL : http://atanc.paca.free.fr > Accueil du site > L'association > Présentation de l'association

différents, aux parcs d'installations d'assainissement non collectif et aux moyens variables (chapitre 3).

Nous étudierons le fonctionnement du réseau, les caractéristiques de sa structuration professionnelle, puis les modèles qu'il tente de diffuser.

7.1.1. Le fonctionnement du réseau professionnel

Malgré la pluralité des Spanc de la région, les échanges informels entre les techniciens de l'Atanc Paca montrent qu'ils doivent affronter des problèmes similaires. Dans la plupart des cas, les discussions ont trait à l'application difficile des règlements et des normes techniques.

Cela explique le fonctionnement général du réseau ; il est basé sur le dialogue entre individus, sur le partage d'expérience et sur le conseil ; il s'attache à résoudre des problématiques liées au cadre national de la politique d'assainissement non collectif. Pour cela, il tente d'harmoniser le fonctionnement des Spanc.

A. Une association de techniciens

- Un regroupement d'individus

Le choix de circonscrire l'adhésion aux personnes physiques reflète une volonté affichée de privilégier le dialogue entre les individus. Les travaux de l'association sont fortement marqués par cette caractéristique qui est revendiquée comme le gage d'une véritable solidarité entre les adhérents. Par exemple, l'agent d'un Spanc de la région Paca peut adhérer à l'association sans que sa collectivité de rattachement ne soit engagée. Il est ainsi personnellement responsable de son inscription. Cette responsabilisation est prévue pour aller de pair avec un investissement plus important de la part des individus. Le danger d'autoriser l'inscription de personnes morales est en effet de voir certains agents assister à des conférences « à la carte », ce qui limite considérablement les échanges entre les professionnels. L'inscription exclusive des personnes physiques permet de garantir la pérennité de l'association, l'investissement des membres et la vitalité des échanges.

Cependant, l'adhésion des seules personnes physiques a comme conséquence de réduire les marges de manœuvre financières de l'association (la cotisation annuelle est de 10 euros par membres). Ceci

est d'autant plus vrai qu'elle ne bénéficie pas non plus de subventions extérieures à la différence d'autres associations[338]. Par exemple, le Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau (Graie), que nous étudierons ensuite, reçoit des subventions publiques.

Les activités de l'Atanc Paca reposent donc exclusivement sur le bénévolat. En retour, les agents bénéficient d'un lieu de formation, sans avoir l'obligation de représenter une collectivité ou un organisme privé. Pour cette raison, l'administrateur du site Internet considère :

> *« Bien entendu, ce travail pour l'Atanc, c'est sur mon temps perso. Sauf pour les réunions où la commune m'autorise à aller sur mon temps de travail. Mais c'est pas vraiment de simples réunions, c'est des journées de formations et d'échanges. Même le CNFPT[339] ne proposera jamais un travail aussi enrichissant que de se rendre aux réunions et d'échanger entre techniciens. C'est beaucoup mieux. »*
> **(Entretien : agent Spanc de la commune de Sarrians (Vaucluse), 2 mars 2012).**

Effectivement, les collectivités ou les organismes privés autorisent les agents à participer aux réunions de l'Atanc Paca pendant leur temps de travail (avec le déplacement dans la région que cela suppose) car ils considèrent l'association comme un vrai lieu d'apprentissage répondant parfaitement à leurs besoins. Par exemple, sa spécialisation dans le domaine juridique est un gage de sérieux pour les employeurs. L'organisation interne de l'association, composée d'une cellule juridique, illustre cet intérêt pour la réglementation et la normalisation technique.

- Organisation interne : cellule juridique

Les réunions de l'Atanc Paca sont un lieu de formation pour les Spanc qui n'ont pas les moyens, notamment cognitifs, de faire face à l'exigence réglementaire de la politique d'assainissement non collectif. La constitution d'une « cellule juridique » a pour but de répondre aux demandes répétées des techniciens de ces services :

> *« Au sein de l'association, nous avons la chance d'avoir constitué une cellule juridique, animée par le représentant du Spanc de Salon-de-Provence (Bouches-du-Rhône) et celui du Conseil général du Var. Ce dernier est l'un des meilleurs connaisseurs des textes applicables à l'ANC (Ibid.). Dans le département, il réalise déjà des audits, en passant une journée dans des Spanc volontaires. Il en établit un compte rendu qui indique les points à améliorer. J'espère qu'il pourra faire de même dans d'autres Spanc volontaires de la région[340]. »*

Le chapitre 4 a montré que le service d'aide aux Spanc du Conseil général du Var, bénéficiant d'un soutien politique important, accompagne effectivement les collectivités de son territoire. L'Atanc

---

[338] Entretien : Président de l'Atanc Paca, le 31 mai 2011.

[339] Centre national de la fonction publique territoriale.

[340] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 25.

Paca profite de l'expertise de ce Conseil général et souhaite la mettre à la disposition, par son intermédiaire, des Spanc des autres départements de la région. Le témoignage d'un Spanc plus modeste montre l'utilité de la spécialisation de l'Atanc Paca dans le domaine juridique :

> *« J'apprends les textes de façon plus approfondie grâce à l'Atanc Paca. Parce que sans eux et sans "le service juridique", les petits Spanc ne seraient pas aptes à interpréter la réglementation (...) c'est une question de temps, mais aussi de connaissances. N'ayant pas l'habitude des lois et tout ça, nous n'avons pas forcément la bonne interprétation. Alors que le service juridique les interprètent plus correctement »*
> **(Entretien : agent du Spanc de la Communauté de communes des Deux Buëch, 9 mars 2012).**

Cette spécificité organisationnelle de l'Atanc Paca a pour objectif d'aider les Spanc en difficulté à améliorer leurs connaissances. L'association souhaite ainsi établir un même niveau de fonctionnement pour tous les services.

B. Une vocation : harmoniser les Spanc de la région

La vocation d'harmonisation présentée par l'Atanc Paca s'explique par le constat d'une importante diversité de fonctionnement des Spanc et de respect de la réglementation qui a, selon l'association, des effets négatifs sur l'application générale de la politique d'assainissement non collectif. Cette diversité oblige en effet les autres acteurs de l'assainissement non collectif à s'adapter à l'échelle de chacun des Spanc :

> *« Les bureaux d'études du secteur nous disent que les exigences des Spanc varient du tout au tout, même dans deux territoires contigus. Ce n'est pas normal et nous pensons que nous pouvons réduire ces divergences en confrontant nos pratiques de terrain et en améliorant nos connaissances[341] »*

Plusieurs moyens sont mobilisés par l'Atanc Paca pour répondre à l'objectif d'homogénéité des Spanc qu'il s'est fixé. Tous les services, les plus importants comme les plus modestes jouent un rôle dans le dispositif.

- Le constat de la diversité

Une première diversité constatée est celle de l'interprétation de la réglementation qui est au cœur des préoccupations de l'Atanc Paca. Forte d'une cellule juridique efficace, l'association est capable de comparer le fonctionnement des services et de les analyser au regard des normes : « *Ce qui est*

[341] *Ibid.*, p. 16.

choquant, c'est que d'un Spanc à l'autre, les textes ne sont pas interprétés de la même façon, que nous ne travaillons pas de la même manière, que les comptes rendus aux usagers ne sont pas du tout les mêmes[342]*. »* Par exemple, lors des premiers travaux communs de l'Atanc Paca, la comparaison des règlements de service des Spanc a montré de nombreuses différences. Un travail d'écriture d'un règlement commun a alors été entrepris, puis mis à disposition des adhérents.

Les Spanc adoptent aussi des fonctionnements très variables en matière opérationnelle. La question des contrôles des chantiers des nouvelles installations d'assainissement non collectif en est une illustration. Le niveau d'investissement est variable selon les Spanc. Un petit Spanc avance l'argument de la disponibilité et de la proximité :

> *« On n'a pas les mêmes pratiques entre les gros et les petits Spanc. Par exemple pour les contrôles des chantiers. Nous les petits Spanc, on passe beaucoup plus de temps. Par exemple, on peut passer une demi journée sur un contrôle d'exécution alors que eux, ils ne peuvent pas se le permettre, ils passent maximum dix minutes. »*
> **(Entretien : agent des services techniques de la Communauté de communes des Deux Buëch, 9 mars 2012).**

Le responsable du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise et Président de l'Atanc Paca évoque des différences dans le montage opérationnel :

> *« Au sein de l'Atanc Paca, nous nous efforçons déjà d'harmoniser les pratiques. Actuellement, pour le contrôle d'un dispositif neuf, certains Spanc viennent inspecter le chantier une ou deux fois, tandis que d'autres restent sur place pendant deux jours parce qu'ils assimilent leur travail à une mission de maîtrise d'œuvre (...) Nous sommes très conscients de ces disparités, c'est pour cela que nous nous harmonisons. Cela correspond à une vraie demande de nos adhérents*[343]*. »*

L'explication de ces disparités est différente selon les Spanc. Néanmoins, tous sont d'accord pour condamner ces différences de fonctionnement interne et de modes d'action opérationnels. La collaboration pour l'harmonisation est alors un objectif partagé.

- Les modalités de l'harmonisation

Il faut tout d'abord souligner **le rôle de formateur des Spanc importants.** L'harmonisation des Spanc est tout d'abord recherchée par l'accroissement des connaissances des Spanc en difficulté. Selon ce modèle, les Spanc et les acteurs les mieux armés en ressources cognitives transmettent les

---

[342] *Ibid.*

[343] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 25.

informations aux autres, lors des réunions, par l'intermédiaire du site Internet et par la distribution de documents types :

> *« Il y a plusieurs Spanc qui marchent très bien parce que les responsables sont des gens qui sont capables, du fait de leur profil ingénieur et de leur niveau d'étude, de prendre le projet, de le mener, d'expliquer l'intérêt du service devant le directeur général ou un maire. C'est ce qui fait la richesse des Spanc parce que quand on discute entre nous, petits et grands Spanc, on se rend compte que beaucoup n'ont pas ce profil là, ils ont un profil technique. Et puis en plus, ils n'ont pas la structure derrière eux. Par exemple, si j'ai un souci, je peux m'adresser à la cellule juridique ou au directeur des droits des sols. »*
> **(Entretien : Président de l'Atanc Paca, le 31 mai 2011).**

Les Spanc les plus modestes jouent, quant à eux, **un rôle de « lanceurs d'alerte »** sur un point de réglementaire ou sur une difficulté de mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif. À ce titre, ces services sont importants : *« Nous, on produit pas grand chose, mais on met surtout en garde des vices que peut générer la réglementation*[344]*. »*

Par la diffusion des connaissances, les échanges et les retours d'expérience, tous les Spanc sont donc susceptibles de jouer un rôle important dans l'association. Dans tous les cas, dans le cadre de l'Atanc Paca, les débats se focalisent très souvent sur les aspects juridiques.

7.1.2. Les raisons du juridisme

Les débats entre les adhérents et la construction de modèles montrent que l'association est particulièrement tournée autour de la question des normes. Ceci est confirmé, en 2011, par le Président de l'association : *« Nos débats abordent pour l'essentiel des questions réglementaires. Car le travail principal du spanqueur* (agent de Spanc)*, c'est de s'assurer du respect des textes en vigueur*[345]*. »* Cette conception du fonctionnement des Spanc ne va pas de soit. Nous analyserons cette focalisation de l'Atanc Paca sur l'activité normative, pour en comprendre ensuite les raisons et les conséquences sur l'évolution des services dans la région Paca.

---

[344] Entretien : responsable des services techniques de la Communauté de communes des Deux Buëch, 9 mars 2012.

[345] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 28.

A. Un Spanc centré sur les normes réglementaires

L'Atanc Paca est une association de techniciens de l'assainissement non collectif qui éprouvent des difficultés à mettre en œuvre la politique publique. Ses principales activités touchent à la maîtrise d'une réglementation et d'une normalisation technique jugées beaucoup trop floues et peu compréhensibles, comme en témoigne le responsable du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise :

> *« Nous avons passé beaucoup de temps sur l'interprétation des textes, en particulier sur les arrêtés de 2009. Pour certaines dispositions qui nous ont semblé ambiguës, nous avons confronté les points de vue et nous avons tranché au profit d'une position commune. Mais chaque adhérent reste libre de l'appliquer ou non sur son territoire[346] »*

L'observation des réunions de l'Atanc Paca montrent que les techniciens sont particulièrement attentifs à l'application des normes et à leurs évolutions. En juin 2011 et en mars 2012, ont eu lieu de longs débats sur les conséquences pratiques de l'évolution de la réglementation touchant aux autorisations d'urbanisme[347]. Toujours du point de vue du respect du droit, la « cellule juridique » est très souvent sollicitée lors des réunions de travail. L'un de ses représentants se rend même parfois auprès de l'administration centrale de l'État pour évoquer l'évolution de la réglementation[348] :

> *« Grâce à la cellule juridique, nous pouvons travailler sur les textes. Et quand je discute avec des Spanc d'autres régions, j'ai l'impression que nous sommes plus avancés qu'eux dans l'interprétation des textes. Ou peut-être est-ce que nous n'avons pas avancé dans le même sens ? En tous cas, nous n'interprétons pas les mêmes dispositions de la même manière[349] ».*

Cette ambition pour la connaissance de la réglementation et de la normalisation technique est un moyen, pour l'Atanc, de gagner une reconnaissance auprès des institutions nationales. Ceci concourt aussi à spécialiser l'association dans le domaine juridique :

> *« L'objectif est aussi de représenter les Spanc de notre région auprès des institutions, pour participer plus facilement aux différents débats et échanges nationaux, dans les groupes de travail du ministère pour la réglementation, dans ceux de l'Afnor pour la normalisation, etc. Et enfin, notre objectif est de représenter les Spanc auprès des professionnels. Nous participons*

---

[346] *Ibid.*, p. 25.

[347] ROLLIN J., *Observation non participante d'une réunion de l'Atanc Paca à Castellane,* 30 juin 2011 ; ROLLIN J., *Observation non participante d'une réunion de l'Atanc Paca à Vinon-sur-Verdon,* 22 mars 2012.

[348] ROLLIN J., *Observation non participante d'une réunion de l'Atanc Paca à Vinon-sur-Verdon,* 22 mars 2012.

[349] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 25.

pour cela à des salons à des congrès, par exemple aux assises nationales de l'ANC, où nous comptons toujours au moins un intervenant[350]. »

Cette cristallisation sur la position réglementaire chez les agents des Spanc de la région Paca s'explique notamment par les nombreuses plaintes qu'ils reçoivent de la part des usagers.

B. Les réactions aux démarches contentieuses

Selon le Président de l'Atanc Paca en 2011, la spécificité des Spanc de la région est liée aux actions menées par les usagers :

> *« Une particularité de la région Paca, c'est que le contentieux contre l'assainissement non collectif y est très actif. Certains usagers connaissent toutes les ficelles pour gagner des procès, en s'attaquant au règlement du Spanc qui est souvent en retard sur la réglementation. (...) Cette particularité régionale fait qu'à chaque réunion de l'Atanc Paca, nous parlons beaucoup de la réglementation. Même quand nous abordons un sujet technique, nous nous demandons très vite si nos pratiques et nos documents sont bien conformes à la réglementation[351]. »*

À titre d'indication, dans son observatoire des Spanc pour l'année 2011, le Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau (Graie) a recensé 6 plaintes concernant une prestation de contrôle de 136 Spanc répondants[352], alors que le seul Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise en subit cinq par an[353]. Il faut toutefois considérer cette comparaison avec prudence puisque l'on ne sait pas ici ce que recouvre le terme de plaintes, notamment si les traitements à l'amiable sont comptabilisés. Dans tous les cas, la crainte du contentieux a des conséquences sur la gestion des services en Paca :

> *« Par exemple, il y a quelqu'un avec qui je m'entends très bien au Graie, mais je suis en désaccord complet avec lui sur un point essentiel : dans sa région, les Spanc réalisent des études à la parcelle et sont prescripteurs de filières (type d'installation d'assainissement non collectif). J'estime que c'est une position dangereuse. D'après ce que je comprends, cela ne relève pas des missions du Spanc, qui doit seulement vérifier le respect des règles.*
> *Il faut dire que cette personne n'a jamais de contentieux. Moi, j'en ai en moyenne cinq par an rien que sur le territoire de mon Spanc. Devant le juge, quand il faut décider si le défaut est dû à la conception, à la réalisation ou à l'utilisation, les trois intervenants doivent être identifiés. Mon Spanc n'a jamais été mis en cause : il ne fait partie d'aucun des trois. Si le Spanc prend à*

---

350 *Ibid.*, p. 16.

351 *Ibid.*, p. 22.

352 GRAIE, 2012, *Observation des Spancs en Rhône-Alpes - Jura - Saône-et-Loire : État des lieux, situation au 31 décembre 2011*, Villeurbanne, Graie, p. 11. .

353 SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 16-29.

son compte une part de la conception alors que la réglementation ne le lui demande pas, cela me semble dangereux[354]*. »*

Les Spanc de la région Paca, échaudés par les démarches contentieuses, présentent une attitude de prudence face aux normes. Les interprétations peuvent légèrement varier entre les Spanc, comme nous l'avons vu dans le cas de l'urbanisme, mais la crainte du conflit demeure. Celle-ci à pour conséquence de pousser certains agents à créer un réseau de solidarité professionnelle assez vaste, efficace et très spécialisé, mais qui a tendance à enfermer ses adhérents sur la question réglementaire.

7.1.3. L'exemplarité : la défense du droit de l'assainissement non collectif

La problématique de l'urbanisme est particulièrement vive pour les Spanc de la région. L'urbanisation est liée à l'assainissement des eaux usées et donc, en théorie, à la politique d'assainissement non collectif. Pourtant, le domaine de l'urbanisme met souvent en péril l'action des Spanc. Le fonctionnement de certains Spanc sont alors mis en avant par le réseau.

A. La problématique de l'urbanisme

Depuis le 1er mars 2012, les particuliers doivent joindre, à leur demande de permis de construire, une attestation de conformité de leur projet d'installation d'assainissement non collectif[355]. Toute personne qui souhaite construire un immeuble dans une zone d'assainissement non collectif doit, par conséquent, soumettre un projet au Spanc. Cela oblige à instaurer une coordination avec les services d'instruction des permis de construire.

Cette obligation n'était pas réellement effective avant cette date. Réglementairement, la délivrance des permis de construire est soumise à l'observance des réglementations de l'assainissement[356]. Mais, dans certains cas, les services instructeurs des permis de construire ne sollicitaient pas le Spanc pour effectuer les vérifications. Des différences entre les Spanc de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont ainsi identifiées :

---

[354] *Ibid.*, p. 26.
[355] Article R431-16 du code de l'urbanisme.
[356] Entretien : directeur du service « Droit des sols » de la communauté d'agglomération dracénoise, le 26 juillet 2011.

« Cela provoque des divergences, y compris au sein de notre association : certains Spanc, dont le mien, se sont accordés avec le service qui délivre les permis de construire, de façon à rendre obligatoire l'avis du Spanc. D'autres, au contraire, n'ont pas leur mot à dire, parce que le service de l'urbanisme ne connaît que le code de l'urbanisme. Dans le premier cas, le dossier est jugé incomplet s'il y manque l'avis du Spanc, tandis que dans le second cas, personne n'avertit le pétitionnaire qu'il devrait faire attention à l'assainissement (...) Ce n'est pas normal : il faut parvenir à une position commune (...) certaines collectivités sont prêtes à aller jusqu'au tribunal pour obtenir du juge administratif une règle uniforme[357]. »

Durant les réunions du groupe de travail, les débats permettent de préciser ces différences[358]. Les Spanc bien structurés comme ceux d'Aix-en-Provence et de Draguignan sont arrivés à intégrer les procédures de l'assainissement non collectif et de l'urbanisme. Au contraire, dans les Alpes-Maritimes, les services déconcentrés de l'État refusent que tout avis sur l'assainissement non collectif influence la délivrance du permis de construire. Dans les Hautes-Alpes enfin, la Direction départementale des territoires (DDT), après réception de la demande de permis de construire, le transmet pour avis au Spanc, en exigeant un contrôle dans un délai d'un mois (délai de rigueur entre 2007 et 2012). Pour les services les moins bien dotés, ceci est quasiment impossible à réaliser en un temps si court[359].

Cette question du travail commun entre les Spanc et les services de l'urbanisme est intéressante à étudier, surtout entre 2007, date de la réforme des autorisations d'urbanisme et 2012, date de la mise en application de la loi Grenelle 2. Durant cette période de flou réglementaire, les services cherchent à bâtir des procédures solides qui ne peuvent être remises en cause par des critères juridiques. Le cas du Spanc du Pays d'Aix le montre.

B. Le Pays d'Aix : la coordination des acteurs

Dans l'agglomération d'Aix-en-Provence, l'articulation entre la gestion de l'assainissement et des politiques d'urbanisation est une question centrale dans l'activité du Spanc. Nous l'avons montré dans le chapitre 3, la diffusion de l'habitat sur ce territoire est responsable de la présence d'environ 24 000 installations d'assainissement non collectif dont la gestion nécessite de mettre en place une technostructure conséquente. Le Spanc doit prendre en compte l'exacerbation de trois types d'enjeux liés à l'assainissement non collectif :

---

[357] SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 20.

[358] ROLLIN J., *Observation non participante d'une réunion de l'Atanc Paca à Castellane,* 30 juin 2011.

[359] Entretien : responsable des services techniques de la Communauté de communes des Deux Buëch, 9 mars 2012.

- Au **niveau économique**, le zonage d'assainissement est très important : par exemple, prévoir une « zone d'assainissement collectif futur » peut permettre d'ouvrir l'urbanisation en apportant la garantie que les nouvelles constructions seront équipées d'installations d'assainissement non collectif, dans l'attente d'être couvertes par les réseaux.
- L'ouverture et le contrôle de l'urbanisation par l'assainissement est aussi un levier d'action pour le contrôle du prix du foncier. Par conséquent, la gestion de l'assainissement a aussi une **dimension politique** très forte liée à l'urbanisation, à l'accueil de nouvelles populations et pour le développement des communes.
- Enfin, nous avons montré, dans le chapitre 5, toute l'importance de l'**enjeu social** de l'assainissement non collectif car les particuliers du territoire aixois adressent souvent leurs réclamations au Spanc.

La réforme des autorisations d'urbanisme de 2007[360] a aussi nécessité des ajustements dans le Pays d'Aix. La réforme limitant le nombre de situations donnant droit à un allongement de l'instruction du permis de construire, le Spanc devait se donner les moyens de réaliser le contrôle du projet de l'installation d'assainissement non collectif dans un délai très court (un mois).

Pour respecter la réglementation et garantir la qualité des projets de dispositifs, le Spanc du Pays d'Aix met en place une procédure spécifique, en collaboration avec les services instructeurs des permis de construire, c'est-à-dire la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ou les communes (Rollin, 2009). Pour le chef du Spanc, une démarche transversale est nécessaire[361]. En effet, au titre du décret de 2007, le maire doit délivrer l'autorisation d'urbanisme au regard notamment de la réglementation sur l'assainissement non collectif. La réforme reprend donc les obligations réglementaires déjà présentes dans l'ancien code de l'urbanisme : le projet ne doit pas porter atteinte à la salubrité publique[362], doit respecter la réglementation sur l'assainissement non collectif[363], et doit représenter sur un plan masse le dispositif d'assainissement qui sera mis en œuvre[364]. L'usager prend alors le risque de voir sa demande d'urbanisme refusée, lorsque les informations fournies sur son installation d'assainissement ne sont pas suffisamment étayées.

La procédure commune mise en place relève de l'étroite collaboration entre le Spanc et les services instructeurs (*Ibid.*). Elle prévoit que le pétitionnaire dépose conjointement en mairie la demande

---

[360] Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.
[361] Entretien : chef du Spanc de la Communauté du Pays d'Aix, le 4 juin 2008.
[362] Article R111-2 du code de l'urbanisme.
[363] Article R111-8 à R111-11 en l'absence de PLU.
[364] Article R431-9

d'urbanisme et l'avis du Spanc. Cela suppose une instruction du Spanc en amont de la demande d'urbanisme. Dans les cas où cette démarche préalable n'est pas réalisée, le Spanc est alors sollicité par le service instructeur du permis de construire à la suite du dépôt du dossier. Ce fonctionnement, qui donne une place prépondérante au Spanc, est relayé par les services urbanisme des collectivités quand les usagers viennent se renseigner préalablement au dépôt de la demande d'urbanisme. Il fait aussi l'objet d'un travail d'information auprès des usagers et des professionnels (architectes, géomètres etc.)[365].

La démarche pluridisciplinaire mise en place dans le Pays d'Aix implique ainsi des acteurs extérieurs à la communauté d'agglomération et met en place des procédures communes. Face à un nombre croissant d'installations d'assainissement non collectif, l'EPCI de l'agglomération de Draguignan fourni un autre exemple d'articulation de l'urbanisme et de l'assainissement non collectif. L'intercommunalité mise sur son organisation interne.

C. Communauté d'agglomération dracénoise : des procédures internes

L'agglomération dracénoise est marquée par des dynamiques territoriales qui orientent les activités du Spanc[366]. De façon générale, le parc d'installations d'assainissement non collectif augmente, car des espaces urbanisables sont encore disponibles. Par exemple, avant la crise immobilière, durant les années 2000, il y avait en moyenne 600 constructions neuves par an en assainissement non collectif. Le Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise, créé en 2003, débute par conséquent son activité par des contrôles des installations neuves. Face au rythme très élevé des constructions neuves, il doit se contenter de cette tâche, n'ayant d'autre choix, faute de temps, que de laisser la première phase de diagnostics de côté[367].

En 2008, à la suite d'une réorganisation des services, le service est intégré à la direction « Droits des Sols ». Le nouvel organigramme met ainsi en évidence la volonté de créer des passerelles entre l'urbanisme réglementaire et l'assainissement individuel. En effet, la communauté d'agglomération dracénoise détient aussi la compétence de l'instruction des permis de construire pour 12 communes sur les 16 de l'EPCI. Manifestant aussi la volonté de clarifier et de stabiliser les procédures, l'intercommunalité décide de regrouper les compétences au sein d'un même service[368].

---

[365] COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS D'AIX, 2008, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du Service Public d'Assainissement non collectif,* Année 2007, Aix-en-Provence, CPA, 2008, annexe 2.

[366] Entre 1999 et 2006, la croissance démographique dans le Var est de 9,6 % contre 5,4 % dans les Bouches-du-Rhône.

[367] Entretien : chef du Spanc de la Communauté d'agglomération dracénoise, le 31 mai 2011.

[368] Entretien : directeur du service « Droit des sols » de la communauté d'agglomération dracénoise, le 26 juillet 2011.

Les deux compétences étudiées (instruction des permis de construire et assainissement non collectif) sont donc gérées par une même institution. Les agents se côtoient quotidiennement. Les dossiers suivent un double contrôle en matière d'assainissement et d'urbanisme, selon une procédure facilitée par la proximité des services. Cette organisation s'adapte aux enjeux du territoire puisque les permis de construire doivent être délivrés rapidement. Elle répond ainsi à un souci d'efficacité, mais aussi à une volonté d'intégrer, dans un seul service, la prise en compte de deux domaines d'activité.

En intégrant la Direction des sols de la Communauté d'agglomération dracénoise, le Spanc s'affiche clairement comme un service à vocation réglementaire. Il manifeste aussi sa volonté de défendre les normes de l'assainissement non collectif par une organisation assez originale lui permettant de contrôler l'instruction des permis de construire. Tout comme dans le cas aixois, le Spanc est très attaché au respect de la réglementation sur les constructions neuves liées aux procédures d'urbanisme. Mais en réalité, cet attachement aux normes va bien au-delà de la question de l'urbanisme.

*

* *

Le réseau de techniciens de l'Atanc Paca est à l'origine d'une **structuration professionnelle basée sur la maîtrise des normes réglementaires et techniques**. La région Paca est un contexte d'action difficile pour les agents de Spanc. Les usagers sont considérés comme plus procéduriers qu'ailleurs. Le territoire présente aussi des Spanc très différents, allant des grosses structures de l'arrière-pays provençal aux petits services alpins. Des démarches d'entraide naissent de ce contexte. Il en ressort la formation d'un réseau professionnel d'une grande variété. La volonté de permettre l'adhésion des seules personnes physiques est revendiquée comme gage de liberté pour l'association. Elle peut s'orienter vers les problèmes concrets des agents de Spanc.

Logiquement, l'association se spécialise dans un domaine qui pose problème aux techniciens, c'est-à-dire la sécurisation juridique de leurs activités. Elle utilise des méthodes peu formalisées comme les témoignages et les échanges d'expériences lors de réunions peu formalisées. Progressivement, certaines procédures deviennent des modèles à suivre et le principe de la mise en garde constante sur des aspects réglementaires perdure.

Dans la région Rhône-Alpes, où les agents de Spanc sont moins sollicités sur ces questions juridiques, les services ont davantage la possibilité de faire évoluer leur fonctionnement.

7.2. Le territoire structuré : la recherche de l'innovation

- Le Graie en région Rhône-Alpes

Le Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau (Graie) est une association de loi 1901 créée en 1985. Sa vocation est de travailler avec les acteurs de la région Rhône-Alpes, mais il organise, aux niveaux national et international, des évènements scientifiques et pilote des programmes de recherche dans de nombreux domaines de la gestion urbaine de l'eau. En matière d'assainissement non collectif, nous avons montré, dans le chapitre 3, que les Spanc de Rhône-Alpes font preuve d'une certaine stabilité et maturité, ce qui va rendre intéressante l'étude des dynamiques de structuration professionnelle.

- Sa composition

La vocation initiale du Graie est de mettre en relation des chercheurs et des opérationnels du domaine de l'eau, sans se contenter de l'assainissement non collectif. En 2012, le Graie est une association professionnelle étoffée regroupant 287 adhérents dont 159 personnes morales (dont un tiers de petites structures de moins de trois employés) et 116 personnes physiques[369]. Le Graie est constitué de 40 % de collectivités territoriales, 25 % de prestataires d'études, 21 % des sociétés de service et industrie, 14 % de laboratoires de recherches et d'associations. Malgré sa vocation première qui est d'agir au niveau de la région Rhône-Alpes, 20 % de ses adhérents sont localisés en dehors de celle-ci. L'ouverture nationale et internationale du Graie explique ces adhésions.

Par ailleurs, le Graie emploie neuf personnes, une directrice, quatre chargés de missions, deux assistants, une comptable et une secrétaire[370]. Il s'appuie donc sur une structure porteuse professionnelle.

[369] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 22.
[370] Site du Graie, Consulté le 1er septembre 2013. URL : http://www.graie.org

- Ses objectifs

De façon générale, le Graie a vocation à *« mobiliser et mettre en relation les acteurs de la gestion de l'eau et de l'aménagement urbain, à contribuer à la diffusion des informations et des résultats de recherche dans ce domaine, sur les aspects juridiques, méthodologiques et techniques, et à faire évoluer les pratiques opérationnelles par l'information et la formation des acteurs*[371]. » Dans le domaine de l'assainissement non collectif, l'association forme des groupes de travail techniques pour aider les collectivités dans l'application des normes et organise chaque année une conférence régionale de synthèse.

Notre objectif est ici de savoir quel type de structuration professionnelle engendre la construction d'un réseau piloté par une association spécialisée dans le domaine de la gestion urbaine de l'eau. Nous étudierons cette association, puis nous nous intéresserons aux principes qu'elle développe et aux exemples qu'elle diffuse.

7.2.1. Une association professionnelle

Depuis sa création en 1985, le Graie n'a cessé de mettre en relation les acteurs de l'eau et de créer des passerelles entre la recherche et l'opérationnel. Ce positionnement lui permet aujourd'hui d'être spécialisé dans plusieurs domaines de la gestion de l'eau et de bénéficier de solides partenariats institutionnels.

A. L'ancrage institutionnel de l'association

- La mise en relation de chercheurs et d'opérationnels dans le domaine de l'eau

Dans les années 1980 et 1990, sont créées plusieurs structures en France mettant en relation les acteurs de la gestion urbaine de l'eau, qu'ils soient scientifiques ou opérationnels, privés ou publics. La création de ces structures s'explique par différents éléments. Tout d'abord, elles relèvent d'une prise de conscience caractéristique du domaine de l'eau liée à la complexité des problèmes posés dans ce domaine qui nécessite la formation d'organismes de soutien des acteurs publics et privés : « *La prise de conscience que la gestion des problèmes de l'eau et de l'assainissement nécessite la maîtrise de systèmes complexes. Pour cela, il est indispensable d'utiliser l'aide à la décision, en*

[371] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 3. .

intégrant les éléments scientifiques et techniques mais également les dimensions financières, économiques et politiques » (Deutsch, Vulliermé, 2003 : 18).

Mais également, durant cette période, le rôle du ministère de l'Équipement connaît un net recul dans le domaine de l'eau, en termes de financement et d'animation des politiques. Il manifeste la volonté de mettre en place des groupes d'action régionaux. Le Graie fait partie de ces groupes travaillant sur les relations entre l'eau et la ville[372]. Il y a aussi d'autres types d'initiatives puisque, à cette époque, des acteurs privés regroupent autour d'eux des protagonistes de la gestion urbaine de l'eau :

> *« La création d'un milieu scientifique et technique organisé, du monde académique jusqu'aux gestionnaires de réseau. C'est ainsi que les grands distributeurs d'eau se sont associés avec des organismes de recherche pour travailler sur certains sujets d'exploitation. Des associations regroupant des chercheurs et des opérationnels se créent, comme le GRAIE ou Eurydice 92, avec pour objectif de débattre des bonnes pratiques scientifiques et techniques. »*
> **(Deutsch, Vullierme, 2003 : 18).**

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, l'association bénéficie d'un fort portage politique local.

- Le portage politique

Des conventions pluriannuelles sont signées avec le Grand Lyon, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, la Région Rhône-Alpes, le Conseil général du Rhône, la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement Rhône-Alpes (Dreal) et du ministère en charge de l'Écologie[373]. La variété et la pérennité de ces partenariats reflètent la reconnaissance institutionnelle du Graie. Les collectivités territoriales s'engagent tout comme l'État territorial et central. L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse est un partenaire particulièrement important.

Les partenariats permettent le financement des activités de l'association, à hauteur de la moitié des recettes du budget du Graie (tableau 47). Les conventions correspondantes formulent des programmes d'action, plus ou moins détaillés[374]. Par exemple, le Graie détermine un programme d'action avec le service santé-environnement de la région Rhône-Alpes. Le soutien du Conseil général du Rhône porte, quant à lui, surtout sur l'animation des réseaux locaux. Enfin, le ministère en charge de l'Écologie s'engage pour des thématiques prioritaires comme l'assainissement non collectif.

---

[372] Entretien : directrice du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011.
[373] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 54.
[374] *Ibid.*

Partenaire	Subvention en euros
Agence de l'eau RMC	163 705
Région Rhône-Alpes	69 000
Fonds européens	71 689
Ministère de l'Écologie	60 208
Grand Lyon	58 500
Départements	22 000
DREAL	10 000
Total	**467 644**
Total recettes budget 2012	*921 711*
Total charges budget 2012	*860 067*

Tableau 48 : détails des subventions reçues par le Graie en 2012
Source : Bilan comptable 2012 dans GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 58.

La capacité que présente le Graie à réunir des acteurs institutionnels autour de projets communs en fait un acteur central dans le domaine de la gestion de l'eau.

B. Les activités et les modes d'action : utilité locale et reconnaissance internationale

Le Graie intervient à plusieurs échelles : au niveau local, auprès des élus et techniciens (conseils, échanges d'expérience, visites sur site, etc.) ; au niveau régional avec la création de groupes de travail (échanges d'expérience, l'harmonisation des pratiques et organisation de conférences) ; au niveau national avec la participation à des opérations pilotes (sur la thématique eau et santé) ; au niveau international avec l'organisation de congrès de plusieurs jours (exemple de Novatech et *IS. Rivers*).

- L'intervention locale ciblée

Au niveau local, le Graie s'appuie sur les Conseils généraux pour réunir les acteurs locaux, c'est-à-dire les élus et les techniciens, lors de groupes de travail. Dans ce cas, le souhait de l'association est de développer des activités de soutien pour faire face aux besoins des territoires :

> *« À l'échelle départementale, on va sur le terrain avec nos partenaires régionaux, l'Agence de l'eau, la Région et la Dreal. On dit alors aux Conseils généraux qu'il faut s'associer pour*

sensibiliser les élus du territoire sur telle question ; souvent c'est plutôt nous qui faisons le forcing parce que l'une des spécificités du Graie est d'être souvent en amont ; on est force de proposition pour avancer ; en tous cas, c'est notre objectif »
(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)

Cela se concrétise par des réunions, des groupes de travail, des visites sur sites, etc. Certaines problématiques particulières nécessitent, selon le Graie, une attention particulière. Cinq réseaux d'acteurs, portant sur cinq thématiques différentes ont en effet vu le jour depuis 2000.

- Les réseaux et les colloques thématiques

Les cinq réseaux thématiques se situent souvent à une échelle régionale. L'objectif est l'échange d'expérience, l'harmonisation des pratiques et l'organisation de conférences (tableau 48).

	Échange	Visites	Production de documents	Conférences régionales	Représentation nationale
Exploitants stations d'épuration	★★★	★★★	★		
Acteurs de l'assainissement non collectif	★★★		★★★	★★★	★★★
Auto-surveillance des réseaux	★★	★	★★	★★★	★
Effluents non domestiques	★★		★★	★★★	★
Eaux pluviales	★★★		★★★		★★

Tableau 49 : activités et priorités de l'animation régionale
Source : GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 27.
Reproduction : ROLLIN J. 2013.

Les activités des réseaux varient selon les cas[375] :

- **Réseau des acteurs de l'assainissement non collectif : 5 réunions et une conférence régionale en 2012.**
- Réseau des exploitants de stations d'épuration de la région Rhône-Alpes : 3 réunions en 2012.

[375] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, 98 pages.

- Réseau sur l'autosurveillance des réseaux d'assainissement : 3 rencontres et une conférence en 2012.
- Réseau sur la gestion des rejets d'eaux usées non domestiques au réseau d'assainissement : 4 rencontres, 1 conférence et 1 séminaire d'échanges en 2012.
- Groupe de travail sur la prise en compte des eaux pluviales à l'échelle des bassins versants : 8 réunions en 2012.

L'assainissement non collectif est clairement l'un des sujets qui génère le plus d'activités de réseau en 2012.

De façon générale, pour tous les réseaux, le principe de réunions régulières auprès de ses membres demeure. **Des rencontres annuelles** ponctuent, pour certaines thématiques, ces cycles de réunions : « *une cinquantaine de rencontres annuelles, avec près de 2 000 participations en 2011 (1400 personnes, issues de 700 organismes)*[376]. » Au niveau international par exemple, le Graie est à l'initiative de plusieurs rencontres :

- Novatech est un congrès triennal portant sur les nouvelles technologies en hydrologie urbaine. La première édition a eut lieu en 1992. L'édition 2013 portant sur la gestion intégrée et durable de l'eau dans la ville[377] a réuni 545 participants de 35 pays dont un tiers de scientifiques, un tiers de collectivités, un tiers d'acteurs de la sphère privée (210 communications, 3 jours de conférences, 3 workshops).

- IS.Rivers – Recherches et actions au service des fleuves et grandes rivières : du 26 au 28 juin 2012, cette conférence internationale portant sur les systèmes fluviaux a réuni 500 congressistes dont 42% de scientifiques, 58% opérationnels, 20% d'étrangers, 100 communications orales, 70 posters[378].

- Les observatoires et programmes de recherche pointus

Enfin, le Graie anime trois dispositifs de recherche[379] : la ZABR – Zone Atelier "Bassin du Rhône" ; l'OTHU – Observatoire de Terrain en Hydrologie Urbaine ; SIPIBEL – Site pilote de Bellecombe sur la caractérisation des effluents hospitaliers et leur traitement.

---

[376] *Ibid.*, p. 4.
[377] Présentation sur le site Internet de Novatech. Disponible en ligne. Consulté le 18 août 2013. URL : http://www.novatech.graie.org/
[378] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 23.
[379] *Ibid.*, p. 3.

Toutes ces activités font du Graie une référence dans de nombreux domaines de la gestion de l'eau au sein de la région Rhône-Alpes et au-delà. C'est à partir de la fin des années 1990 que la thématique de l'assainissement non collectif est investie par l'association.

7.2.2. L'intervention du Graie en matière d'assainissement non collectif

Le Graie intervient dans le domaine de l'assainissement non collectif **dès la fin des années 1990**. La prise en compte de cette thématique par l'association n'est pas anodine. Elle correspond à l'arrivée d'un acteur important, disposant d'une vision large des enjeux de l'eau, dans un domaine émergent.

A. Les premières initiatives du Graie : un réseau généraliste

À la fin des années 1990, à la suite des arrêtés d'application de la loi sur l'eau de 1992 instituant les Spanc, les services de l'État, les Conseils généraux et les collectivités manifestent la nécessité de clarifier le cadre réglementaire de la politique d'assainissement non collectif. Dans son rôle de mise en relation des acteurs du domaine de l'eau, le Graie organise alors, entre 1998 et 2000, un programme de conférences départementales sur cette question. L'objectif est alors de fournir aux collectivités les éléments nécessaires à la mise en œuvre de la politique, tout en participant à l'organisation du réseau d'acteurs et de collaborations sur le territoire[380].

Quatre conférences sont organisées, dans différents départements, entre 1998 et 2000. Dès le début, le public concerné est assez large puisqu'environ 150 à 180 personnes participent à ces colloques, dont un tiers d'élus. De façon générale, le programme type des journées est organisé en quatre étapes : le cadre réglementaire, le schéma et le zonage d'assainissement, les éléments techniques, la mise en place du Spanc. La méthode du retour d'expériences est très utilisée, soit en mobilisant des exemples régionaux, soit en allant trouver des exemples hors de ce territoire[381].

À cette époque, le Graie prévoit d'achever ce cycle de conférences départementales par une réunion régionale, qui mettrait fin à son assistance dans le domaine de l'assainissement non collectif. Pourtant, il se rend rapidement compte des besoins des collectivités dans ce domaine :

---

[380] Entretien : directrice du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011.
[381] *Ibid.*

> *« Le but de la réunion régionale était de boucler le programme d'assistance en disant : "on a identifier les acteurs, on a fait le tour du territoire pour sensibiliser les acteurs locaux, les départements ont dit qu'ils allaient prendre en main une mission d'assistance aux collectivités territoriales, la Dreal a définit son rôle, la Région va aussi accompagner, l'Agence de l'eau aussi, donc je pense que mon travail de sensibilisation est fait et donc je vous souhaite bonne chance"... Mais, très rapidement, on s'est rendu compte que ça ne partait pas tout seul. Il y avait beaucoup, beaucoup de problèmes. »*
> **(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)**

Pour répondre aux difficultés des collectivités territoriales à mettre en place les services, un réseau régional est constitué en 2002 : « *c'était la folie, les gens étaient paumés, on ne pouvait plus les arrêter de poser des questions*[382]*. »*

Le réseau, dont les réunions trimestrielles permettent d'échanger sur les pratiques et de diffuser de modèles de documents, connait un réel succès. On compte 33 participants lors de la première réunion en 2002 ; 45 participants lors de la deuxième réunion en 2003 ; 70 participants en 2004 lors de la dixième réunion ; 78 participants lors de la quatorzième réunion de 2006[383]. À partir de cette date, devant une telle affluence et autant de questionnements soulevés par les Spanc, le Graie se voit obligé, pour plus d'efficacité, de changer son mode de fonctionnement.

B. Le groupe de travail restreint : la spécialisation

Afin de rendre plus efficace son action auprès des collectivités, le Graie décide, à partir de 2006, d'élaborer mode de fonctionnement en deux temps : des réunions d'un groupe de travail restreint et des réunions annuelles à l'échelle régionale.

- Le groupe de travail restreint

En 2006, la volonté du Graie est d'organiser des groupes de travail restreints regroupant les Services d'assistance technique à l'assainissement autonome des Conseils généraux de la région, les Spanc bien avancés dans leur fonctionnement et leurs réflexions et d'autres acteurs comme l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea ancien Cemagref). Il s'agit de favoriser la participation d'acteurs disposant d'une bonne visibilité de la problématique de l'assainissement non collectif.

---

[382] Entretien : directrice du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011.
[383] Compte réalisé à partir des comptes-rendus des réunions du groupe de travail.

La vocation de ce groupe est d'être moteur pour les autres Spanc régionaux. Il prépare et diffuse des documents par le site Internet, élabore des réflexions sur la mise en place et le fonctionnement des Spanc et prépare la conférence régionale annuelle. Ce dernier point est important puisque cette conférence est l'occasion pour le Graie de diffuser son travail auprès d'un grand nombre d'acteurs.

Le groupe est limité à 25 participants et se réunit quatre à cinq fois par an (tous les membres du groupe ne peuvent pas se rendre à toutes les réunions). Voici la liste des réunions qui se sont tenues en 2011 et 2012 (tableau 49) [384] :

	Graie	Spanc	Conseil généraux	Agence de l'eau	IRSTEA	Invités
Réunion n°19 (février 2011)	3	8	7	2		
Réunion n°20 (mai 2011)	3	7	3	2		
Réunion n°21 (juillet 2011)	2	5	2	1	1	- Université Lyon 2
Réunion n°22 (septembre 2011)	3	7	6	3		
Réunion n°23 (novembre 2011)	2	6	2	1	2	
Réunion n°24 (février 2012)	2	5	5	1	1	- CLCV - Université Lyon 2
Réunion n°25 (mai 2012)	2	3	6		1	
Réunion n°26 (juin 2012)	3	9	1	1		
Réunion n°27 (septembre 2012)	2		6	1	1	
Réunion n°28 (octobre 2012)	1	4	2	2		
Total	**23**	**54**	**40**	**14**	**6**	**3**

Tableau 50 : présence des acteurs aux réunions du groupe de travail du Graie en 2011 et 2012
Source : comptes-rendus des groupes de travail du n°19 au n°28
Réalisation : ROLLIN, 2013.
IRSTEA (ancien Cemagref) : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture.

Nous voyons que le groupe de travail est formé en majorité d'organismes d'animation de réseaux de Spanc ou de soutien technique et financier (83 présences au total). Les Conseils généraux sont beaucoup plus présents dans la région Rhône-Alpes qu'en région Provence-Alpes-Côte d'Azur notamment. Ils apportent une aide importante pour les Spanc. Ils s'investissement massivement

[384] GRAIE, *Compte-rendus des réunions des groupes de travail n°28 à Saint-Romain-d'Ay (07), n°27 à Villeurbanne (69), n °26 à Voiron (28), n°23 à Lyon (69), n°24 à Lyon (69), n°23 à La Côte Saint-André (38),n°22 à Albon (26), n°21 à Reignier (74), n°20 à Annonay (07), n°19 à Moissieu-sur-Dolon (38).*

dans le groupe de travail de Graie pour développer cette expertise et la transmettre aux Spanc locaux. La présence de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et de l'Irstea, plus irrégulière, doit toutefois être soulignée puisqu'elle permet au groupe de travail d'avoir un accès plus direct aux informations provenant du niveau national. Ce groupe de travail est ainsi composé d'acteurs en capacité d'analyser et de comparer différentes situations locales. Cela lui donne une vraie hauteur de vue.

Ces connaissances sont complétées par le partage d'une forte expérience de terrain. Le groupe de travail s'appuie en effet sur l'expertise de quelques Spanc qui participent très régulièrement aux réunions (tableau 50)[385] :

Spanc	Nbre de présences	Spanc	Nbre de présences
SIVOM de l'Ay / Ozon	8	Grenoble Alpes Métropole	3
SIA du Pays d'Albon	7	CC des confluences Drôme Ardèche	3
Syndicat des Eaux de Dolon Varèze	6	Chambéry Métropole	2
CC du Pays du Voironnais	5	CC du Bassin d'Annonay	2
Syndicat des Eaux des Rocailles et de Bellecombe	5	CC Le Creusot Montceau	1
CC du Pays de Bièvre-Liers	5	CA du Pays Viennois	1
CC du Tournonais	3	CC du canton de Rumilly	1

Tableau 51 : présence des Spanc aux neuf réunions du groupe de travail du Graie en 2011 et 2012
Source : comptes-rendus des groupes de travail du n°19 au n°28
Réalisation : ROLLIN, 2013.

Ces données nous montrent que, **en 2011 et 2012, six Spanc se sont rendus à au moins cinq réunions,** sur les neuf auxquelles ils étaient conviés. Le groupe de travail finalement autour d'un nombre très limité d'acteurs. Ils sont tous habitués à travailler ensemble et ont des profils assez complémentaires. Ce mode d'organisation est tout à fait caractéristique du fonctionnement général du Graie, basé sur les échanges entre protagonistes ayant des approches variées dans un domaine d'activités.

Bien que restreint, le groupe de travail a développé une forte capacité à bâtir un réseau beaucoup plus vaste en intéressant un grand nombre d'acteurs. Pour preuve, ils sont toujours très nombreux lors des conférences régionales annuelles.

[385] *Ibid.*

- Les conférences régionales généralistes

La première vocation des conférences régionales est de s'adresser au plus grand nombre des acteurs de l'assainissement non collectif et de restituer les travaux réalisés par le groupe de travail restreint. La réussite est réelle puisque les dernières conférences regroupent environ 200 personnes. Par exemple, le 11 décembre 2012, 258 inscrits se sont rendus à Bourg-en-Bresse pour y assister. Les élus ont été particulièrement encouragés à participer : « *Cette année, l'Agence de l'eau RMC s'est associée au Graie pour ouvrir la manifestation aux élus des collectivités territoriales de Rhône-Alpes, du Jura et de Saône-et-Loire. Dans ce but, elle a mis à disposition des invitations gratuites à l'intention des élus (63 inscrits)*[386]*.* »

La deuxième vocation des conférences est de traiter de sujets d'actualité et problématiques pour les Spanc. Les conférences sont alors thématisées, tout en restant assez générales :

- 2007 à Bron (69) : *Réglementation, nouvelles compétences, urbanisme*[387].
- 2008 à Arthaz Pont Notre Dame (74) : *Réglementation, nouvelles compétences, recherche*[388].
- 2009 à Bron (69) : *Le nouveau cadre d'actions*[389].
- 2010 à Bourgoin-Jallieu (38) : *Évoluer, Réhabiliter, Élargir, Anticiper*[390].
- 2011 à Valence (26) : *Évolutions des techniques, du métier et des services*[391].
- 2012 à Bourg-en-Bresse (01) : *Un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*[392].

- Les compétences du Graie au service de l'assainissement non collectif

Le Graie doit répondre à une forte demande des techniciens et des élus locaux. Elle se manifeste au début de la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif jusqu'à aujourd'hui, puisque les conférences régionales remportent un vif succès. Elle porte majoritairement sur les

---

[386] *Ibid.*, p. 29.

[387] GRAIE, 2007, *Actes de la 2ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bron. Réglementation, nouvelles compétences, urbanisme*, Villeurbanne, GRAIE, 198 pages.

[388] GRAIE, 2008, *Supports d'intervention du séminaire d'échange régional à Arthaz-Pont-Notre-Dame (74). Réglementation, nouvelles compétences, recherche*, Villeurbanne, GRAIE, 99 pages.

[389] GRAIE, 2009, *Actes de la 3ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bron. Le nouveau cadre d'actions*, Villeurbanne, GRAIE, 268 pages.

[390] GRAIE, 2010, *Actes du 2ème séminaire d'échanges régional à Bourgoin-Jallieu (38). Assainissement non collectif*, Villeurbanne, GRAIE, 160 pages.

[391] GRAIE, 2011, *Actes de la conférence régionale sur l'assainissement non collectif (6ème) à Valence (26). Evolutions des techniques, du métier et des services : point d'étape et perspectives*, Villeurbanne, GRAIE, 104 pages.

[392] GRAIE, 2012, *Actes de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bourg-en-Bresse : un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*, Villeurbanne, Graie, 81 pages.

éléments de base à connaître, même si les Spanc tendent aujourd'hui à se perfectionner. Néanmoins, ceci n'empêche pas le Graie de développer une ligne directrice différente, basée sur un rapport plus souple à la norme.

7.2.3. Militer pour une souplesse face aux normes

Le Graie profite de son expérience d'animation des réseaux pour mettre en valeur des cas de Spanc rhônalpins qui se positionnent dans des démarches d'innovation. Dans cette même dynamique de mise en valeur des pratiques originales et considérées comme efficaces, il fait la promotion d'une plus grande souplesse dans l'application des normes.

A. Un intérêt pour la gestion des services

À partir de 2006 et de la création du groupe de travail restreint des acteurs de l'assainissement non collectif, le Graie privilégie la mise en place de réflexions sur l'intégration des Spanc dans les territoires. Les questions proprement réglementaires et techniques ne font plus partie des débats principaux. Même si elle est parfois difficile à conserver, cette ligne de conduite est âprement défendue par la direction du Graie :

> *« Le coeur de notre groupe de travail n'est pas sur les questions techniques. Et souvent, les agents de Spanc aimeraient parler des techniques, surtout en ce moment avec les agréments. Et moi, je veux pas y aller. Ils ont plein d'autres lieux pour parler technique, pour avoir des informations techniques, etc. Surtout que l'on a déjà fait des fiches de retours d'expériences techniques sur les problèmes, solutions, préconisations, etc. Mais pour moi, ce n'est pas le sujet fondamental. Les questions fondamentales sont surtout : comment organiser mon service, comment aller vers les particuliers, comment motiver les élus, quelle tarification adopter, etc. »*
> **(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)**

Cette orientation donnée à l'action du Graie a pour effet de déplacer le débat, de considérations techniques et réglementaires, à des réflexions stratégiques sur la gestion des services. Ceci est aussi visible dans les programmes d'actions mis en place par le Graie.

B. La discrétion des normes dans les programmes d'actions

Le programme d'actions du groupe de travail pour l'année 2013 montre que les préoccupations touchant à l'application réglementaire sont secondaires. Trois pistes majeures sont en effet prévues pour cette année[393] :

- **L'observatoire des Spanc** : depuis 2008, le Graie met en place un observatoire des Spanc. Environ 480 Spanc répondent chaque année au questionnaire en ligne portant sur plus de 50 indicateurs[394]. Cet outil permet de connaître les évolutions des services et d'en mesurer les besoins. Il n'est en aucun cas une réponse aux problèmes opérationnels des Spanc et les questions réglementaires en sont absentes.

- **La mutualisation des services d'assainissement collectif et non collectif** : le Graie s'investit dans la promotion de la mutualisation des services de l'assainissement collectif et non collectif. Il souhaite défendre l'idée du service unique de l'assainissement[395]. Des argumentaires sont dressés et des simulations chiffrées sont effectuées à partir de réflexions prospectives. Si ce n'est pas sa vocation première, le Graie tente ainsi de mettre en place des opérations de lobbying menées auprès des instances nationales.

- Les **fiches compétences facultatives** : le groupe de travail rédige, de manière collective, des fiches pratiques d'aide à la décision et pour la mise en application des compétences facultatives. Son objectif est de les mettre à disposition sur le site Internet et de les actualiser à jour le cas échéant. L'idée est, bien entendu, de permettre aux Spanc de respecter la réglementation, mais, surtout de diffuser des méthodes d'organisation et de management des services.

D'autres actions sont prévues au sein du groupe de travail. Elles montre que, pour ce dernier, l'assainissement non collectif doit évoluer vers des questionnements plus globaux et ne pas se contenter de la simple application de la réglementation[396] :

- Le premier problème soulevé par les membres du groupe de travail est la **formation des installateurs** des dispositifs d'assainissement non collectif. Pour répondre à ce besoin, mis notamment en relief lors de la conférence régionale de décembre 2012[397], plusieurs pistes

---

[393] GRAIE, 2013, *Réunion du Groupe de travail n°29 à Villeurbanne (69),* Villeurbanne, GRAIE, 9 pages.

[394] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 29.

[395] C'est-à-dire d'un service regroupant à la fois l'assainissement collectif et non collectif qui permettrait de mutualiser les moyens. Ceci n'est actuellement pas possible puisque les deux services doivent présenter des budgets séparés.

[396] *Ibid.*

[397] GRAIE, 2012, *Synthèse de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bourg-en-Bresse : un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*, Villeurbanne, Graie, 4 pages.

sont évoquées comme la sollicitation du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou encore l'encouragement à l'animation de chartes départementales que nous serons amené à étudier plus bas.

- Le deuxième projet concerne la **communication des Spanc auprès de grand public : «** *à l'image de ce qui se fait sur le tri sélectif avec les "ambassadeurs du tri" et les "mascottes" représentées à travers différents médias*[398]. »

- Enfin, un recueil d'informations sur le **pouvoir de police** du Spanc issu du pouvoir de police administrative des maires, est envisagé.

C. Minimiser les contraintes réglementaires : une spécificité rhônalpine

Le Graie est repéré au niveau national comme structure d'animation locale, ce qui amène ses employés et les membres du réseaux à prendre part aux réunions d'autres groupes de professionnels de l'assainissement non collectif en France. Cela permet à l'association de disposer d'un regard critique sur ses propres actions. De façon générale, l'idée défendue par le Graie est que la vision étroitement réglementaire des activités des Spanc conduit à des situations locales difficiles :

> *« Si on reste figé dans le réglementaire, c'est pas suffisant et pas satisfaisant. En me baladant en France, j'ai été très choquée par le caractère frustré des techniciens de Spanc. Ils vivent sans cesse avec la peur du différend, du tribunal, des conflits avec les particuliers vis à vis des prescriptions techniques. C'est une culture nationale qui est très largement partagée. »*
> **(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)**

Le rôle de l'État, c'est-à-dire de l'auteur de la réglementation, est alors mis au centre de la réflexion. Il apparait que beaucoup d'acteurs locaux français s'en remettent à lui pour forger des textes plus clairs, pour définir les règles du jeu entre les protagonistes de l'assainissement non collectif et pour les soutenir dans les situations conflictuelles avec les usagers :

> *« Les élus et les techniciens disent toujours qu'il faut que l'État réglemente, qu'ils ne peuvent pas agir sans la réglementation, qu'ils ont peur de se retrouver en procès avec les usagers. Alors effectivement, la réglementation, c'est le bazar, c'est fluctuant, c'est pas précis, c'est pas défini, etc. Mais en fait, cela veut surtout dire qu'ils n'ont pas du tout de stratégie locale de mise en place d'un service structuré. On demande la décentralisation mais, en même temps, il faut que l'État réglemente tout ? Il y a une ambiguité de ce point de vue là. »*
> **(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)**

[398] GRAIE, 2013, *Réunion du Groupe de travail n°29 à Villeurbanne (69),* Villeurbanne, GRAIE, p. 4.

Le « désir d'État » des Spanc ici dénoncé reflète parfaitement les difficultés qu'ils éprouvent lors de la mise en œuvre de la politique publique, quand ils doivent faire face à la pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif et aux actions des usagers. Mais, selon le Graie, faire appel à la réglementation n'est pas la solution. Des réflexions locales et stratégiques sur l'assainissement non collectif doivent être menées, hors du carcan des normes. Ce type de démarche peut permettre une mise en place efficace des Spanc. Ce point de vue reflète tout à fait le positionnement du Graie, tant à un niveau général de la gestion de l'eau que dans le domaine particulier de l'assainissement non collectif. Il souhaite être un lieu de réflexion stratégique sur les services.

L'organisation de groupes restreints de réflexion permet de mener des réflexions sur des points précis, hors des préoccupations générales sur les réglementations que partagent beaucoup de Spanc en France. Il s'agit de la vocation principale du réseau créé par le Graie :

> *« Dans la région Rhône-Alpes, on est beaucoup plus positifs. On n'est pas rentrés dans une logique de "comment appliquer la réglementation, comment mettre en place et mobiliser notre pouvoir de police..." On est partis sur "comment mettre en place un service, comment faire en sorte de notre intervention chez le particulier soit perçus comme un service, quelles compétences prendre pour que ça se passe mieux, comment mettre en place une stratégie de territoire, les opérations collectives de réhabilitation, etc." Et ça c'est lié à notre culture, à la culture des membres du réseau. »*
> **(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)**

Selon le Graie, les Spanc rhônalpins présentent donc de réelles particularités par rapport aux autres services français. Ils sont plus attentifs à l'organisation des services afin de garantir leur intégration sociale auprès des usagers et la maîtrise de l'environnement professionnel dans lequel ils doivent évoluer. Pour cela, davantage de réflexions stratégiques sont menées. La responsabilité du Graie dans la construction de ces réflexions pose question à l'organisme :

> *« Je ne me dis forcément que c'est le Graie qui est responsable de cela. Mais je pense que le Graie y a contribué. Par exemple, quand les professionnels viennent dans nos groupes de travail, ils sortent de leur activité quotidienne pour échanger, pour prendre du recul, pour bâtir. C'est de la dynamique de groupe. La notion de réseau est très forte. Le Graie a permis cette dynamique, mais après le réseau vit tout seul. Entre deux réunions, beaucoup de choses se passent entre les acteurs. Les gens communiquent, ils se conseillent, ils s'envoient des documents… Ça c'est hyper précieux. »*
> **(Entretien : employé du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011)**

En fait, le Graie tient un rôle particulier dans la diffusion des modèles de gestion des Spanc dans la région Rhône-Alpes. Avant toute chose, il intervient dans un contexte géographique où des expériences réussies de Spanc ont été menées dès les années 1990 et ont débouché sur des

innovations intéressantes. La formation du réseau des acteurs de l'assainissement non collectif permet régulièrement d'identifier ces pratiques qui émergent dans la région, pour les élever au rang d'exemples. Les échanges au sein du groupe de travail puis lors des conférences régionales permettent de partager largement ces expériences. Parfois même le Graie profite de sa notoriété nationale pour défendre des pratiques auprès des instances comme la mutualisation des services de l'assainissement collectif et non collectif.

En cela, le rôle du Graie dans la construction du rapport à la norme est important. Il effectue une sélection des cas qu'il considère comme exemplaires. Il profite de sa notoriété pour les diffuser largement. Il met enfin en place des outils, notamment des documents types, permettant aux Spanc d'agir dans un cadre particulier, celui forgé par son groupe de travail des acteurs de l'assainissement non collectif.

7.2.4. La sélection et la diffusion des démarches exemplaires

L'une des caractéristiques du Graie est de mettre en relation une démarche de travail en réseau et une attention particulière aux innovations en matière de gestion de l'eau. De ce fait, l'intervention du Graie dans le domaine de l'assainissement non collectif a pour effet de rendre publiques certaines expériences originales, de suivre et appuyer des opérations pilotes en matière de gestion des services.

A. Le Syndicat des Rocailles et de Bellecombe : vers un service unique de l'assainissement

Le Spanc du syndicat intercommunal haut-savoyard est souvent considéré comme avant-gardiste dans son organisation et les modes de financement qu'il met en place. S'appuyant sur une structure datant de 1974 et compétente dans tous les domaines de l'eau et de l'assainissement, ce Spanc est l'un des premiers à être opérationnel, au milieu des années 1990. Depuis sa création, le service en question devance régulièrement la réglementation, par des innovations successives. Il créé de nouvelles procédures, notamment en faisant intervenir de nouveaux acteurs comme les entreprises de travaux publics, les vidangeurs et les usagers.

- Le décloisonnement de la gestion du service

La chronologie législative sur les Spanc doit être rapidement rappelée pour notre analyse. La loi sur l'eau de 1992 met surtout l'accent sur la réalisation des contrôles des installations, la prise en charge de l'entretien étant optionnelle et rarement appliquée. Les Spanc voient leur champ d'action s'élargir avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 (Lema). En plus des contrôles des installations, ils peuvent assurer, à la demande du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations et le traitement des matières de vidange.

Le Spanc étudié est créé par le syndicat intercommunal dès décembre 1996, soit quelques mois seulement après les arrêtés d'application de la loi sur l'eau de 1992. Les élus et les techniciens porteurs du Spanc manifestent leur volonté de mener une démarche globale et décloisonnée : « *On a tout de suite regardé l'ensemble du problème de A jusqu'à Z, c'est à dire du contrôle initial des installations individuelles jusqu'à l'élimination des matières de vidange*[399]. » Cette manière de procéder, qui est loin d'être évidente au vu des pratiques suggérées par la réglementation, se concrétise par la conjugaison de deux mesures : des contrôles des installations et la prise en charge des matières de vidange[400]. Contrairement à beaucoup de Spanc qui n'assurent pas ce service de gestion de matière de vidange, le Spanc bénéficie alors de revenus plus réguliers que ceux issus des contrôles ponctuels et temporaires.

En plus de la prise en charge des matières de vidange, le service commence, en 2000, à réaliser des programmes de réhabilitation des installations existantes. Pour cela, il poursuit le décloisonnement de la gestion de l'assainissement non collectif en intégrant la réhabilitation et l'entretien dans la redevance payée annuellement. Notons à ce propos que le service développe cette pratique **six ans avant que la Lema n'en fasse une possibilité prévue par la loi**. Les propriétaires qui le désirent peuvent signer, avec le Spanc, une convention de réhabilitation avec entretien. En résumé, le service prend en charge toutes les procédures de réhabilitation et d'entretien des installations. L'usager doit payer une somme forfaitaire pour le paiement de la réhabilitation (complétée par une aide de l'agence de l'eau), puis une redevance indexée à la consommation d'eau[401].

Ces mesures répondent à une double logique, l'une financière et opérationnelle, l'autre essentiellement politique. Tout d'abord, la nouvelle étape dans la gestion du Spanc est conçue pour garantir son fonctionnement, puisqu'il n'est plus uniquement structuré autour des contrôles des installations. Pour les acteurs concernés, il s'agit d'un moyen efficace de pérenniser le service :

> *« Je ne vois pas comment on peut pérenniser un service si on lie pas les deux problématiques, c'est-à-dire le contrôle et la réhabilitation - entretien. On voit les autres aujourd'hui Spanc qui*

[399] Entretien : directeur des services techniques du Syndicat intercommunal de Bellecombe, 7 juillet 2011.
[400] La vidange, le nettoyage et le transport restent à la charge du particulier.
[401] GRAIE, 2004, *Réunion du Groupe de travail n°9 à Scientrier (74). Compte-rendu*, Villeurbanne, GRAIE, 4 pages.

ne font que du contrôle, ils n'arrivent pas à équilibrer leur service. C'est pas viable, c'est impossible de financer dans ces conditions. »
(Entretien : agent du Spanc du Syndicat intercommunal de Bellecombe, 7 juillet 2011)

Ensuite, la logique politique est présente dans cette évolution du service. Décloisonner la gestion de l'assainissement non collectif revient à fournir un service identique pour tous les habitants qu'ils soient ou non desservis par les réseaux collectifs, sur la base d'un fonctionnement composé de dépenses d'investissement (travaux de raccordement pour le collectif ; réhabilitation de l'installation individuelle) et de dépenses d'exploitation (redevances pour collectif et le non collectif). De même, l'usager de l'assainissement non collectif subit moins de contraintes quant à la gestion de son installation car l'entretien est prévu dans la redevance qui lui est facturée.

La volonté de fournir une offre décloisonnée en termes de compétences caractérise une forte culture de la gestion intégrée de l'assainissement collectif. Ceci constitue une véritable innovation pour un Spanc. Le syndicat souhaite d'ailleurs aller encore plus loin dans l'innovation.

- Des velléités de transgression réglementaire

Service public industriel et commercial (Spic), le Spanc doit présenter un budget propre, qui n'est pas alimenté par le budget général de la collectivité et qui est indépendant de celui du service d'assainissement collectif. Pour certains, la mutualisation des services d'assainissement collectif et non collectif serait une solution adéquate pour pallier les difficultés économiques des Spanc et fournir un service équivalent aux usagers.

Les pratiques innovantes du syndicat l'incitent à aller dans ce sens. Dès la fin des années 2000, il prône clairement la mise en place d'un service unique de l'assainissement où les usagers de l'assainissement collectif et ceux de l'assainissement non collectif bénéficieraient de services et de redevances équivalents, pour le raccordement aux réseaux collectifs et pour la gestion des installations individuelles[402]. Du point de vue politique, le président du syndicat intercommunal fait notamment remarquer l'intérêt que pourrait trouver les usagers à bénéficier d'une structure capable de fournir un service et des conseils sur une gamme complète de thématiques dépendantes les unes des autres : assainissement, eau potable, eaux pluviales et ressources alternatives[403]. Le syndicat justifie cette proposition politique par la réalisation de projections économiques. Il fait notamment remarquer que le coût d'une réhabilitation équivaut globalement au coût moyen d'un branchement à

---

[402] GRAIE, 2010, *Actes du 2ème séminaire d'échanges régional à Bourgoin-Jallieu (38). Assainissement non collectif*, Villeurbanne, GRAIE, p. 111.

[403] Propos rapportés de la synthèse d'une conférence régionale sur l'assainissement non collectif : GRAIE, 2011, *Synthèse de la conférence régionale sur l'assainissement non collectif (6ème) à Valence (26). Evolutions des techniques, du métier et des services : point d'étape et perspectives*, Villeurbanne, GRAIE, p. 6.

l'assainissement collectif et que les redevances du collectif et de l'entretien-réhabilitation pour les installations individuelles sont à peu près identiques[404].

De même, le Spanc s'appuie sur son expérience en montrant qu'il est possible de rendre des services équivalents aux usagers du collectif et du non collectif. Il contribue à renforcer la légitimité du service par un sentiment d'égalité de traitement entre les usagers du collectif et du non collectif. Cela l'amène à se revendiquer comme une collectivité à la pointe de l'innovation et devançant même la réglementation. Lors d'une conférence régionale réunissant des professionnels de l'assainissement non collectif, les agents s'interrogent : « *Faudra-t-il agir comme pour la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif, quand des collectivités « pilotes » se sont engagées dans ces procédures, avant que la loi sur l'eau et les milieux aquatiques ne rende cette mission légale*[405] *?* » La diffusion de pratiques innovantes par l'intermédiaire des réseaux professionnels est ainsi très visible.

- Le soutien du Graie

Les réflexions portant sur la mise en place d'un service unique de l'assainissement sont aussi diffusées par le Graie. Le groupe de travail échange à plusieurs reprises sur le sujet et une table ronde est même organisée sur le sujet lors de la conférence régionale de 2011[406]. Il en fait d'ailleurs un thème prioritaire à soutenir devant le ministère en charge l'Écologie, par la diffusion d'un dossier argumenté : « *Notre objectif, c'est de bâtir tout l'argumentaire pragmatique, technique et faisant fi des contraintes réglementaires actuelles. C'est à dire de montrer pourquoi et comment aller vers un service mutualisé de l'assainissement en limitant les risques et en essayant de répondre aux craintes*[407]*. »*

Et ce n'est pas un hasard si le Syndicat des Eaux des Rocailles et de Bellecombe est particulièrement actif dans le groupe de travail de l'assainissement non collectif et au sein du Graie, de façon plus générale. Le directeur des services techniques du syndicat est ainsi membre du conseil d'administration de l'association[408].

---

[404] GRAIE, 2008, *Supports d'intervention du séminaire d'échange régional à Arthaz-Pont-Notre-Dame (74). Réglementation, nouvelles compétences, recherche*, Villeurbanne, GRAIE, 99 pages.

[405] GRAIE, 2010, *Actes du 2ème séminaire d'échanges régional à Bourgoin-Jallieu (38). Assainissement non collectif*, Villeurbanne, GRAIE, p. 111.

[406] GRAIE, 2011, *Synthèse de la conférence régionale sur l'assainissement non collectif (6ème) à Valence (26). Evolutions des techniques, du métier et des services : point d'étape et perspectives*, Villeurbanne, GRAIE, 6 pages.

[407] Entretien : directrice du Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau, 27 mai 2011.

[408] GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, p. 83.

Le Graie fait ici figure de soutien et de diffusion de l'innovation, alors que les auteurs de ces démarches originales s'appuient sur l'organisation pour faire accepter les nouvelles pratiques. Un deuxième exemple est tout à fait parlant. Il porte sur la question de la maîtrise d'ouvrage publique.

B. Le Sivom de l'Ay et de l'Ozon : un site pilote pour la maîtrise d'ouvrage publique

Le Syndicat intercommunal à vocations multiples (Sivom) de l'Ay et de l'Ozon est situé à 15 km d'Annonay et regroupe 13 communes[409]. Il est chargé de la compétence assainissement non collectif en 2006 et créé un Spanc à cette occasion. En 2008, la Région Rhône-Alpes le sollicite pour expérimenter la maîtrise d'ouvrage publique pour la mission réhabilitation des installations d'assainissement non collectif[410]. Il devient un site pilote pour cette collectivité.

- Le principe de la maîtrise d'ouvrage publique en assainissement non collectif

Dans le domaine de l'assainissement non collectif, la maîtrise d'ouvrage publique s'exprime essentiellement lors de la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif. Généralement, la maîtrise d'ouvrage publique est organisée comme suit :

- Sur le plan **administratif** : le Spanc met en place une procédure de marché public afin de choisir le bureau d'études et l'entreprise de travaux chargés de participer à la préparation et à la réalisation des travaux ; il suit aussi les procédures financières et suivi des subventions et de la facturation.
- Sur le plan **financier** : la collectivité paie toutes les études et les travaux ; le Spanc reçoit des subventions de l'agence de l'eau, de la Région Rhône-Alpes, etc. ; puis l'usager rembourse la collectivité, subventions déduites.
- Sur le plan **technique**, cette démarche lui permet de maîtriser la procédure : formalisation d'un cahier des charges pour les entreprises et contrôle de chantier à la fin des travaux.

- L'apparition des montages de maîtrise d'ouvrage publique

Les Spanc ont la possibilité de s'approprier une mission de travaux de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30

---

[409] À partir de 2012, le syndicat a la charge d'un contrat de rivière. Il devient donc un syndicat intercommunal à vocation multiple : GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°28 à Saint-Romain-d'Ay (07)*, Villeurbanne, Graie, 10 pages.

[410] GRAIE, 2010, *Actes du 2ème séminaire d'échanges régional à Bourgoin-Jallieu (38). Assainissement non collectif*, Villeurbanne, GRAIE, 160 pages.

décembre 2006 (Lema)[411]. Certes, des réflexions sur la question sont menées antérieurement au sein du Graie, mais c'est dans la seconde moitié des années 2000 qu'apparaissent les principales réflexions sur la maîtrise d'ouvrage publique apparaissent. En 2008, à l'occasion d'une conférence régionale, il est toutefois concédé que peu d'expériences de maîtrise d'ouvrage publique complète ont été menées[412].

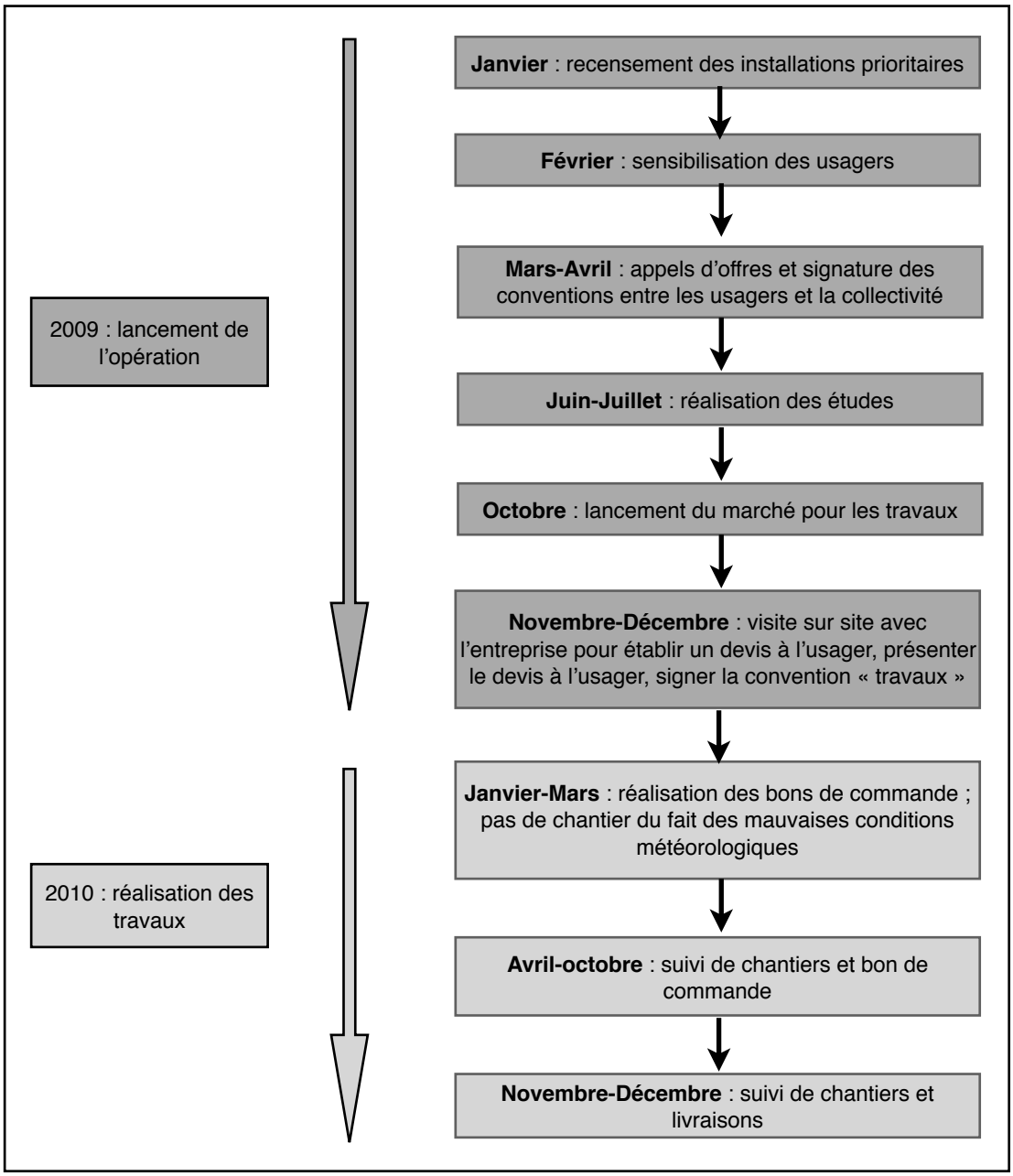
Le Spanc de l'Ay et de l'Ozon est alors désigné comme l'un des sites rhônalpins pilotes en la matière[413]. La Région Rhône-Alpes, à l'origine du projet, garantit une subvention s'élevant à 20 % du montant des travaux alors que l'agence de l'eau finance à hauteur de 30 %. La chronologie de la procédure de réhabilitation montre que le Spanc garde la maîtrise de toute l'opération, du diagnostic des installations qui représentent des risques réels, à la livraison de la nouvelle installation (encadré 21). Le service fournit aux usagers est donc très intégré. Il permet la livraison de 56 installations.

---

411 Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

412 GRAIE, 2008, *Synthèse du séminaire d'échange régional à Arthaz-Pont-Notre-Dame (74). Réglementation, nouvelles compétences, recherche*, Villeurbanne, GRAIE, 2 pages.

413 *Ibid.*



Encadré 22 : chronologie d'une opération de réhabilitation en maîtrise d'ouvrage publique du Spanc de l'Ay et de l'Ozon
Source : GRAIE, 2010, *Actes du 2ème séminaire d'échanges régional à Bourgoin-Jallieu (38). Assainissement non collectif*, Villeurbanne, GRAIE, 160 pages.
Reproduction : ROLLIN J., 2013.

À partir de 2011, une nouvelle campagne de réhabilitations est mise en œuvre par le syndicat. Cette fois, elle se déroule sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée, selon le choix des propriétaires[414]. Dans le cas de la maîtrise d'ouvrage privée, la procédure est moins lourde pour le Spanc. Les usagers sont chargés d'effectuer les études de sol et les travaux, en choisissant les entreprises de leur choix. Le rôle du Spanc est de récolter les subventions de l'agence de l'eau pour les

[414] GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°24 à Lyon (69),* Villeurbanne, Graie, 23 pages.

redistribuer ensuite aux usagers. Le Spanc réalise, dans ce cas, les contrôles de conception et d'exécution afin de garantir au financeur la qualité du travail effectué.

- Réflexions et débats autour de la maîtrise d'ouvrage publique

En réalisant des programmes de réhabilitation sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée, le Spanc ardéchois est rapidement identifié, dans le réseau du Graie, comme l'une des références en la matière. Le responsable de ce Spanc fait partie du groupe de travail restreint, participe très régulièrement aux réunions et intervient lors des conférences régionales pour faire part de son expérience. En 2008, il participe à une table ronde lors d'une conférence régionale du Graie, afin d'identifier les points forts et les points faibles des deux types de maîtrise d'ouvrage[415]. En 2012, il fait part de ses deux expériences ardéchoises, débutées en 2009 et en 2011, pour dresser un comparatif opérationnel et financier entre la maîtrise d'ouvrage publique et privée[416]. Ses conclusions montrent son évaluation de l'efficacité des différentes options en matière d'application de la politique publique :

> *« Le responsable du Spanc du SIVOM de l'Ay−Ozon a exposé son expérience sur le pilotage de tels programmes en maîtrise d'ouvrage publique ou privée. Bien que son comparatif − basé sur la charge de travail pour le technicien SPANC, le coût des études et des travaux et le coût de revient − penche en faveur de la maîtrise d'ouvrage privée, cette conclusion est à relativiser. En effet, ce choix doit également être défini en fonction du niveau de service que la collectivité souhaite apporter à l'usager, la maîtrise d'ouvrage publique se rapprochant de celui apporté en assainissement collectif[417]. »*

Le témoignage du responsable du Spanc montre aussi l'émergence de réflexions approfondies pour mettre en place des procédures toujours plus efficaces :

> *« Des solutions "intermédiaires" peuvent également être choisies, en conduisant les études sous maîtrise d'ouvrage publique mais en conservant les travaux sous maîtrise d'ouvrage privée, et ce afin d'éviter notamment les risques juridiques liés à la réalisation d'un chantier sur domaine privé. Dans le cadre de programmes de réhabilitation sous maîtrise d'ouvrage publique, cette difficulté peut également être contournée en faisant appel à un maître d'œuvre privé[418]. »*

Tout comme dans le cas du Spanc haut-savoyard, le Graie identifie une opération pilote innovante et susceptible de faire avancer certaines réflexions liées à la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif. Ces Spanc sont alors intégrés aux groupes de travail, puis font part

---

[415] GRAIE, 2008, *Supports d'intervention du séminaire d'échange régional à Arthaz-Pont-Notre-Dame (74). Réglementation, nouvelles compétences, recherche*, Villeurbanne, GRAIE, 99 pages.

[416] GRAIE, 2012, *Actes de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bourg-en-Bresse : un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*, Villeurbanne, Graie, 81 pages.

[417] GRAIE, 2012, *Synthèse de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bourg-en-Bresse : un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*, Villeurbanne, Graie, p. 3.

[418] *Ibid.*

de leur expérience à une échelle plus vaste. En ce sens, le Graie, par la sélection des exemples qu'il met sur le devant de la scène, oriente très efficacement le rapport aux normes des Spanc rhônalpins.

*

* *

Le réseau professionnel du Graie a l'ambition de **structurer la profession en dehors de l'étau des normes réglementaires et techniques, en se basant sur le principe de l'optimisation de l'efficacité des services**. L'association a de nombreux atouts en sa faveur. Les Spanc de la région Rhône-Alpes sont moins sujets aux plaintes que ceux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ils sont créés de façon plus précoces, ont de l'expérience et mettent en place des solutions élaborées de gestion des services.

À cela s'ajoute la grande expérience du Graie en matière d'animation de réseaux professionnels. Par nature, il se doit d'être un acteur de l'innovation en matière de gestion urbaine de l'eau. En créant de l'émulation entre scientifiques et opérationnels est rompu à cet exercice. En matière d'assainissement non collectif, il choisit les acteurs les plus spécialisés (Spanc, Conseils généraux, Institut de recherche) et les fait travailler en comité restreint. Il profite même des réunions annuelles régionales pour recruter des services aux pratiques originales et abouties.

L'objectif du Graie est alors de s'appuyer sur l'expertise de ces acteurs pour dépasser les débats sur les questions juridiques, pour développer des démarches prospectives et pour réfléchir, de façon pragmatique, au meilleur moyen d'atteindre des objectifs de qualité des installations d'assainissement non collectif.

7.3. Les territoires institutionnels : des accords contractuels locaux

- Les chartes d'assainissement non collectif

Les chartes de qualité de l'assainissement non collectif sont des documents contractuels, négociés et basés sur le volontariat. Elles fixent les obligations des adhérents, en termes de qualité des prestations fournies. Elles sont signées à l'initiative de différents acteurs publics ou privés de cette politique publique. Ceci n'est pas réglementé. **Néanmoins, le rôle des Conseil généraux est souvent important dans la mise en œuvre de ces chartes.** Avec leur service d'assainissement technique à l'assainissement autonome (Sataa), ils sont déjà très impliqués dans l'animation de la politique d'assainissement non collectif. Ce rôle d'animateur leur permet de disposer d'une hauteur de vue précieuse pour initier les accords contractuels.

- Adhérents

Tous les acteurs de la politique d'assainissement non collectif peuvent adhérer à une charte de qualité. Si elle est conclut à l'échelle départementale, elle peut réunir tous les Spanc de cette zone géographique qui acceptent de la signer. La dimension territoriale des chartes est très forte puisque, par principe, elle vise à organiser les relations entre acteurs d'un même territoire.

- Objectifs

Tout le territoire national n'est donc pas couvert par ces chartes. La première est signée en 2001 par trois départements simultanément : l'Eure, l'Eure-et-loir et la Seine-Maritime. Elles couvrent 26 départements en 2009 et cinq autres chartes sont signées en 2010[419]. Leur très faible influence dans les région Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur nous invite à étudier le cas du département des Côtes d'Armor en Bretagne[420].

7.3.1. Des documents contractuels basés sur le volontariat

[419] CYGLER C., 2009, « Qualité de l'ANC : Les chartes gagnent du terrain », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 10-15.

[420] CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR, 2013, *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor*, Saint-Brieux, 20 pages.

Les principes de fonctionnement des chartes et les acteurs qui prennent part à cette démarche contractuelle doivent être identifiés pour savoir comment l'environnement professionnel extérieur aux Spanc influence leur fonctionnement et leur rapport aux normes.

A. Garantir la qualité des prestations

Le but des chartes est de garantir la qualité des pratiques professionnelles dans ce domaine auprès des usagers et des Spanc. Les signataires sont libres de fixer les objectifs qu'ils veulent remplir dans le cadre, bien entendu, des principes du droit. À ce titre, la charte n'a pas de valeur juridique. L'intérêt de son adhésion est surtout de stabiliser la mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif sur un territoire. Pour les entreprises, cela consiste à assurer la même qualité de prestations. Pour les Spanc, cela signifie une harmonisation de leur fonctionnement.

Par exemple, la *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor* est signée en 2005 et est renouvelée en 2013[421], afin de prendre en compte les *« deux nouveaux arrêtés relatifs à l'assainissement individuel, suite au Grenelle de l'environnement[422]. »* Elle regroupe 20 acteurs publics et privés qui ont plusieurs responsabilités (tableau 51) :

- Le Département et l'agence de l'eau proposent d'apporter une aide technique et financière à la mise en place des Spanc.
- Les élus promettent d'utiliser les documents fournis par la Charte, de mettre en place des bonnes pratiques au sein des Spanc (par exemple, remise de décisions motivées aux entreprises après les contrôles sur les installations neuves), de transmettre un rapport d'activités annuel, etc.
- Les bureaux d'études, architectes et maîtres d'oeuvre préconiseront la meilleure solution et, à performance égale, la plus économique pour les constructions nouvelles ou les réhabilitations.
- Les entreprises d'entretien, elles, s'engagent à travailler dans les règles de l'art et à fournir aux propriétaires un bon enlèvement des matières de vidange.

[421] CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR, 2013, *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor*, Saint-Brieux, 20 pages.
[422] « Une nouvelle charte pour l'assainissement non collectif », *Ouest France*, vendredi 26 avril 2013.

Acteurs ou catégories d'acteurs	Organismes
Acteurs publics	
Conseil général des Côtes d'Armor	Conseil général des Côtes d'Armor
Agence de l'eau Loire-Bretagne	Agence de l'eau Loire-Bretagne
Association départementale des maires de France	Association départementale des maires de France
Préfecture des Côtes d'Armor	Préfecture des Côtes d'Armor
Acteurs privés	
Représentants des entreprises	- Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) des Côtes d'Armor - Fédération du bâtiment et des travaux publics des Côtes d'Armor
Représentants des chambres consulaires	- Chambre de commerce et d'industrie des Côtes d'Armor - Chambre des métiers et de l'artisanat
Représentants des notaires et des agents immobiliers	- Chambre des notaires des Côtes d'Armor - FNAIM
Représentants des architectures, des agréés en architecture et des Maîtres d'œuvre	- Ordre des architectes - Synanome
PACT HD des Côtes d'Armor	PACT HD des Côtes d'Armor
Représentants des bureaux d'études des sols et de filières d'assainissement individuel et des géomètres experts	- Syndicat national des bureaux d'étude en assainissement - Ordres des géomètres experts
Représentants des entreprises d'assainissement	- Syndicat national des entreprises de services d'hygiène et d'assainissement
Représentants des producteurs de granulats	- Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM) Bretagne
Représentants des organisations de consommateurs et des associations agréées pour la protection de l'environnement	- UFC - Que choisir - Côtes d'Armor Nature Environnement - CLCV

Tableau 52 : adhérents de la Charte d'assainissement non collectif des Côtes d'Armor
Source : CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR, 2013, *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor*, Saint-Brieux, 20 pages.
Réalisation : ROLLIN J., 2013.

Les acteurs privés doivent se conformer à plusieurs règles et procédures pour pouvoir devenir et rester adhérent de la charte.

B. Les principes de l'adhésion : la régulation des pratiques

La charte des Côtes d'Armor donne un aperçu des obligations que doivent remplir les acteurs privés qui souhaitent adhérer. Par exemple, les installateurs, les bureaux d'études, les producteurs de granulats et les entreprises de vidange présentent cinq attestations de réalisation de travaux remplies par des usagers[423]. Par ailleurs, les bureaux d'études fournissent un exemplaire d'une étude de sol respectant le cahier des charges exigé par la charte ; les producteurs de granulats transmettent une analyse annuelle de la qualité des graviers ; les vidangeurs déposent une copie de l'arrêté préfectoral qui les autorise à travailler.

Cette procédure doit être réalisée tous les ans par les adhérents. Elle permet aux entreprises de figurer sur un annuaire professionnel distribué aux communes, aux Spanc et plus largement par le Conseil général. Elles ont ainsi tout intérêt à se plier à ces règles qui leur permettent de gagner en visibilité et de rassurer les usagers et les Spanc sur la qualité de leurs prestations. De fait, les entreprises privées jouent un rôle primordial dans l'établissement des chartes. Elles s'impliquent dans ces projets, participent à la rédaction des guides techniques, des procédures communes, organisent des formations, etc[424]. Cette activité explique de la charte est considérée comme un lieu de débat : *« Dans le cadre de ses objectifs de réalisation d'installations assainissement non collectif de qualité, les signataires se proposent de faire de la Charte une assemblée de débat sur l'assainissement autonome et de présentation de documents, de réflexion, d'information de la part et pour les signataires de la Charte[425]. »*

Nous nous trouvons face à un rapport original aux normes qui ne ressemble ni au modèle aperçu dans la région Paca, ni à celui de la région Rhône-Alpes. Il ne s'agit pas d'un rapport strict aux normes. Il ne s'agit pas non plus d'une volonté de dépassement des normes considérées comme sclérosantes. Ici, le monde professionnel de l'assainissement non collectif génère, localement, des règles de bonnes conduites. Celles-ci deviennent des garanties de qualité pour les usagers et les Spanc. Il apparaît donc une forte localisation de la professionnalisation de l'assainissement non collectif et des Spanc.

---

[423] CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR, 2013, *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor*, Saint-Brieux, annexe 1 : la procédure d'adhésion des entreprises à la Charte.

[424] CYGLER C., 2009, « Qualité de l'ANC : Les chartes gagnent du terrain », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 10-15.

[425] CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR, 2013, *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor*, Saint-Brieux, article 7 : La Charte, lieu de débat sur l'ANC.

7.3.2. Les ajustements locaux des acteurs

La coordination des nombreux acteurs de l'assainissement non collectif est liée aux bénéfices qu'ils peuvent tirer de la signature des chartes et à leur capacité collective à mettre en place des procédures efficaces de régulation des pratiques.

A. Le succès de l'échelle départementale : les accords public - privé

- Animation du secteur public

Le portage des chartes détermine de l'échelle d'action sur laquelle elles s'appliquent, la légitimité des protagonistes chargés de contrôler la qualité des prestations et la capacité à entraîner une dynamique auprès des acteurs publics et privés.

La répartition géographique des chartes en 2009 montre que les départements de l'ouest de France, en particulier ceux de la façade atlantique et la Bretagne, sont presque tous couverts par une charte[426].

Le premier enseignement à en tirer est la logique départementale qui préside à la signature de ces chartes. Nous avons montré l'implication de certains Conseils généraux en matière d'assainissement non collectif. Cela se confirme puisque, souvent, cette collectivité soutient ces démarches contractuelles. En 2003, les premiers témoignages sur l'efficacité des chartes précisent : « *Il apparaît clairement que l'échelle départementale est la plus adaptée dans le domaine de l'assainissement non collectif, même si des organismes régionaux (Conseil régional ou associations comme le Graie) ou organismes de bassin (Agence de l'Eau) peuvent contribuer à cette dynamique*[427]. » Toutefois, nous l'avons vu, l'investissement des Conseils généraux en matière d'assainissement non collectif reste très inégal sur le territoire national, ce qui explique la diffusion aléatoire des chartes.

Le second enseignement à tirer de cette répartition géographique est lié au rôle des agences de l'eau puisque d'importantes disparités existent entre elles (tableau 52), même si, de l'aveu même des agents de l'agence de l'eau Loire-Bretagne : *« Pour le bassin Loire-Bretagne, le choix du cadre*

---

[426] CYGLER C., 2009, « Qualité de l'ANC : Les chartes gagnent du terrain », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 10.

[427] GRAIE, 2003, *Synthèse du 1er séminaire d'échanges régional sur l'assainissement non collectif à Lyon (69)*, Villeurbanne, GRAIE, p. 14.

départemental est privilégié en raison des problématiques différentes et du nombre d'acteurs qui serait beaucoup trop important (à l'échelle du bassin de l'agence de l'eau)[428]. »

Agence de l'eau	Départements avec une chartes appliquées	Départements avec une charte en projet	Total	Département avec une charte abandonnée
Adour-Garonne	8		**8**	
Loire-Bretagne	6		**6**	
Rhin-Meuse	1	1	**2**	
Rhône-Méditerranée-Corse	2	1	**3**	
Seine-Normandie	3	3	**6**	
Artois-Picardie			**/**	1
Total	20	5	**25**	

Tableau 53 : état des lieux des chartes de qualité de l'assainissement non collectif en 2009.
Sources : CYGLER C., 2009, « Qualité de l'ANC : Les chartes gagnent du terrain », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 10-15.
Réalisation : ROLLIN J., 2013.
Attention : les bassins hydrographiques ne respectent les frontières des départements ; ici, la localisation d'un département dans un bassin hydrographique a été déterminée en fonction de la surface majoritaire couverte par une agence de l'eau.

- Animation du secteur privé

Mais les Sataa ne sont pas toujours à l'initiative de ces chartes. Dans d'autres cas, les professionnels privés de l'assainissement non collectif, en quête de reconnaissance et dans une volonté de mutualiser leurs connaissances, en sont à l'initiative. Dans les Côtes d'Armor par exemple, la confédération artisanale des petites entreprises du bâtiment (Capeb) est à l'origine, avec l'appui du Conseil général, de la création de la charte signée en décembre 2005[429].

De façon plus générale, les représentants de entreprises du bâtiment comme la Capeb interviennent activement dans ces chartes, par l'intermédiaire de leurs antennes locales, situées au niveau départemental. La correspondance entre l'échelle d'action du Conseil général et celle des représentants des entreprises facilite alors le dialogue.

- Le suivi des chartes

Les modalités de fonctionnement des chartes confirment que, le plus souvent, l'échelle départementale est choisie. Le secrétariat de la charte des Côtes d'Armor est assuré par le Conseil général, tout comme celle du Finistère ou encore celle de la Gironde.

---

[428] CYGLER C., 2009, « Qualité de l'ANC : Les chartes gagnent du terrain », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 10.
[429] LE QUELLENNEC G., MAUDUIT G., 2010, « Des chartes pour plus de qualité », *Eau & Rivières de Bretagne*, numéro spécial *À chacun… ses eaux usées : spécial assainissement non collectif,* n°153, p. 12-13.

B. Des accords gagnants - gagnants

Les chartes ont pour effet d'organiser la coordination des acteurs de l'assainissement non collectif à l'échelle départementale. Elle est basée sur le principe du gagnant - gagnant. Du côté des professionnels privés, la fourniture de garanties techniques et procédurales leur permettent de faire valoir leur savoir faire : « *Les entreprises doivent percevoir la plus-value apportée par la charte : la labellisation en est une si elle est associée à une forte communication, dans le respect de la déontologie des marchés publics*[430]. » Du côté des Spanc, ils bénéficient de documents communs qu'ils peuvent utiliser pour mettre en œuvre la politique d'assainissement non collectif.

*

* *

Selon le modèle des chartes d'assainissement non collectif, **la réglementation n'est qu'un aspect de la mise en œuvre de la politique**. À l'inverse des régions Rhône-Alpes et Paca, cette structuration professionnelle s'appuie sur une animation institutionnelle. Le territoire de référence est celui d'une institution. En cela, la coordination autour d'une institution référante reconnue comme le Conseil général est primordiale. La localisation des accords contractuels est une source de confiance pour les adhérents.

Pour que les chartes suscitent l'intérêt, il est aussi nécessaire de dresser des passerelles avec le monde des professionnels privés, dans un contexte où, nous l'avons vu, les Spanc manifestent des inquiétudes sur la diversité des pratiques techniques.

Ces collaborations favorisent ainsi un apprentissage commun et une sélection des priorités. La mise en œuvre de la politique d'assainissement non collectif est alors dépendante de la reconnaissance de règles communes entre les acteurs.

---

[430] GRAIE, 2003, *Synthèse du 1er séminaire d'échanges régional sur l'assainissement non collectif à Lyon (69)*, Villeurbanne, GRAIE, p. 14.

Conclusion du chapitre 7

Nous avons montré la difficulté qu'éprouvent les agents pour appliquer la politique d'assainissement non collectif sur les territoires. Un contexte d'incertitudes liées à l'appréhension des normes, aux réactions des usagers et à l'intégration de l'environnement professionnel est difficile a gérer pour les Spanc. Ils ne sont pas tous armés de la même manière pour affronter cette situation, ce qui conduit à la création d'une hétérogénéité de l'action publique. Ils ressentent alors le besoin de s'organiser en réseaux professionnels afin d'augmenter leurs capacités à appliquer la politique publique.

Ces réseaux sont caractérisés par une hétérogénéité des modes de fonctionnement, des territoires d'action, des membres concernés, des objectifs déterminés, etc. Ils se forment en fonction des besoins des territoires. Lorsque celui-ci est subi, c'est-à-dire quand les enjeux politiques, économiques et sociaux sont exacerbés comme dans le cas de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les échanges entre les agents sont nombreux et tâchent de répondre à des situations d'urgence. Lorsque le territoire est structuré autour de l'expertise et de l'action d'animation du Graie, le réseau professionnel se spécialise beaucoup plus facilement en organisant des groupes de travail pointus. Enfin, lorsque le territoire institutionnel prime, c'est-à-dire quand des Conseils généraux portent des chartes de qualité, tous les acteurs de l'assainissement non collectif participent.

Les Spanc s'organisent entre eux lorsqu'ils se posent des questions similaires ou qu'ils dressent les mêmes projets. Ils créent collectivement des types de structurations professionnelles devant répondre aux enjeux territoriaux qu'ils connaissent. L'Atanc Paca diffuse des modèles de Spanc, notamment fondés sur la sécurité juridique des procédures. Le Graie développe une démarche émancipée vis-à-vis de la contrainte des normes réglementaires et techniques. Il tente surtout de transmettre des réflexions sur les modes de gestion des services et sur la façon de faire accepter un Spanc dans le territoire. Dans le cas des chartes d'assainissement non collectif, la structuration professionnelle des Spanc se déroule par l'intégration rapide dans un monde professionnel composé d'acteurs publics et privés très différents et dans un espace territorial circonscrit par des limites administratives.

Les difficultés et les particularités locales expliquent la diversité des structures professionnelles. Celles-ci entraînent une homogénéisation des Spanc non pas à l'échelle nationale mais à celle des réseaux, c'est-à-dire départementale ou encore régionale.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

L'objectif de cette troisième était d'identifier les éventuelles dynamiques de professionnalisation touchant les agents des Spanc, de les caractériser et de déterminer quel rôle elles jouent dans la mise en œuvre de la politique publique au sein des territoires. Nous devions questionner la possible homogénéisation de l'action publique par les groupes professionnels.

Le chapitre 6 a décrit les modalités de l'apprentissage des agents de Spanc qui doivent faire face à un travail exigeant. Pour preuve, beaucoup d'agents et de collectivités demandent à participer à des sessions de formation continue. De même, de nombreux étudiants - apprentis des formations initiales professionnelles telles que le BTS Gestion et maîtrise de l'eau - sont recrutés par des Spanc. Les agents se forment aussi au contact des acteurs privés et l'on constate même parfois une co-construction du savoir entre ces deux types de protagonistes. Ainsi, ce chapitre a montré l'intégration progressive des agents de Spanc dans un monde professionnel préexistant, de même que leur volonté de s'y affirmer, par l'apprentissage.

Le chapitre 7 a enfin décrit la naissance et le développement de solidarités entre les acteurs publics participant à la mise en œuvre de la politique. Des réseaux professionnels sont formés. Ils ont pour objectif initial d'améliorer le fonctionnement des Spanc adhérents. Puis, ils développent des identités particulières qui ont pour conséquence de les spécialiser dans certains domaines. L'exemple du droit est le plus parlant, puisqu'il est particulièrement traité dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'est beaucoup moins en région Rhône-Alpes. En résumé, en fonction d'enjeux territoriaux variables, ces lieux d'échanges voient se cristalliser différentes conceptions de l'assainissement non collectif ce qui crée un double mouvement : une homogénéisation de l'action publique à l'intérieur de chacun des réseaux ; une différenciation entre les réseaux.

Cette troisième et dernière partie nous a prouvé que l'on pouvait bien parler d'une véritable professionnalisation des agents de Spanc. Cette dynamique se confirme à plusieurs égards. Les lieux de rencontre entre les techniciens voire les ingénieurs de l'assainissement non collectif, c'est-

à-dire les réseaux professionnels, sont, tout d'abord, des lieux de débat sur les objectifs à atteindre et sur les moyens d'y arriver. Ensuite, ces réseaux participent à l'affirmation d'une identité professionnelle, marquée notamment par des profils sociologiques bien différents de ceux des autres métiers de l'eau et de l'assainissement collectif. Par ailleurs, des formations continues se développent et une demande de renforcement du cursus « assainissement non collectif » dans les formations initiales est souvent formulée. Enfin, les agents de Spanc tentent de se positionner clairement dans la hiérarchie des acteurs de la gestion des territoires, en particulier face aux instructeurs des permis de construire.

Mais alors, quelles sont les conséquences de ce mouvement de professionnalisation sur l'application des normes sur le territoire ? Elles sont réelles puisqu'il permet aux petites collectivités d'accroître leur niveau de connaissance au travers de ces réseaux professionnels. Cela ne signifie pas pour autant que l'on doive conclure à l'homogénéisation complète de l'application des normes. Les spécialisations des réseaux professionnels sont là pour rappeler toute l'importance du territoire.

CONCLUSION GÉNÉRALE
Professionnalisation et territorialisation

L'objectif de ce travail de thèse était de saisir comment une politique publique exigeante et contraignante pour les acteurs chargés de sa mise en œuvre pouvait être appliquée dans des territoires assez peu dotés en ressources, notamment cognitives et financières. Le cas de l'assainissement non collectif nous a permis d'interroger cette question initiale. Traditionnellement très centralisée car porteuse d'enjeux sanitaires et environnementaux, son application est particulièrement nécessaire dans les espaces périurbains et ruraux où se trouvent la plus grande partie des installations d'assainissement non collectif. La politique concernée est symbolisée par la création, avec la loi sur l'eau de 1992, des services publics d'assainissement non collectif.

Ces services municipaux ont été choisis comme objet d'étude car ils ont à se positionner entre les normes réglementaires et techniques et les réalités territoriales dans la mesure où les élus locaux en sont responsables. Cette mise en tension des Spanc était donc particulièrement intéressante à étudier selon trois angles d'analyse : l'histoire de la politique publique et de son aboutissement caractérisée par les Spanc, l'étude des réalités territoriales et des difficultés de mise en œuvre des normes, l'appréhension des pratiques concrètes des agents des services. Très rapidement, après mes premières visites de Spanc, ce dernier point m'est apparu déterminant dans la mesure où les individus portent, au quotidien, le poids des normes.

- Des Spanc en quête de solutions pour l'application des normes

Au cours de cette recherche, nous avons interrogé trois hypothèses principales. Elles ne se sont pas pleinement vérifiées. Notre démonstration a permis d'apporter plusieurs éléments de réponses et de précisions.

Tout d'abord, notre première hypothèse considérait que les normes de la politique d'assainissement non collectif, et notamment celles qui définissent les caractéristiques des Spanc n'arrivent pas à homogénéiser efficacement l'action publique puisqu'elles laissent des marges de

manœuvre de gestion importantes. Nous avons montré que des normes globales très structurées historiquement avaient vocation à réguler les situations locales en matière d'assainissement non collectif, mais que, étonnamment, les Spanc montrent une grande diversité. En réalité, les collectivités réceptionnent les normes globales en élaborant différentes formules de management de leurs ressources humaines et financières et en s'impliquant de façon variable dans la conduite d'une politique pro-active. Elles arrivent ainsi à gagner des marges de manœuvre face à la nécessaire application des normes, ce qui explique la grande diversité des services.

Ensuite, nous avons posé l'hypothèse selon laquelle l'application des normes sur le territoire a un pouvoir de différenciation des Spanc lié à des problèmes de relations institutionnelles et de relations de service. La diversité des Spanc est d'autant plus importante que le champ de l'assainissement non collectif voit son régulateur principal, les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (Ddass), être déchargé de ses compétences. En effet, la création des services municipaux implique la fin des missions des Ddass. Même si toutes les Ddass n'étaient pas très impliquées dans cette politique publique, il s'avère que leur perte d'influence conduit au retrait d'un acteur public représentant de l'État et considéré comme une véritable figure d'autorité. Ainsi, il ne s'agit pas du recentrage des services territoriaux de l'État, tel qu'il est couramment décrit, mais plutôt du retrait de l'État régulateur, dans des territoires périurbains ou ruraux où les jeux de mise en œuvre sont démultipliés à cause d'un manque flagrant de ressources et d'une proximité immédiate avec la population locale. Ce phénomène est accentué par les caractéristiques de la politique d'assainissement non collectif qui trouve des difficultés à se faire accepter socialement et qui, par conséquent, a des répercussions politiques importantes.

Ainsi, plus qu'un manque d'implication des collectivités dans l'application des normes, nous assistons à un processus d'adaptation locale des services, processus qui génère l'hétérogénéité de l'action publique.

Enfin, nous avons considéré que les dynamiques de professionnalisation pouvaient avoir un rôle d'homogénéisation. Cette capacité se confirme partiellement. Il faut préciser que nous nous situons dans un double contexte. D'un côté, les acteurs locaux ont plus ou moins de capacités et de possibilités pour garantir leurs marges de manœuvre face aux normes réglementaires et techniques. D'un autre côté, ils ont à faire face à des situations complexes du fait des changements politico-administratif locaux et de la nature de la politique. Des démarches de professionnalisation apparaissent. Elles répondent aux besoins en ressources cognitives des Spanc. Elles s'appuient sur des réseaux professionnels, des formations ou des revendications identitaires face aux autres acteurs de la gestion des territoires. Mais, paradoxalement, elles n'homogénéisent pas complètement l'application des politiques publiques puisque la structuration professionnelle dépend des territoires.

En effet, il se forme des groupes professionnels locaux, comme en régions Rhône-Alpes (Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (Association des Techniciens de l'assainissement non collectif). Ces groupes ont des organisations, des modalités d'action et des finalités différentes.

- Les apports de la thèse dans l'analyse des politiques publiques

Nos recherches permettent d'aller plus loin dans l'explication de la mise en œuvre des politiques publiques puisque plusieurs apports théoriques et méthodologiques peuvent être retenus.

Les pratiques professionnelles dans l'analyse des politiques publiques

La prise en compte des pratiques professionnelles et de leurs évolutions est fondamentale à deux égards. Premièrement, elle apporte des éléments de réflexion sur les approches verticales ou horizontales de l'analyse des politiques publiques. L'application des normes globales sur les territoires a comme intermédiaire les professionnels et leurs pratiques. Par conséquent, ces dernières permettent de qualifier l'encadrement normatif, d'identifier les problèmes qu'il pose, les points de blocage, etc. En retour, faire évoluer les pratiques professionnelles répond à un souci d'appliquer les normes.

Secondement, la définition et la stabilisation des pratiques professionnelles facilitent l'application des normes. Par définition, la professionnalisation d'un secteur d'activité va de pair avec une augmentation des connaissances et des compétences des acteurs. Elle permet donc aux territoires de se doter de ressources cognitives plus importantes, ce qui a des conséquences sur la territorialisation de la politique publique.

La question des « bonnes pratiques »

Les recherches que nous avons menées apportent une nouvelle définition aux bonnes pratiques (Arab, 2008). Certains travaux considèrent que la circulation des bonnes pratiques est généralement basée sur des thématiques récurrentes comme la recherche de la « qualité de vie » des habitants, de la diminution de l'empreinte écologique d'un quartier, d'une offre culturelle variée, d'une politique sociale et de démarches de participation. Ces bonnes pratiques naissent en fait de différents processus qui permettent aux acteurs de faire valoir leur exemplarité : publicité de la ville et des pratiques dans différents médias, échanges lors de colloques, revues scientifiques, etc. Les projets urbains résultent alors des processus d'appropriation, ils se « *laissent travailler* » par ces pratiques (Devisme, 2009 : 203) puis influencent eux-mêmes la construction du corpus de bonnes pratiques. Ce cadre d'analyse suggère l'avènement de la déterritorialisation de l'action publique.

Dans notre cas, certains réseaux professionnels tentent, de la même manière, d'élaborer et de faire partager de bonnes pratiques. Mais nous avons montré que les territoires jouaient un rôle primordial dans leur définition, dans la mesure où chaque réseau identifie les solutions adaptées à son territoire. Des bonnes pratiques pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne seront peut-être pas considérées comme telles dans la région Rhône-Alpes. Ainsi, la professionnalisation n'entraîne pas automatiquement une homogénéisation « hors sol » de l'action publique. Chacun des groupes professionnels locaux forge en effet sa propre identité et spécialité. En cela, notre thèse apporte une vision originale de la diffusion des bonnes pratiques, dans la mesure où, pour ce qui nous concerne, elles sont circonscrites à des territoires particuliers et ne sont en rien déterritorialisées.

Les travaux portant sur les instruments d'action publique

La plupart des travaux s'intéressant à la question des acteurs de l'application des instruments mobilisent le concept de rationalité limitée (Lascoumes, Simard, 2011). De ce point de vue, cela se traduit par l'avantage donné aux pratiques routinières, mais plus encore par l'importance de la subjectivité et des préférences personnelles pour appliquer les politiques publiques (Linder, Peters, 1989). Ces analyses supposent que les individus n'ont pas la capacité d'assimiler l'ensemble des informations disponibles pour agir (Simon, 2004). Il leur est impossible de prendre la meilleure décision parmi le nombre très élevé des alternatives envisageables.

Nous souhaitons nuancer ce point de vue puisque nous avons montré que la plupart des acteurs cherchent ici à perfectionner leurs pratiques quotidiennes, à rendre plus efficaces les procédures, à mieux appréhender les textes juridiques ou encore à mettre au point de complexes programmes collectifs de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif, alors qu'il s'agit d'une mission facultative. Certains Spanc suivent donc bien des objectifs politiques consistant à se faire accepter dans le territoire en développant ses activités sans se contenter du minimum.

La qualification des espaces de la territorialisation

Nous souhaitons ici revendiquer la nécessité de prendre au sérieux les caractéristiques des territoires. Nos recherches montrent qu'il n'est pas viable de parler uniquement de la « *contingence des territoires* » (Négrier, 2007). Par exemple, dans notre cas, les caractéristiques des territoires périurbains et ruraux étaient primordiales à prendre en compte. Les pratiques concrètes des agents de Spanc sont ainsi orientées par les rapports très directs aux usagers / électeurs.

- La nationalisation des dispositifs d'homogénéisation de l'assainissement non collectif

En 2009, s'est ouvert un espace de normalisation de l'assainissement non collectif à l'échelle nationale. Le Plan d'action national pour l'assainissement non collectif (Pananc) a été mis en place par le ministère en charge de l'Écologie, pour la période 2009-2013. Il a pour objectif d'accompagner l'application de la réglementation avec des mesures concertées et en présence de tous les acteurs de l'assainissement non collectif. Plusieurs groupes techniques sont formés, l'objectif étant de mettre à disposition des Spanc des outils pour faciliter leur mission et harmoniser leur intervention. Ces groupes de travail concernent, l'accompagnement des Spanc », « la consultation réseau », « l'aide aux choix des filières pour l'usager », « l'observatoire assainissement non collectif », « la formation », « la recherche et développement ».

Cette sectorisation permet naturellement de faire appel aux meilleures compétences sur un thème donné. Par exemple, l'Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Paca (Atanc Paca) participe activement au premier groupe technique et à la réalisation de documents d'accompagnement pour les Spanc. Professionnels de terrains, les membres de cette association connaissent parfaitement les difficultés rencontrées localement pour mener à bien cette politique publique. De même, le groupe technique « observatoire assainissement non collectif » s'appuie très largement sur l'expertise du Graie qui développe, depuis 2008, un observatoire des Spanc de la région Rhône-Alpes. Néanmoins, cette sectorisation est difficilement conciliable avec une intervention transversale des acteurs dans les différentes thématiques où ils pourraient apporter leurs connaissances. Ainsi, le groupe « aides aux choix des filières pour l'usager » est composé d'industriels, de consommateurs et d'autres acteurs porteurs d'une expertise technique.

Le ministère de l'Écologie, avec le Pananc, tente de faire collaborer tous les acteurs du monde professionnel de l'assainissement non collectif, qu'ils soient locaux ou nationaux, publics ou privés. Il constitue un lieu de travail où se rencontrent notamment plusieurs réseaux professionnels locaux autour d'un projet commun, celui d'homogénéiser le fonctionnement des Spanc. Pour cela, ils sont amenés à collaborer avec des acteurs privés, comme les associations de consommateurs et les syndicats d'industriels du secteur[431], participant ainsi à la construction collective d'outils d'échelle nationale.

Dans ces conditions, se pose la question du statut, de la portée et de l'efficacité de ces nouvelles normes. En quoi ces normes se distinguent-elles des réglementations dont la construction est du ressort de l'État central ? Ces normes arrivent-elles à répondre aux enjeux locaux et donc à imposer une mise en œuvre plus homogène de l'action publique ? Au contraire, certains de ces réseaux professionnels, bénéficiant d'une influence plus importante au niveau central, n'orientent-ils pas les normes en fonction de leurs propres enjeux de territoires ?

[431] Par exemple, le syndicat des Industriels français de l'assainissement autonome (Ifaa) prend part aux travaux.

Ces éléments de réflexion interrogent, de façon plus générale, l'enjeu de l'intervention des groupes professionnels constitués dans les phases de législation, de réglementation et de normalisation technique initiées par les politiques publiques. Ainsi, même si elle est imparfaite, la prise en compte sérieuse des expériences de terrain permet-elle de créer des normes plus efficaces en matière d'homogénéisation des situations locales ?

SOURCES ÉCRITES

1.1. Législation, réglementation, débats parlementaires, questions parlementaires

1.1.1. Concernant l'assainissement non collectif

- Voir la liste en annexe 1.

1.1.2. Directives

- Directive du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction.

1.1.3. Lois

- Environnement

- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.

- Urbanisme

- Loi n°71-581 du 16 juillet 1971 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'action foncière.
- Loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes.
- Loi concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes du 14 mars 1919.

- Autres

- Loi n° 93-953 du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage.
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

1.1.4. Arrêtés

- Arrêté du 19 octobre 2006 portant application à certaines installations de traitement des eaux usées du décret n° 92-647 du 8 juillet 1992 modifié concernant l'aptitude à l'usage des produits de construction.

1.1.5. Décrets

- Urbanisme

- Décret n° 2012-274 du 28 février 2012 relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme.
- Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

- Autres

- Décret n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation.
- Décret du 11 juillet 2008 portant nomination à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature de la directrice de l'eau et de la biodiversité - Mme Jiguet (Judith).
- Décret n°92-647 du 8 juillet 1992 concernant l'aptitude à l'usage des produits de construction.
- Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

1.1.6. Jurisprudence

- Arrêt du Conseil d'État du 16 juin 2003, n°232694 M. Cristiani et Mme Marcelli sur l'opposabilité des normes de l'Association française de normalisation.
- Arrêt du Conseil d'État du 16 novembre 1956, Union Syndicale des Industries Aéronautiques, sur les services publics industriels et commerciaux.
- Décision de la Cour administrative d'appel de Marseille du 12 juin 2012 portant sur l'annulation du schéma directeur d'assainissement de la commune de Plan d'Aups-Sainte Baume (Var).
- Décision du tribunal administratif de Marseille du 6 juillet 2011 portant sur l'annulation partielle du plan local d'urbanisme de la commune de Ventabren (Bouches-du-Rhône).

1.1.7. Débats parlementaires

- FAURE J., POUILLE R., 1991, *Rapport sur la préservation de la qualité de l'eau (distribution de l'eau potable et traitement des eaux usées)*, Rapport n°2218 de la neuvième législature de l'Assemblée nationale et n°479 de la troisième session extraordinaire de 1990-1991, 249 pages.
- JARLIER P., 2012, *Rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Paris, Rapport sénatorial n°654, 102 pages.
- SÉNAT, 2009, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la séance du 6 octobre 2009*, Journal officiel de la République française.
- SÉNAT, 1991, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la 8e séance du mercredi 16 octobre 1991*, Discussion d'un projet de loi "Répartition, police et protection des eaux", Journal officiel de la République française.
- SÉNAT, 1991, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral, 51e séance du vendredi 13 décembre 1991*, Journal officiel de la République française.
- SÉNAT, 1991, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la 9e séance du jeudi 17 octobre 1991*, Journal officiel de la République française.
- SÉNAT, 1971, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la 54e séance du 12 juin 1971*, Journal officiel de la République française.
- SÉNAT, 1971, *Débats parlementaires : compte-rendu intégral de la 29e séance du mardi 22 juin 1971*, Journal officiel de la République française.

1.2. Bases de données et enquêtes

1.2.1. Bases de données

- Base de données SISPEA (système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement) : *Indicateurs de coût et de performances SISPEA, pour le territoire de la France entière, pour l'année 2011 et la compétence assainissement non collectif*. Données concernées : Référentiel complet et données publiées. Date du jeu de données : 13 novembre 2012. Disponible en ligne. Consulté le 26 février 2013 URL : http://www.services.eaufrance.fr/
- Base de données SOeS (service de l'observation et des statistiques) - SSP (service de la statistique et de la prospective), *Enquête Eau et assainissement 2008 : les logements sans assainissement de leurs eaux usées*. Disponible en ligne. Consulté le 27 mars 2013. URL : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1831/1346/logements-sans-assainissement-leur-eaux-usees.html

- Base de données de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, 2011 : liste et informations sur les Spanc du bassin (département, nom du Spanc, nombre d'installations, type de collectivité territoriale support).
- BAse NATionale d'informations sur l'InterCommunalité en France (Banatic). Disponible en ligne. Consulté en juillet 2012. URL : sur http://www.banatic.interieur.gouv.fr
- INSEE, Estimations d'emploi, *Emploi total selon le statut (salarié/non salarié) et le secteur d'activité (NA A4), par sexe, au 31/12. Période 1954-2010, 1970-2010.* Disponible en ligne. Consulté le 23 avril 2013. URL : http://www.insee.fr : Accueil > Thèmes > Travail-Emploi > Emploi-population active > Données détaillées > Emploi.
- INSEE, *Chiffres clés sur un territoire*. Disponible en ligne. Consulté le 27 juin 2013. URL : URL : http://www.insee.fr : Accueil > Base de données > Les résultats des recensements de la population > Données locales > Chiffres clés sur un territoire
- INSEE, *Base communale des aires urbaines 2010*, Disponible en ligne. Consulté le 8 mai 2013. URL : http://www.insee.fr : Accueil > Définitions et méthodes > Code officiel géographique, zonages d'études > Le zonage en aires urbaines.

1.2.2. Synthèses d'enquêtes statistiques

- Commissariat général au développement durable, 2012, « Les diverses réalités des formations initiales en environnement », *Observation et statistiques, Le point sur*, n°151, décembre 2012, 4 pages.
- Commissariat général au développement durable, 2012, « L'insertion professionnelle des jeunes issus des formations environnementales en 2007 », *Études et documents*, n°69, août 2012, 36 pages.
- Commissariat général au développement durable, 2012, « Les éco-activités et l'emploi environnemental en 2010 : premiers résultats », *Chiffres et statistiques*, n°301, mars 2012, 4 pages.
- Commissariat général au développement durable, 2011, « Activités, emplois et métiers liés à la croissance verte : périmètres et résultats », *Études et documents*, n°43, juin 2011. Disponible en ligne. Consulté le 22 avril 2013. URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED43.pdf
- Commissariat général au développement durable, 2010, « Les conditions d'occupation des logements en 2009 », *Observation et statistiques*, n°140, juillet 2010. Disponible en ligne. Consulté le 27 mars 2013. URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-conditions-d-occupation-des.html
- *Id*éal connaissance (coord.), 2009, *Service public d'assainissement non collectif. Résultats de l'enquête nationale sur les problématiques et enjeux de l'ANC. Enquête menée auprès des SPANC de mars à août 2008*, 64 pages.
- INSEE, « Les aires urbaines de Rhône-Alpes s'étendent et se densifient », *La lettre de l'INSEE*, n°153, octobre 2011, 4 pages.

1.3. Sources médiatiques

1.3.1. Revue spécialisée

- Base d'informations *Europresse* : archives de titres de la presse française et internationale, généraliste et spécialisée.
- Revue *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, de 2008 à 2013, du n°3 au n°23.

1.3.2. Articles, revues spécialisées et communiqués de presse

- ASSOCIATION GÉNÉRALE DES HYGIÉNISTES ET TECHNICIENS MUNICIPAUX, 1996, « Éléments de réflexion du groupe de travail Assainissement autonome : pour une application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dans sa partie relative à l'assainissement non collectif », *TSM. Techniques sciences méthodes*, n°1, p. 40-46.
- BARNIER M., 1994, « L'environnement au service de l'emploi », *Aménagement et nature,* n°14, p. 5-6.
- BATHO D., 2012, *Communiqué de presse. Conseil des ministres du mercredi 21 novembre 2012*, Paris, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.
- BEREST S., 2012, « Il faut remettre à plat la procédure d'agréments (Berest, 2012) », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°23, p. 24-29.
- BEREST S., 2011, « Agrément des vidangeurs : une répartition inégale des professionnels sur le territoire », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°19, p. 14-15.
- BEREST S., 2011, « Aides des agences de l'eau : le problème des ventes », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°16, p. 12-13.
- BEREST S., 2010, « Formation continue : la nouvelle réglementation imposera-t-elle des cours de rattrapage ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°14, p. 16-20.
- BEREST S., SIMONNET R.-M., 2012, « Les plates-formes d'évaluation », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°21, p. 52-56.
- BEREST S., SIMONNET R.-M., 2010, « Enquête sur les tarifs du contrôle : la CLCV s'attaque aux Spanc trop chers », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°14, p. 8-11.
- BOYER P., 2008, « Emploi et formation : quel avenir pour les métiers de l'eau ? », *Environnement & technique*, n°274, p. 19-21.
- BOYER P., 2003, « Services d'eau et d'assainissement : formation et évaluation des compétences », *Environnement & technique*, n°225, p. 45-48.

- DAVEZIES L., DREYFUS B., 2012, « L'avenir des territoires passe par la formation continue », *La Gazette des communes, des départements, des régions*, n°2136, p. 8-9.
- DOMSTEIN D. (dir.), 2010, « 600 000 emplois verts : mirage ou réalité ? », *Environnement magazine*, Dossier spécial emploi, n°1683, p. 54-101.
- DORIVAL C., 2010, « Pourquoi la formation va aux mieux formés », *Alternatives économiques*, n°288, P. 38-41.
- CLCV, *Enquête 2012 de la CLCV. Assainissement non collectif : les usagers toujours victimes de disparités*, communiqué de presse, CLCV (Consommation, Logement et Cadre de Vie), 6 pages.
- CYGLER C., 2010, « Aides agences de l'eau : le jackpot en 2010 ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°12, p. 8-12.
- CYGLER C., 2009, « Qualité de l'ANC : Les chartes gagnent du terrain », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 10-15.
- DELMOLINO A., 2009, « L'ANC en quête de sécurité réglementaire », *Environnement Magazine*, n°1681, p. 40-47.
- DESMARES I., 2012, « Orientation : opter pour l'alternance et réussir dans le secteur de l'Eau », *Environnement & technique*, n°314, p. 65-66.
- FELTIN-PALAS M., 2013, « Interview de Maryse Joissains, maire d'Aix-en-Provence : Contre un risque mafieux pour l'ensemble du territoire », n°3219, *L'express*, p. MARS13.
- « Formations continues. CNFME, une plate-forme unique », *Hydroplus. Le magazine des professionnels de l'eau et de l'assainissement,* n°159, 2005, p. 20.
- GRAN-AYMERICH L., LAMBERT L., 2012, « Assainissement non collectif : de nouvelles règles pour une rénovation progressive du parc », *Techniques, sciences, méthodes. La revue mensuelle des spécialistes de l'environnement*, n°9, p. 58-62.
- HO HOA J., 2011, « La goutte d'eau que le monde nous envie. La Souterraine : structure unique en France, l'Office international de l'eau modernise son site », *La Montagne*, 9 mai, p. Creuse-07.
- IFAA, 2011, *Pas de principe de précaution pour l'assainissement non collectif*, Paris, Communiqué de presse des Industriels Français de l'Assainissement Autonome, 1 page.
- KIM C., 2011, « Technicien de Spanc : un expert de terrain », *Environnement magazine*, n °1701, p. 68.
- LE QUELLENNEC G., MAUDUIT G., 2010, « Des chartes pour plus de qualité », *Eau & Rivières de Bretagne*, numéro spécial *À chacun… ses eaux usées : spécial assainissement non collectif,* n°153, p. 12-13.
- LEMBEZAT C., « Métiers de l'eau et de l'assainissement : la formation continue allonge sa carte », *Hydroplus. Le magazine des professionnels de l'eau et de l'assainissement,* n°210, p. 24.
- LEMIÈRE D., 2011, « La Capeb souhaite se rapprocher des Spanc », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°19, p. 32-34.

- LEMIÈRE D., 2009, « Marie-Chantal Maugenest : la passion du sol », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°10, p. 14-19.
- LEMIÈRE D., 2008, « La réhabilitation, un marché sous tension », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°5, p. 26-27.
- « L'évolution des métiers de l'environnement au cœur du 89ème congrès de l'ASTEE », *L'eau, l'industrie, les nuisances*, 2010, n°330, p. 30-31.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2012, *Rénovation du parc d'installation d'assainissement non collectif : un enjeu sanitaire et environnemental,* Paris, Communiqué de presse, 2 pages.
- NEDEY F., 2009, « Aides des agences de l'eau : 2009, une année charnière », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°8, p. 24-27.
- NEDEY F., 2009, « Assainissement non collectif : assurer le contrôle des installations neuves », *La Gazette des communes, des départements, des régions*, n°39, p. 44-46.
- NEDEY F., 2006, « 3es assises de l'assainissement non collectif : enjeux et besoins pour l'ANC de demain », *Hydroplus. Le magazine des professionnels de l'eau et de l'assainissement,* n°167, p. 22-26.
- « Nouveaux marchés et nouveaux métiers », *Inter-régions : les cahiers de l'expansion régionale*, n°169, décembre 1993, p. 13-23.
- N'SONDE V., 2009, « Métier : technicien SPANC, « Le » spécialiste de l'assainissement non collectif », *Confluence*, n°48, p. 20-21.
- ROBERT J., 1997, « Les métiers de la nature à la recherche de leur place dans la FPT », *La gazette des communes, des départements, des régions*, n°1412, p. 14-19.
- ROUSSELIN M., 2010, « Le SPANC, c'est quoi ? », *Eau & Rivières de Bretagne*, numéro spécial *À chacun… ses eaux usées : spécial assainissement non collectif,* n°153, p. 10-11.
- SAÏSSET C., 2008, « Réforme des permis de construire : les notaires défendent le droit de veto des Spanc », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°5, p. 10-12.
- SAÏSSET C., 2008, « Ifaa. Hubert Willig : innover en s'appuyant sur le passé », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°4, p. 14-19.
- SAÏSSET C., 2008, « Application de la Lema : les nouvelles aides des agences de l'eau », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°4, p. 20-27.
- SAÏSSET C., SIMONNET R.-M., 2008, « Véolia veut se créer un nouveau métier et un nouveau marché », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°6, p. 12-28.
- SIMONNET R.-M., 2012, « Éditorial : interlocutrice », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°23, p. 3.
- SIMONNET R.-M., 2011, « Éditorial : 800 millions », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°19, p. 3.
- SIMONNET R.-M., 2011, « Jérôme Brelurut : les Spanc doivent s'harmoniser et se fédérer », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°18, p. 16-29.

- SIMONNET R.-M., 2011, « Les Spanc sont-ils vraiment de Spic ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°17, p. 16-24.
- SIMONNET R.-M., 2010, « Réforme de l'Ifaa : trop tard ? », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°15, p. 8-9.
- SIMONNET R.-M., 2009, « Grenelle II, circulaire et Pananc. Jessica Lambert : les prochaines étapes », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°11, p. 42-46.
- SIMONNET R.-M., 2009, « Éditorial : Émiettement », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°11, p. 3.
- SIMONNET R.-M., 2009, « Le rôle de chaque acteur dans la chaîne de qualité de l'ANC », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°9, p. 14-41.
- SIMONNET R.-M., 2009, « Éditorial : Pananc », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°9, p. 3.
- SIMONNET R.-M., 2009, « Jacques Chandellier : comment lire et utiliser la norme EN12566 », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°8, p. 12-23.
- SIMONNET R.-M., 2008, « Il faudrait réhabiliter 200 000 ANC par an », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°7, p. 30-33.
- SIMONNET R.-M., 2008, « Les arrêtés ? Pas avant 2009 », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°6, p. 8-9.
- SIMONNET R.-M., 2008, « L'Onema veut savoir qui fait quoi », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°5, p. 13.
- SIMONNET R.-M., 2008, « Des élus prêts à contrôler l'ANC mais désargentés », *Spanc Info. Le magazine de l'assainissement non collectif*, n°4, p. 8-11.
- TRAN PHONG É., « Assainissement non collectif. Faire mieux avec une charte », *Environnement Magazine*, n°1647, p. 49.
- « Une nouvelle charte pour l'assainissement non collectif », *Ouest France*, vendredi 26 avril 2013.
- VIGNOLES C., 2012, « Référentiel de diagnostic pour le petit assainissement : un outil professionnel », *L'eau, l'industrie, les nuisances*, n°353, p. 76-79.

1.3.3. Sites Internet

- *Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse*. Consulté le 1er avril 2013. URL : http://www.eaurmc.fr/
- *Association régionale des techniciens de l'assainissement non collectif du bassin Adour Garonne*. Consulté le 31 mars 2013. URL : *http://www.artanc.org*/
- *Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*. Consulté le 7 avril 2013. URL : *http://atanc.paca.free.fr*
- *Charte « Assainissement non collectif des eaux usées » en Morbihan*. Consulté le 1er avril. URL : http://www.charte-assainissement56.org

- Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau, Consulté le 1er septembre 2013. URL : http://www.graie.org
- *Ministère du Développement durable. Observation et statistiques.* Consulté le 27 mars 2013. URL : http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr
- *Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau (GRAIE)*. Consulté le 18 août 2013. URL : *http://www.graie.org*
- *Notaires de France*. Consulté le 31 mars 2013. URL : http://www.notaires.fr/notaires/assainissement
- *Office international de l'eau.* Consulté le 2 mai 2013. URL : http://www.oieau.org/
- *Office national d'information sur les enseignements et les professions*. Consulté le 1er mai 2013. URL : http://www.onisep.fr
- *Portail d'informations sur l'assainissement communal*. Disponible en ligne. Consulté le 24 avril 2013. URL : http://assainissement.developpement-durable.gouv.fr/
- *Sénat.* Consulté le 7 avril 2013. URL : http://www.senat.fr/
- *Spanc29* (forum). URL : http://www.spanc29.net/ (en lecture seule jusqu'en juillet 2013 puis URL : http://dispoanc.p.ht/index.php)
- *Syndicat national des bureaux d'étude d'assainissement*. Consulté le 31 mars 2013. URL : http://www.fnsa-vanid.org/sitesynaba/synaba.html

1.4. Rapports, notes techniques et sources imprimées

- AFNOR 1992, *Normes DTU 64.1 : mise en œuvre des dispositifs d'assainissement autonome*, Paris, Association française de normalisation, 55 pages.
- AFNOR, 2007, *Norme XP DTU 64.1 : mise en œuvre des dispositifs d'assainissement non collectif (dit autonome) ; maisons d'habitation individuelle jusqu'à 10 pièces principales ; Partie 1-1 cahier de prescriptions techniques*, Paris, Association française de normalisation, 49 pages + annexes.
- ASTEE, CSTB, 2006, *Réhabilitation des installations d'assainissement non collectif des maisons individuelles*, Document final : groupe de travail "assainissement non collectif", 81 pages.
- CHASSANDE C., 1997, *La certification et la politique de lutte contre la pollution des eaux*, Communication aux « rendez-vous de l'AFNOR » : normalisation, certification et marchés publics dans le domaine de l'eau, intervention du chef de bureau de la lutte contre la pollution des eaux (Direction des eaux, Ministère de l'Environnement), 4 pages.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2013, *Observatoire national des emplois et métiers de l'économie verte : rapport d'activité 2012,* Paris, Ministère de l'Écologie, Service de l'observation et des statistiques, Document de travail n °10, 97 pages.

- DEMOULIERE R., BENSAID SCHEMBA J., BERGER J., AIT-KACI A., ROUGIER F., 2012, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France : données économiques, sociales et environnementales*, Paris, BIPE, FP2E, 84 pages.
- DIRECTION DE LA PRÉVENTION DES POLLUTIONS, 1981, *Assainissement individuel*, Neuilly-sur-Marne, Ministère de l'Environnement, Cahiers techniques de la direction de la prévention des pollutions.
- DIRECTION DE L'EAU, 2005, *Évaluation de la mise en place et du fonctionnement des services publics d'assainissement non collectif (Spanc). Phase 1 : enquête auprès de 12 Spanc et de 6 partenaires*, Paris, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 45 pages.
- DIRECTION DE L'EAU, 2005, *Évaluation de la mise en place et du fonctionnement des services publics d'assainissement non collectif (Spanc). Phase 2 : enquête nationale*, Paris, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 31 pages.
- FLAJOLET A., CHASSAIGNE A., 2008, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*, Assemblée nationale, commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, rapport n°626, 63 pages.
- IFAA, 2012, *Spanc : contrôle des installations d'ANC*, Document de l'IFAA (Industriels Français de l'Assainissement Autornome), Présentation au Salon Pollutec 2012, 62 diapositives.
- LAURENT, J.-P., 1994, *Congrès AGHTM Nîmes - 7 juin 1994 - Table ronde sur les responsabilités en assainissement - Intervention de Monsieur Jean-Luc LAURENT Directeur de l'Eau*, Paris, La Défense, 11 pages.
- MARTELLI D., PONT A., 1992, *Pour améliorer l'assainissement des communes rurales, un service public pour l'assainissement autonome est peut-être la solution*, Fonds national pour le développement des adductions d'eau rurales, Plaquette, 8 pages.
- MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DE LA SANTÉ, 2012, *Assainissement non collectif. Guide d'information sur les installations : outil d'aide au choix pour les usagers*, Paris, Ministère de l'Écologie, 48 pages.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2012, *L'économie de l'environnement en 2010. Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement. Édition 2012,* Paris, Ministère de l'Écologie, Commissariat général au développement durable, 108 pages.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2010, *Plan de mobilisation des territoires et des filières sur le développement des métiers de la croissance verte : Conférence nationale sur les métiers de la croissance verte (28 janvier 2010),* Paris, Ministère de l'Écologie, 34 pages.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2010, *Plan de mobilisation des territoires et des filières sur le développement des métiers de la croissance verte : synthèse des travaux des comités de filières,* Paris, Ministère de l'Écologie, 26 pages.

- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, 2009, *La loi sur l'eau et les milieux aquatiques, Document de synthèse*, 8 pages. En ligne. URL : http://www.eaufrance.fr/site-156/documents/la-loi-sur-l-eau-et-les-milieux-777 consulté le 16 février 2013.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 1995, *Les emplois verts : actes du colloque du 2 février 1995*, Paris, Ministère de l'Environnement, 49 pages.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, 1981, *Assainissement individuel*, Neuilly-sur-Seine, 71 pages.
- MONOD H., 1904, *La santé publique : législation sanitaire de la France*, Paris, Hachette, 374 pages.
- PICARD R., DELPECH C., 2005, *Une approche communautaire du service de l'assainissement*, Paris, ADCF, 106 pages.
- ROCHE P.-A., 2010, *Les métiers et emplois du futur au service de l'environnement : réussir les mutations des services publics locaux de l'environnement*, Document de l'ASTEE, Présentation lors de la « Rentrée d'Envirhônalp 2010 », 18 diapositives.

1.5. Productions de réseaux professionnels

- GRAIE, 2013, *Rapport annuel du GRAIE*, Villeurbanne, Graie, 98 pages.
- GRAIE, 2012, *Observatoire des Spancs en Rhône-Alpes - Jura - Saône-et-Loire : État des lieux, situation au 31 décembre 2011*, Villeurbanne, Graie, 12 pages.
- GRAIE, 2012, *Actes de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bourg-en-Bresse : un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*, Villeurbanne, Graie, 81 pages.
- GRAIE, 2012, *Synthèse de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bourg-en-Bresse : un cadre d'action établi, des outils disponibles, des retours d'expériences*, Villeurbanne, Graie, 4 pages.
- GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°28 à Saint-Romain-d'Ay (07)*, Villeurbanne, Graie, 10 pages.
- GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°27 à Villeurbanne (69),* Villeurbanne, Graie, 6 pages.
- GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°26 à Voiron (28)*, Villeurbanne, Graie, 8 pages.
- GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°23 à Lyon (69),* Villeurbanne, Graie, 15 pages.
- GRAIE, 2012, *Réunion du groupe de travail n°24 à Lyon (69),* Villeurbanne, Graie, 7 pages.
- GRAIE, 2011, *Réunion du groupe de travail n°23 à La Côte Saint-André (38),* Villeurbanne, Graie, 15 pages.

- GRAIE, 2011, *Réunion du groupe de travail n°22 à Albon (26),* Villeurbanne, Graie, 8 pages.
- GRAIE, 2011, *Réunion du groupe de travail n°21 à Reignier (74),* Villeurbanne, Graie, 12 pages.
- GRAIE, 2011, *Réunion du groupe de travail n°20 à Annonay (07),* Villeurbanne, Graie, 22 pages.
- GRAIE, 2011, *Réunion du groupe de travail n°19 à Moissieu-sur-Dolon (38),* Villeurbanne, Graie, 21 pages.
- GRAIE, 2007, *Actes de la 2ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif à Bron. Réglementation, nouvelles compétences, urbanisme*, Villeurbanne, GRAIE, 198 pages.
- GRAIE, 2006, *Guide assainissement non collectif et SPANC. Questions d'ordre réglementaire*, Villeurbanne, GRAIE, 18 pages.

1.6. Sources locales

- AGENCE DE L'EAU RHÔNE-MÉDITERRANÉE-CORSE, *Demande d'aide financière pour la réhabilitation de l'assainissement non collectif*, Lyon, note réalisée dans le cadre du 9ème programme d'intervention (2007 - 2012).
- COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DRACÉNOISE, 2012, *Rapport d'activités 2011*, Draguignan, CAD, 100 pages
- COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2012, *Budget primitif 2013 - Vote du budget annexe du service public d'assainissement non collectif (Spanc). Décision du conseil du 14 décembre 2012*, Aix-en-Provence, 5 pages.
- COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2011, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement non collectif : année 2010*, Aix-en-Provence, Spanc du Pays d'Aix, 52 pages.
- COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2010, *Mise en cause de la responsabilité des Spanc*, Spanc du Pays d'Aix, Présentation, 17 diapositives.
- COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2009, *Règlement du service public d'assainissement non collectif de la communauté du Pays d'Aix*, Aix-en-Provence, Spanc du Pays d'Aix, 22 pages.
- COMMUNAUTÉ DU PAYS D'AIX, 2008, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du Service Public d'Assainissement non collectif*, Année 2007, Aix-en-Provence, CPA.
- CONSEIL GÉNÉRAL DES CÔTES D'ARMOR, 2013, *Charte pour un assainissement non collectif de qualité dans les Côtes d'Armor*, Saint-Brieux, 20 pages.

- CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE, 2008, *Charte départementale de l'assainissement non collectif : un maillon essentiel pour la protection de l'eau*, Quimper, Direction de l'eau et de l'environnement, 16 pages.
- CONSEIL GÉNÉRAL DU FINISTÈRE, 2006, *Guide technique pour la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement non collectif*, Quimper, Direction de l'eau et de l'environnement, 24 pages.
- CONSEIL GÉNÉRAL DU VAR, 2011, *Modèle de règlement de service*, Draguignan, Service d'assistance technique à l'assainissement autonome, 32 pages.
- CONSEIL GÉNÉRAL DU VAR, 2010, *SPANC : quels services pour les usagers ?,* Nice, Présentation lors de la 7ème session des Assises nationales de l'assainissement non collectif, 18 diapositives.
- JACQUEMOUD N., PATOIS L., 2005, *Syndicat intercommunal de Bellecombe : 8 années d'expériences en ANC*, Saline Royale d'Arc et Senans (25), Présentation lors des 1ères rencontres régionales de l'assainissement non collectif de l'Ascomade, 41 diapositives.
- SERVICES DE L'ÉTAT DANS LES HAUTES-ALPES, 2011, *Schéma département de coopération intercommunale des Hautes-Alpes*, 83 pages + annexes.
- SIVOM DE L'AY ET DE L'OZON, 2012, *Rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement non collectif : exercice 2011*, Saint Romain d'Ay, 16 pages.
- SIVU DE L'AY ET DE L'OZON, 2011, *Contrat de rivières Ay-Ozon : document de synthèse*, dossier définitif, 24 pages.

1.7. Sources manuscrites

- Archives départementales des Bouches-du-Rhône, 2157 W 21 : services sanitaires et sociaux, plaintes liées à l'assainissement (1980, 1990).
- Archives du Spanc du Pays d'Aix, 9 dossiers de plaintes d'assainissement non collectif (de 2006 à 2011).

SOURCES ORALES

2.1. Entretiens (pour des raisons de confidentialité, nous indiquons ici les organisations et les services rencontrés)

1. Service Pollution urbaine et industrielle et services publics de l'eau et de l'assainissement, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, le 9 avril 2013.
2. Commune de Ventabren (Bouches-du-Rhône), adjoint au Maire délégué à l'urbanisme, à l'aménagement de l'espace, 9 février 2011.
3. Agglopole Provence (Bouches-du-Rhône), Direction Eau Assainissement, 30 juillet 2010.
4. Association des cantons de Pernes et des communes proches (Vaucluse), Président, 15 mars 2011.
5. Commune de Meyrargues (Bouches-du-Rhône), 2ème adjoint délégué aux Travaux et à l'urbanisme, 27 février 2012.
6. Conseil général du Var, Service eau et assainissement, 18 mai 2011 (entretien téléphonique).
7. Conseil général du Var, Chargé de mission au département eau et milieux aquatiques du Service eau et assainissement, 31 mai 2011.
8. Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Chargée de mission boues et assainissement non collectif, 9 juin 2011.
9. Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'eau (GRAIE), Directrice, 27 mai 2011.
10. Communauté d'agglomération dracénoise (Var), Chef du SPANC, le 31 mai 2011.
11. Communauté d'agglomération du Grand Avignon (Vaucluse), Services techniques, SPANC, DSP, 16 février 2011.
12. Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, Délégation Rhône-Alpes, Chargée de mission, 18 juillet 2011.
13. Communauté de communes des Deux Buëch, Vice-Président chargé des Déchets et Environnement, 9 mars 2012.
14. Association « Consommation, Logement et Cadre de Vie », Vice-Président, 19 décembre 2012.
15. Commune de Pernes-les-Fontaines (Vaucluse), Responsable des services techniques, 16 juin 2011.
16. Communauté de communes du Laragnais (Hautes-Alpes), Directrice des services techniques, 8 mars 2012.

17. Commune de Ventabren (Bouches-du-Rhône), Directeur des services de l'urbanisme, 9 février 2011.
18. Commune de Gap (Hautes-Alpes), Direction de l'eau et de l'assainissement, services techniques, 10 août 2011.
19. Agence de l'eau délégation de Marseille, Service des affaires générales et financières, 18 mai 2011.
20. Communauté de communes du Laragnais (Hautes-Alpes), Troisième Vice-Président en charge de l'environnement, 8 mars 2012.
21. ARPE, Coordinatrice de l'Unité Assainissement et Milieux aquatiques, 22 juillet 2010.
22. Maire de la commune de Pernes-les-Fontaines (Vaucluse), 17 juin 2011.
23. Maire de la commune d'Eyragues (Bouches-du-Rhône), 23 juin 2010.
24. Membre de l'équipe pédagogique du Lycée Agrotec de Vienne, le 12 mars 2013.
25. Commune de Gap (Hautes-Alpes), Direction de l'eau et de l'assainissement, services techniques, le 10 août 2011.
26. Communauté du Pays d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône), Chef du SPANC, 15 février 2011.
27. Commune de Lorgues, Premier adjoint à l'urbanisme (Var), 26 juillet 2011.
28. Collectif de l'eau d'Avignon (Vaucluse), Présidente, 10 février 2011.
29. Office international de l'eau, le 28 février 2013.
30. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargée de mission, 19 décembre 2012.
31. Technicien Sataa, Conseil général des Hautes-Alpes, Service assainissement, 25 juillet 2011.
32. Collectif de l'eau d'Avignon (Vaucluse), Secrétaire, 10 février 2011.
33. Commune de la Roque d'Anthéron (Bouches-du-Rhône), adjoint au Maire chargé du développement durable, 21 juin 2010.
34. Société du Canal de Provence, 6 juin 2011.
35. Communauté du Pays d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône), Spanc, le 27 juin 2011.
36. Société du canal de Provence, Service Aménagement – Environnement, 11 janvier 2011.
37. Communauté de communes des Deux Buëch (Hautes-Alpes), Services techniques, 9 mars 2012.
38. ARPE, Animateur Réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques (région Paca), 22 juillet 2010.
39. Commune de Meyrargues (Bouches-du-Rhône), Direction général des services, 10 février 2011.
40. Conseil général des Bouches-du-Rhône, Direction de l'Environnement, 11 mars 2011.
41. Syndicat intercommunal de Bellecombe (Haute-Savoie), Services techniques, 7 juillet 2011
42. Syndicat Mixte des Eaux de la Région Rhône-Ventoux (Vaucluse), SPANC, 2 mars 2012.
43. Communauté d'agglomération du Grand Avignon, (Vaucluse), SPANC, 16 février 2011.
44. Fédération française des collectivités concédantes et en régie (FNCCR), 13 décembre 2011.
45. Industriels Français de l'Assainissement Autonome (IFAA), 12 décembre 2012.

46. Commune de Meyrargues (Bouches-du-Rhône), 6ème adjointe au PLU et à l'Agenda 21, 27 février 2012.
47. Commune de Bouc-Bel-Air (Bouches-du-Rhône), Service urbanisme et Grands Travaux, 19 juillet 2011.
48. Commune de Sarrians (Vaucluse), SPANC, 2 mars 2012.
49. Communauté d'agglomération dracénoise (Var), Direction « Droit des sols », 26 juillet 2011.
50. Agence régionale pour la Santé, division des Bouches-du-Rhône, 6 juin 2010.

2.2. Observations de situations de travail

- Spanc du Pays d'Aix (Bouches-du-Rhône)

- 4 avril 2012 : 5 visites lors de diagnostics de bon fonctionnement.
- 5 avril 2012 : 4 visites lors de diagnostics lors de vente d'un bien immobilier.

- Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise (Var)

- 16 avril 2012 : 3 visites de chantier d'installation d'assainissement non collectif (contrôles de l'exécution) et 2 diagnostics de bon fonctionnement.
- 17 avril 2012 : 2 visites de chantier d'installation d'assainissement non collectif (contrôles de l'exécution) et 2 diagnostics de bon fonctionnement.
- 18 avril 2012 : 2 visites lors de diagnostics de bon fonctionnement.
- 19 avril 2012 : 2 visites de chantier d'installation d'assainissement non collectif (contrôles de l'exécution) et 2 diagnostics de bon fonctionnement.

- Spanc de la commune de Sarrians (Vaucluse)

- 27 mars 2012 : 4 visites lors de diagnostics de bon fonctionnement.

2.3. Observations de colloques et de réunions de travail

2.3.1. Colloques

- **21 juin 2011 :** 2ème rencontre régionale urbanisme et eau : pour la mise en œuvre de la politique de l'eau dans les Scot et les PLU, organisée par le Graie, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, la Région Rhône-Alpes et la Dreal Rhône-Alpes.

- **13 décembre 2011 :** 6ème conférence régionale de l'assainissement non collectif du Graie à Valence.
- **11 décembre 2012** : 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif du Graie à Bourg-en-Bresse.

2.3.2. Réunions de travail

- Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'AzurProvence-Alpes-Côte d'Azur (Atanc Paca)

  - Réunion du groupe de travail à Vinon-sur-Verdon, le 22 mars 2012.
  - Réunion du groupe de travail à Castellane sur le thème « Urbanisme et SPANC », le 30 juin 2011.

- Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau (Graie)

  - Groupe de travail régional au Conseil général du Rhône, le 7 février 2012.
  - Groupe de travail régional au Syndicat intercommunal de Bellecombe, le 7 juillet 2011.

2.4. Enquêtes quantitatives

- Enquête quantitatives auprès de Spanc, à l'échelle nationale : 329 réponses.
- Enquête quantitative auprès de particuliers du Pays d'Aix : 89 réponses.

BIBLIOGRAPHIE

ABBOTT A., 2003, "Écologies liées : à propos du système des professions", dans MENGER P.-M. (dir.), *Les professions et leurs sociologues. Modèles théoriques, catégorisations, évaluations*, Paris, Éditions de la MSH, p. 29-50.

ABBOTT A., 1988, *The system of professions. An essay on division of expert labor*, Chicago, University of Chicago Press, 435 pages.

AMALRIC M. (dir.), 2011, *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ?*, Tours, Programme PUCA "L'intercommunalité à l'épreuve des faits", vol. 1 : rapport transversal, 179 pages.

AMALRIC M. (dir.), 2011, *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité*, Tours, Programme PUCA "L'intercommunalité à l'épreuve des faits", vol. 2 : rapport thématique, 88 pages.

AMALRIC M. (dir.), 2011, *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité*, Tours, Programme PUCA "L'intercommunalité à l'épreuve des faits", vol. 3 : atlas cartographique, 49 pages.

AMF, 2008, *Les services publics de l'assainissement. Présentation à l'Université de Maires de Lot-et-Garonne*, 34 pages.

ARAB N., 2008, "À quoi sert l'expérience des autres ? "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain", *Espaces et sociétés*, n°4, vol. 131, p. 33-47.

ARNAUD L., BART C.L., PASQUIER R., 2007, *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 253 pages.

ASPE C., 1991, *Chercheurs d'eau en Méditerranée : pratiques et représentations de l'eau dans l'espace méditerranéen*, Paris, Éditions du Félin, 215 pages.

ASTEE CSTB, 2006, *Réhabilitation des installations d'assainissement non collectif des maisons individuelles*, Document final : groupe de travail "assainissement non collectif", 81 pages.

AUBRUN J., 2008, "Les transformations du discours hygiéniste dans la banlieue républicaine de Paris (1890-1910)", dans MAREC Y. (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIII - fin XXe siècle)*, Paris, Creaphis éditions, p. 212-222.

BARBIER R., 2002, "La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets", *Flux*, n °48-49, p. 35-46.

BARDACH E., 1977, *The Implementation Game : What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, MIT Press, 336 pages.

BARLES S., 2005, *L'invention des déchets urbains : France, 1790-1970*, Seyssel, Champ Vallon, 370 pages.

BARLES S., 2002, "L'invention des eaux usées : l'assainissement de Paris de la fin de l'Ancien Régime à la seconde guerre mondiale", dans BERNHARDT C., MASSARD-GUILBAUD G. (dir.), *Le démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, p. 129-156.

BARLES S., 1999, *La ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain, XVIIIe-XIXe siècle*, Seyssel, Champ Vallon, 373 pages.

BARRAQUÉ B., 2007, "Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation", *Responsabilité & environnement*, n°46, p. 73-80.

BARRAQUÉ B., 2005, "Évolution des normes sanitaires et environnementales de l'eau urbaine", *Colloque de l'observatoire universitaire de la ville "Développement urbain durable, gestion des ressources, gouvernance"*, Repenser le territoire : un dictionnaire critique, Lausanne.

BARRAQUÉ B., 1998, "Subsidiarité et politique de l'eau", dans FAURE A. (dir.), *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, p. 165-201.

BARRAQUÉ B., 1999, "Le ministère de l'Environnement et les Agences de l'eau", dans LASCOUMES P. (dir.), *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p. 103-127.

BARRAQUÉ B., 1995, "Les politiques de l'eau en Europe", *Revue française de science politique*, n °3, vol. 45, p. 420-453.

BARATTUCCI C., 2006, *Urbanisations dispersées : interprétations / actions, France et Italie, 1950-2000*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 317 pages.

BARTHÉLÉMY F., 2011, "La dimension stratégique de la profession", dans BARTHÉLÉMY F. (dir.), *Sociologie de l'action organisée : nouvelles études de cas*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, p. 49-69.

BARTHÉLÉMY F. (dir.), 2011, *Sociologie de l'action organisée : nouvelles études de cas*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université, 239 pages.

BECKER H.S., 1988, *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 379 pages.

BERLAND J.-M., 2004, *Le contrôle et l'entretien des installations d'assainissement non collectif : état de la réglementation et de la mise en place de services publics de gestion des installations*, Ministère de l'agriculture de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Document technique FNDAE, Hors Série n°13, 120 pages.

BERLAND J.-M., 1994, *Normes : quelle influence sur les choix techniques dans les domaines de l'assainissement et de l'épuration ? Comparaison France/Allemagne*, Noisy-le-Grand, Thèse de doctorat de l'Ecole Nationale des Ponts-et-Chaussées, 348 pages.

BERNHARDT C., MASSARD-GUILBAUD G. (dir.), *Le démon moderne. La pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 465 pages.

BEZES P., 2012, "Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy : rhétorique de rupture, réformes et structures et désorganisations", dans MAILLARD J., SUREL Y. (dir.), *Politiques publiques*, vol. 3, Paris, Presses de Sciences Po, p. 211-235.

BEZES P., LE LIDEC P., 2010, "L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisations de l'État territorial", *Revue française d'administration publique*, n°4, vol. 136, p. 919-942.

BIAU V., TAPIE G. (dir.), *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses, 217 pages.

BOINO P. (dir.), 2009, *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Parenthèses, 261 pages.

BOINO P., 2001, "Périurbanisation et renouvellement des centres secondaires dans la région lyonnaise", *Géocarrefour*, n°4, vol. 76, p. 375-382.

BOLTANSKI L., DARRÉ Y., SCHILTZ M.-A., 1984, "La dénonciation", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 51, p. 3-40.

BOMBENGER P.-H., 2011, *L'urbanisme en campagne. Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises*, Thèse de doctorat de sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal (cotutelle avec l'Université François Rabelais de Tours), 565 pages.

BONNAUD L., 2004, "Au nom de la loi et de la technique : l'évolution de la figure de l'inspecteur des installations classées depuis les années 1970", *Politix*, vol. 24, n°69, p. 131-161.

BONNIN-OLIVEIRA S., 2012, *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, Thèse de doctorat de Géographie Aménagement de l'Université de Toulouse, 603 pages.

BORRAZ O., 2004, "Les normes, instruments dépolitisés de l'action publique", dans LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, p. 123-161.

BOURDIEU P., 1995, "Sur les rapports entre la sociologie et l'histoire en Allemagne et en France", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°1, vol. 106, p. 108-122.

BOURDIEU P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 474 pages.

BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELÉ P. (dir.), 2006, *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 316 pages.

BOUSSARD V., DEMAZIÈRE D., MILBURN P. (dir.), 2010, *L'injonction au professionnalisme : analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 176 pages.

BOY D., BRUGIDOU M., HALPERN C., LASCOUMES P., 2012, *Le Grenelle de l'environnement: Acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, 352 pages.

BRUN A., 2009, "Gestion de l'eau en France", *Économie rurale*, n°309, p. 4-8.

CALLEN D., 2011, *La "fabrique péri-urbaine", système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la Grande couronne francilienne*, Thèse pour le doctorat de Géographie de l'Université de Paris I, 402 pages.

CARBONNIER J., 2001, *Flexible droit : textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ (10e éd.), 493 pages.

CASTEL J.-C., 2010, "Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation", *Études foncières*, n°147, p. 14-20.

CHADOIN O., 2007, *Être architecte : les vertus de l'indétermination. De la sociologie d'une profession à la sociologie du travail professionnel*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 384 pages.

CHAMPY F., 2011, *Nouvelle théorie sociologique des professions*, Paris, Presses universitaires de France, 284 pages.

CHARMES E., 2011, *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses universitaires de France, 288 pages.

CHAZEL F., COMMAILLE J. (dir.), 1991, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, 426 pages.

CHEVALLIER J. (dir.), 1995, *De quelques usages du concept de régulation*, Paris, L'Harmattan, 71 pages.

CHOSSON A., JAMET J., BERNHARD S., 2010, *L'assainissement individuel des eaux usées domestiques : De la fosse septique au SPANC : fonctionnement, coût, droits et obligations des particuliers et des communes*, Paris, Vuibert, 160 pages.

CLAUDE V., 2009, "Histoire des "mondes" des professionnels de l'urbain : quelques effets structurants", dans BIAU V., TAPIE G. (dir.), *La fabrication de la ville : métiers et organisations*, Marseille, Parenthèses, p. 63-72.

CLAUDE V., 2008, "Zonage et planification urbaine : une perspective historique à partir des pratiques professionnelles", dans LARRUE C., MELÉ P. (dir.), *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan, p. 49-62.

CLAUDE V., 2006, *Faire la ville : Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Parenthèses, 253 pages.

CLAUDE V., 1999, *Temps et métiers de l'urbanisme*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris VIII, 195 pages.

CLAUDE V., 1987, *L'association générale des hygiénistes et techniciens municipaux : école et / ou lobby. 1905-1930*, La technique sanitaire. Revue de l'art de l'ingénieur et de l'hygiéniste municipal, 262 pages.

COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 381 pages.

CORNUT ST-PIERRE P., 2008, "Stéphane LEGRAND, Les normes chez Foucault", *Ithaque*, 2, p. 151-155.

COUTARD O., RUTHERFORD J., 2009, "Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques « décentralisées »", *Flux*, n°2-3, vol. 76-77, p. 6-13.

CROZIER M., THOENIG J.-C., 1975, "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, n °1, vol. 16, p. 3-32.

DALIGAUX J., 2001, "La périurbanisation en Provence : visages d'hier et d'aujourd'hui, interrogations pour demain. Le cas du Var et des Bouches-du-Rhône", *Géocarrefour*, n°4, vol. 76, p. 289-302.

DALIGAUX J., 1999, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan, 267 pages.

DEMAZIÈRE D., ROQUET P., WITTORSKI R., 2012, *La professionnalisation mise en objet*, Paris, L'Harmattan, 284 pages.

DEMAZIÈRE D., GADÉA C. (dir.), 2009, *Sociologie des groupes professionnels : acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 463 pages.

DESAGE F., 2005, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat de science politique de l'Université Lille 2, 707 pages.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de doctorat de géographie de l'Université Paris I, 526 pages.

DESJARDINS X., BOINO P. (dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Paris, PUCA, 89 pages.

DEUTSCH J.-C., VULLIERMÉ M., 2003, "L'évolution des techniques", *Flux*, vol. 2, n°52-53, p. 17-26.

DEVISME L. (dir.), 2009, *Nantes : petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 247 pages.

DOUAY N., 2008, "Quand l'attractivité devient un problème : le cas du Pays d'Aix", dans PINSON D. (dir.), *Métropoles en France et au Canada, Dynamiques, politiques et cultures*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 103-116.

DOUILLET A.-C., 2012, "Comment analyser la différenciation dans l'action publique locale ?", dans DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-P. (dir.), *Action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, p. 21-25.

DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-P. (dir.), 2012, *Action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 353 pages.

DUBAR C., TRIPIER P., 2005, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 283 pages.

DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 216 pages.

DUBOIS V., 1999, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 208 pages.

DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, n°4, vol. 46, p. 580-623.

EPSTEIN R., 2005, "Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires", *Esprit*, p. 96-111.

EYL-MAZZEGA R., 2009, *Les politiques de l'assainissement non collectif en France : état des lieux, enjeux et perspectives*, Stage d'études à l'ONEMA, 133 pages.

FABUREL G., GRENIER A., CHARRE S., 2007, "L'acceptabilité sociale des limitations à l'usage de l'automobile en ville pour cause environnementale : le poids des rapports entre la responsabilité individuelle (singulièrement en matière de pollution atmosphérique et la régulation territoriale)", *Air Pur*, n°73, p. 19-29.

FAURE A. (dir.), 1998, *Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 312 pages.

FAURE A., DOUILLET A.-C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 300 pages.

FAURE A., NÉGRIER E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 304 pages.

FOUCAULT M., 2001, *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976 - 1988*, Paris, Gallimard, 1736 pages.

FOUCAULT M., 1999, *Les Anormaux. Cours au collège de France*, Paris, Seuil, 351 pages.

FOUCAULT M., 1976, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 688 pages.

FRIEDBERG E., 1997, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 329 pages.

FRIOUX S., 2009, *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIXe siècle-années 1950)*, Thèse de doctorat d'histoire de l'Université Lyon 2, 686 pages.

FRIOUX S., 2007, "Villes et entreprises. Acteurs de l'assainissement urbain en France (fin XIXe - milieu XXe siècle)", *Histoire urbaine*, n°1, vol. 18, p. 125-140.

GAUDIN J.-P., 1985, *L'avenir en plan : technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Seyssel, Champ Vallon, 215 pages.

GHIOTTI S., 2006, "Les territoires de l'eau et la décentralisation : la gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence", *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, [En ligne] mis en ligne le 10 février 2006, consulté le 15 février 2013. URL : http://developpementdurable.revues.org/1742,

GIDDENS A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 192 pages.

GRÉMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 477 pages.

GROSJEAN B., 2010, *Urbanisation sans urbanisme : Une histoire de la "ville diffuse"*, Bruxelles, Editions Mardaga, 349 pages.

GUEGEN É., 1995, *La normalisation au service du droit de l'environnement*, Paris, Ministère de l'Environnement, 274 pages.

GUILLERMÉ A., 1991, "Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensé de l'ingénieur sous la Restauration", *Flux*, n°6, p. 5-17.

HASSENTEUFEL P., 2008, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 294 pages.

JACQUEMET G., 1979, "Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIXe siècle", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 26, p. 505-548.

JAGLIN S., 2010, « Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement », *Flux*, vol. 1, n°79-80, p. 6-6.

JEANJEAN A., 2006, *Basses œuvres : une ethnologie du travail dans les égouts*, Paris, CTHS, 279 pages.

JEANNOT G., 2008, "Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics", *Revue française de science politique*, n°1, vol. 58, p. 123-140.

JEANNOT G., 2005, "Les métiers flous du développement rural", *Sociologie du travail*, n°1, vol. 47, p. 17-35.

KNOBLOCH K., 2009, *L'urbaniste et ses métiers : délimitation d'un champ, légitimité des pratiques*, Thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace, urbanisme de l'Université d'Aix-Marseille III, 464 pages.

KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., 2006, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich / Chur, Verlag Rüegger, 387 pages.

LAHIRE B., 2006, *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Hachette, 392 pages.

LARRUE C., 2000, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 207 pages.

LARRUE C., MELÉ P., 2008, *Territoires d'action : aménagement, urbanisme, espace*, Paris, L'Harmattan, 276 pages.

LASCOUMES P., 2012, *Action publique et environnement*, Paris, Presses universitaires de France, 128 pages.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 369 pages.

LASCOUMES P., 2004, "La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir", *Le Portique*, 13-14, [En ligne] mis en ligne le 15 juin 2007, Consulté le 11 janvier 2013. URL : http://leportique.revues.org/index625.html.

LASCOUMES P., 2001, "Chartes éthiques et code de bonne conduite en matière de délinquance économique et financière : au-delà ou en deçà du droit ?", *Les activités des sociétés transnationales et la nécessité de leur encadrement juridique*, Séminaire de travail, Céligny, Genève, 4-5 mai,

LASCOUMES P. (dir.), 1999, *Instituer l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 233 pages.

LASCOUMES P., 1990, "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'année sociologique*, vol. 40, p. 43-71.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1998, "Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures", *Politix*, vol. 11, n°42, p. 37-66.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1996, "Des “passe-droits” aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l'action publique", *Droit et société*, n°32, p. 51-73.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2004, "Introduction : l'action publique saisie par ses instruments", dans LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 11-38.

LASCOUMES P., SIMARD L., 2011, "L'action publique au prisme de ses instruments", *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, p. 5-22.

LAVILLE B., 2010, "Du ministère de l'impossible au ministère d'État", *Revue française d'administration publique*, n°134, vol. 2, p. 277-311.

LE BIANIC T., VION A. (dir.), 2008, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 348 pages.

LE BOURHIS J.-P., 2004, *La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse de doctorat de science politique de l'Université de Paris 1, 529 pages.

LEFEUVRE M.-P., 2007, *Action publique locale et propriétaires*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches de l'Université Paris XII, 149 pages.

LEGRAND S., 2007, *Les normes chez Foucault*, Paris, Presses Universitaires de France, 315 pages.

LEQUIN Y., 1998, "Les citadins et leur vie quotidienne", dans AGULHON M. (dir.), *La ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien*, Paris, Éditions du Seuil, p. 734.

LINDER S.H., PETERS B.G., 1989, "Instruments of governement : perceptions and contexts", *Journal of Public Policy*, vol. 9, n°1, p. 35-58.

LIPSKY M., 1980, *Street level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 244 pages.

LORRAIN D., 2004, "Les pilotes invisibles de l'action publique : le désarroi du politique ?", dans LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, p. 163-198.

MELÉ P., 2009, "Pour une géographie du droit en action", *Géographie et cultures*, n°72, p. 25-42.

MENGER P.-M. (dir.), 2003, *Les professions et leurs sociologues. Modèles théoriques, catégorisations, évaluations*, Paris, Éditions de la MSH, 272 pages.

MÜLLER P., 2011, *Les politiques publiques*, France, Presses universitaires de France, 9ème éd., 126 pages.

MÜLLER P., 2000, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, n°2, vol. 50, p. 189-208.

MURARD L., ZYLBERMAN P., 1996, *L'Hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*, Paris, Fayard, 805 pages.

NÉGRIER E., 2007, "Introduction générale : penser la contingence territoriale", dans FAURE A., NÉGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, p. 9-18.

NOIRIEL G., 2006, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte, 121 pages.

NUNEZ S., 2008, "La demande d'autorisation de construire dans la banlieue parisienne", dans MAREC Y. (dir.), *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIIIe - fin XXe siècle)*, Paris, Creaphis éditions, p. 174-183.

OSTY F., 2003, *Le désir de métier : engagement, identité et reconnaissance au travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 244 pages.

PARADEISE C., 2008, "Autonomie et régulation : retour sur deux notions-clés", dans LE BIANIC T., VION A. (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, p. 289-296.

PARSONS T., 1960, *Structure and process in modern societies*, Glencoe, Free Press, III, 344 pages.

PAYRE R., POLLET G., 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 125 pages.

PAYRE R., POLLET G., 2005, "Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?", *Revue française de science politique*, n°1, vol. 55, p. 133-154.

PETITET S., 2000, *Les services publics locaux : territoires et modèles de l'action publique*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en aménagement et urbanisme, Université Lyon 2, 226 pages.

PFLIEGER G., 2007, "Gestion urbaine de l'eau : de l'usager au consommateur. Vers une primauté des normes sur le politique", *Politiques et management public*, vol. 25, n°1, p. 43-63.

PIOTET F. (dir.), 2002, *La révolution des métiers*, Paris, Presses universitaires de France, 362 pages.

POUPEAU F.-M., 2011, "(Con)fusion dans l'état départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer)", *Revue française d'administration publique*, n °3, vol. 139, p. 517-535.

PUCA, 2010, *La fabrique du bien commun : des normes techniques aux normes de services*, Actes de colloque du 18 mars 2010 à l'Université Paris Dauphine, 102 pages.

RENOU Y., 2012, "Indicateurs de performance et gouvernementalité des ressources en eau", *Colloque PACTE / CEP Grenoble (14-15 décembre 2012) - Le service public de l'eau potable et ses territoires à l'épreuve du développement durable : état des lieux et perspectives*, p. 22.

RIGOLLET L., 2009, "Rhône, une périurbanisation de plus en plus lointaine", *La lettre de l'INSEE - Résultats*, n°104.

ROCHER L., 2006, *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, Thèse de doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme de l'Université de Tours, 445 pages.

ROLLIN J., 2012, "L'aménagement durable et la périlleuse quête de la pluridisciplinarité : urbanisme et assainissement individuel en Provence", dans MÉSINI B. (dir.), *Aménagement durable des territoires méditerranéens*, Marseille, Presses universitaires de Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, p. 197-213.

ROLLIN J., 2009, *Les territoires périurbains à l'épreuve des politiques environnementales : socio-histoire de l'action publique dans la métropole marseillaise depuis les années 1950*, Mémoire de Master 2 d'urbanisme et aménagement à l'Institut d'urbanisme de Lyon, 121 pages.

ROLLIN J., 2008, *La gestion urbaine de l'eau dans le Pays d'Aix : transversalité et système d'acteurs*, Institut d'urbanisme de Lyon, Mémoire de Master en urbanisme et aménagement et rapport de stage à la Direction régionale de l'environnement de la région PACA, 127 pages.

ROME A.W., 2001, *The bulldozer in the countryside : suburban sprawl and the rise of American environmentalism*, New York, Cambrigde University Press, 299 pages.

ROULLIER J.-E., 1991, "Introduction", dans JEANNOT G., RENARD V., THEYS J. (dir.), *L'envrionnement entre le maire et l'Etat*, Paris, ADEF, p. 13-16.

RUMPALA Y., 1999, "Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers : du développement des politiques de collecte sélective à l'hétérorégulation de la sphère domestique", *Revue française de science politique*, n°4, vol. 49, p. 601-630.

SIMON H.A., 2004, *Les sciences de l'artificiel*, Paris, Gallimard, 464 pages.

SOUAMI T., 2008, "Le développement durable change-t-il le monde des urbanistes ? Vers une structuration du milieu professionnel ?", *Annales de la recherche urbaine*, n°104, p. 19-27.

TIFFON G., 2013, "Relation de service, rapport social de service. Quelle grille d'analyse ?", *La nouvelle revue du travail*, n°2, [En ligne] Consulté le 15 septembre 2013. URL : http://nrt.revues.org/664.

TODD E., LE BRAS H., 2013, *Le Mystère français*, Paris, Seuil, 154 pages.

UGHETTO P., 2013, "L'enjeu paradigmatique de la relation de service au sein de la sociologie du travail", *La nouvelle revue du travail*, n°2, [En ligne] Consulté le 20 septembre 2013. URL : http://nrt.revues.org/726.

VERPRAET G., 2005, *Les professionnels de l'urbanisme : socio-histoire des systèmes professionnels de l'urbanisme*, Economica, 226 pages.

VÉZINAT N., 2010, "Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France. Bilan critique autour des ouvrages de Didier Demazière, Charles Gadéa (2009) et Florent Champy (2009)", *Sociologie*, n°3, vol. 1 [En ligne] mis en ligne le 28 octobre 2010, Consulté le 28 février 2012. URL : http://sociologie.revues.org/517,

WAECHTER V., 2004, "Gérer la qualité de l'eau : singularisation, évaluation et régime de gouvernement", *Sociologie du travail*, n4, vol. 46, p. 497-509.

WARIN P., 2002, *Les dépanneurs de justice : les "petits fonctionnaires" entre égalité et équité*, Paris, LGDJ, 134 pages.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Cartes

Carte 1 : répartition géographique des 329 Spanc ayant répondu à l'enquête 26
Carte 2 : localisation des quatre terrains regroupant au total huit Spanc 28
Carte 3 : répartition géographique des Spanc en France 135
Carte 4 : localisation des Spanc dans l'organigramme des structures d'accueil 149
Carte 5 : date de création des Spanc 150
Carte 6 : localisation du Spanc de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix 155
Carte 7 : localisation du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise 156
Carte 8 : localisation du Spanc du Grand Avignon et de Pernes-les-Fontaines 158
Carte 9 : localisation du Spanc des deux Buëch et du Laragnais 161
Carte 10 : localisation du Spanc de l'Ay et de l'Ozon 165
Carte 11 : localisation du Spanc du Syndicat des Rocailles et de Bellecombe 166

Tableaux

Tableau 1 : caractéristiques des Spanc par rapport à celles des Spic et des SPA 39
Tableau 2 : réglementation sur l'assainissement non collectif 1953 - 1985 75
Tableau 3 : liste des points à contrôler d'après l'arrêté contrôle du 7 septembre 2009 89
Tableau 4 : modalités d'évaluation des installations d'assainissement non collectif d'après l'arrêté du 27 avril 2012 96
Tableau 5 : nombre d'articles des codes en vigueur touchant à l'assainissement non collectif 113
Tableau 6 : évolution du nombre de Spanc recensés depuis 2008 134
Tableau 7 : nombre d'habitants desservis par les Spanc recensés 136
Tableau 8 : installations par Spanc dans le bassin RMC 137
Tableau 9 : la prise en charge des missions facultatives par les Spanc 137
Tableau 10 : structures de gestion des Spanc en France métropolitaine 138
Tableau 11 : répartition des compétences environnementales par types de groupements intercommunaux 139
Tableau 12 : les sources de financement des Spanc 140
Tableau 13 : les types de redevances mises en place par les Spanc 141
Tableau 15 : l'articulation des sources de financement des Spanc 142
Tableau 16 : cinq modalités de financement les plus utilisées par les Spanc 143
Tableau 17 : nombre d'agents dans les Spanc 144
Tableau 18 : temps de travail accordé à la gestion de l'assainissement non collectif 145
Tableau 19 : le temps de travail des agents de Spanc 145
Tableau 20 : structuration des Spanc en matière de ressources humaines 146
Tableau 21 : statut de la population d'agents de Spanc 147
Tableau 22 : modes de gestion des Spanc en France 148
Tableau 23 : localisation des Spanc dans l'organigramme des structures d'accueil 149
Tableau 24 : date de création des Spanc 150
Tableaux 28 : caractéristiques du Spanc de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix 155
Tableaux 29 : caractéristiques du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise 156
Tableaux 30 : caractéristiques du Spanc du Grand Avignon 158

Tableaux 31 : caractéristiques du Spanc de Pernes-les-Fontaines 159
Tableaux 32 : caractéristiques du Spanc des deux Buëch 161
Tableaux 33 : caractéristiques du Spanc du Laragnais 162
Tableaux 34 : caractéristiques du Spanc de l'Ay et de l'Ozon 165
Tableaux 35 : caractéristiques du Spanc du Syndicat des Rocailles et de Bellecombe 166
Tableau 36 : modalités et taux des aides des agences de l'eau pour 2010 206
Tableau 37 : nombre d'installations réhabilitées 207
Tableau 38 : les réhabilitations dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse entre 2007 et 2012 211
Tableau 39 : évolutions annuelles du nombre de réhabilitation dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse. 212
Tableau 40 : compétences exercées par les communautés d'agglomération et de communes219
Tableau 41 : part des intercommunalité effectuant une mission facultative 220
Tableau 42 : tableau récapitulatif de neuf plaintes reçues par le Spanc du Pays d'Aix, 2006 - 2011
Tableau 43 : compétences nécessaires au contrôleur en assainissement collectif et non collectif 274
Tableau 44 : nombre d'emplois dans la fonction publique territoriale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en 2009 279
Tableau 45 : la formation des agents des Spanc 283
Tableau 46 : fréquence de participation à des formations continues d'au moins un agent du Spanc 290
Tableau 47 : l'adhésion à un réseau professionnel d'agent de Spanc 315
Tableau 48 : détails des subventions reçues par le Graie en 2012 333
Tableau 49 : activités et priorités de l'animation régionale 334
Tableau 50 : présence des acteurs aux réunions du groupe de travail du Graie en 2011 et 2012 338
Tableau 51 : présence des Spanc aux neuf réunions du groupe de travail du Graie en 2011 et 2012 339
Tableau 52 : adhérents de la Charte d'assainissement non collectif des Côtes d'Armor 356
Tableau 53 : état des lieux des chartes de qualité de l'assainissement non collectif en 2009. 359

Encadrés

Encadré 1 : présentation de l'enquête auprès de 89 usagers du Spanc du Pays d'Aix-en-Provence 23
Encadré 2 : présentation de la base de données Sispea 24
Encadré 3 : présentation de l'enquête quantitative auprès de 329 Spanc 25
Encadré 4 : caractéristiques techniques et conditions de réalisation des dispositifs 85
Encadré 5 : articles de codes en vigueur touchant à l'assainissement non collectif 112
Encadré 6 : budget primitif 2013 du Spanc du Pays d'Aix. 116
Encadré 7 : caractéristiques des filières classiques 124
Encadré 8 : schémas de principe des fosses septiques 126
Encadré 9 : caractéristiques des filières agréées 128
Encadré 10 : compétence assainissement mise en œuvre en 2005 218
Encadré 11 : profil de deux agent de Spanc (les prénoms ont été modifiés) 232
Encadré 12 : profils d'usagers 233
Encadré 13 : profils d'usagers 234
Encadré 14 : profil de l'usager François 247
Encadré 15 : profil d'un usager Gilles 248
Encadré 16 : procédure de gestion des litiges du Spanc du Pays d'Aix 251
Encadré 17 : à quelle fréquence exercez-vous ces activités ? 271
Encadré 18 : À quelle fréquence exercez-vous ces activités ? 272
Encadré 19 : variations des emplois environnementaux par domaines entre 2004 et 2010 277
Encadré 20 : profil de technicien supérieur de gestion de maîtrise de l'eau 287
Encadré 21 : les relations entre les Spanc et les acteurs privés de l'assainissement non collectif 302
Encadré 22 : chronologie d'une opération de réhabilitation en maîtrise d'ouvrage publique du Spanc de l'Ay et de l'Ozon 351

Figures

Illustration 1 : documents ministériels de promotion de l'assainissement non collectif 78
Illustration 2 : organigramme de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature 94
Illustration 3 : photographie d'un contrôle d'une installations existante : utilisation d'un fumigène (Var) 104
Illustration 4 : contrôle d'une installation existante : découverte de l'installation (Vaucluse) 104
Illustration 5 : installation achevée et faisant l'objet d'un contrôle de conception (Var) 105
Illustration 6 : photographie d'un contrôle d'un chantier en cours : (Var) 105
Illustration 7 : protestations menées par le collectif anti-Spanc normand 241
Illustration 8 : visite de terrain lors d'une formation technique d'agents de Spanc 292

TABLE DES MATIÈRES

Liste des sigles **9**

Introduction générale **11**

L'encadrement réglementaire et normatif du Spanc *12*
Des territoires sous contrainte *14*
Les agents des Spanc en difficulté *15*
Quelle différenciation de l'action publique locale ? *16*
La conduite de la thèse *18*
- Mon parcours universitaire 18
- Des sciences humaines aux sciences sociales 19
- Mon intégration dans le monde des agents de Spanc 20
- Les sources écrites : deux niveaux d'analyse 21
- Des enquêtes quantitatives croisées 22
- Les analyses qualitatives : entretiens et observations 26
- Des terrains d'étude complémentaires 27

Plan de la thèse *31*

CADRAGE THÉORIQUE **33**
La normalisation des territoires

A. Le gouvernement par les normes **34**

A.1. Le pouvoir de normaliser 34
- La définition des normes 34
- L'application des normes 35

A.2. Les outils et les formes de gouvernement 36
- Les instruments d'action publique 36
- Exemples dans le domaine de l'environnement 37
- Les services publics locaux 38

A.3. Les normes juridiques 39
- Le « droit flexible » 39
- La localisation du droit 40

B. L'application des normes dans les territoires périurbains **42**

B.1. La périurbanisation : dynamiques territoriales et administration 42

B.2. L'évolution du rôle de l'État 43
- Les lois de décentralisation 44
- La fin de l'État garant de l'homogénéité de l'action publique ? 45

B.3. Les jeux de mise en œuvre 46
- Une analyse de l'action collective locale 46
- Les éléments du jeu de mise en œuvre 46
- Le problème de l'absence des normes 47

B.4. Les difficultés dans les territoires ruraux et périurbains 48

- Le manque d'ingénierie 48
- De nouvelles régulations locales 49

C. Les pratiques professionnelles et l'application des normes 50

C.1. L'orientation individuelle des politiques publiques 51

- L'orientation de la politique par les agents administratifs 51
- La difficulté d'acquérir des connaissances 52

C.2. L'intervention des groupes professionnels 53

- Les secteurs professionnels entre tensions internes et externes 53
- L'organisation des groupes professionnels 54
- La professionnalisation comme relais des politiques publiques ? 55

C.3. L'analyse des pratiques professionnelles pour un retour au territoire 56

- Exigences disciplinaires 57
- L'articulation entre les normes et les territoires 57

Conclusion du cadrage théorique 59

PARTIE 1
Le cadre des normes réglementaires et techniques

Introduction de la première partie 63

CHAPITRE 1 65
Émergence et évolution de la politique d'assainissement non collectif

1.1. Le problème public de l'assainissement non collectif 66

1.1.1. La condamnation unanime des hygiénistes (fin XVIIIe siècle - mi-XXe siècle) 67

A. La propagation des maladies et des miasmes 67
- Les « mouroirs urbains » 67
- Les miasmes 68

B. La doctrine des médecins spécialistes des fosses septiques 68
C. La promotion du tout-à-l'égout 70
- Une inégale diffusion 70
- Les autorisations d'urbanisme comme moyen de contrôle 70

1.1.2. Les vertus de l'assainissement non collectif (mi XXe siècle - années 1990) 72

A. L'assainissement des espaces d'habitat diffus 72
- L'inadaptation progressive des équipements collectifs 72
- Les tensions émergentes entre l'urbanisation et l'assainissement non collectif 73

B. La démarche d'aménagement du territoire intègre l'assainissement 74
- 1953 – années 1960 : l'assouplissement réglementaire 76
- Les années 1970 – 1980 : vers une gestion transversale de l'assainissement 76
- L'ingénierie de l'État en faveur de l'assainissement non collectif 77

1.2. La création des Spanc : le choix d'un mode de gouvernement 80

1.2.1. La loi sur l'eau de 1992 : la création du Spanc comme instance technique de contrôle 80

A. Un contexte économique et environnemental favorable 81
B. Les acteurs de l'évolution de la politique : entre écologie et hygiénisme 82
- Une législation environnementale : la perspective de la planification territoriale 82
- Les acteurs privés dans la rédaction de la réglementation 83

C. La vocation du Spanc : mettre en œuvre la réglementation technique 83

- Le zonage d'assainissement 84
- Le Spanc : un service municipal de contrôle et de suivi des installations 84
- L'arrêté « contrôle » du 6 mai 1996 : une relative simplicité 84
- L'arrêté « prescriptions techniques » du 6 mail 1996 : la définition des techniques utilisées 84

1.2.2. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques : l'élargissement des missions des Spanc 86

A. Le contexte : politique européenne et enjeux nationaux *86*
- Au niveau européen 86
- Au niveau national 86

B. Les nouvelles missions des Spanc *87*
C. Les arrêtés de 2009 : l'accroissement de la pression réglementaire *88*
- L'arrêté « contrôle » de 2009 : l'encadrement de la procédure 88
- L'arrêté « prescriptions techniques » de 2009 : l'autorisation de nouveaux dispositifs 90

1.2.3. La loi Grenelle 2 : l'assainissement non collectif face au développement durable 90

A. Une difficile mise en œuvre de la politique *91*
- Les besoins de clarification juridique 91
- Le problème de l'articulation avec l'urbanisme 91
- Le contexte juridique : le volontarisme en matière environnementale 91

B. Les acteurs de la mise en cohérence des textes : assainissement non collectif et urbanisme *92*
- La bataille politique autour du permis de construire 92
- La bataille des appareils de l'État 93

C. Le principe : garantir la transversalité par les procédures *95*
- L'arrêté « prescriptions techniques » de 2012 : peu de modifications 95
- L'arrêté « contrôle » de 2012 : des procédures profondément réformées 95

Conclusion du chapitre 1 **99**

CHAPITRE 2 **101**
La volonté de structurer le service public local

2.1. Le Spanc : les caractéristiques du service public local **102**

2.1.1. Les missions 102

A. Les missions obligatoires *102*
- Le contrôle des installations existantes 103
- Le contrôle des installations neuves 103

B. Les missions facultatives *106*
C. Les activités transversales *107*

2.1.2. Des responsabilités partagées au niveau local 108

A. Les responsabilités du maire *108*
- La responsabilité d'un service communal ou intercommunal 108
- Le pouvoir de police 108

B. Les obligations des usagers *109*
- Les obligations des usagers concernant les installations neuves 109
- Les installations anciennes 109

2.1.3. L'organisation interne des Spanc 110

A. Les règles de droit touchant au fonctionnement des Spanc *110*
- Le règlement de service 110
- L'environnement juridique 111

B. Le mode de gestion *113*
- Le choix du mode de gestion par les Spanc 113
- Le choix du mode opérationnel 114

2.1.4. Le financement 115

A. Les principes généraux du financement des Spanc *115*
- L'auto-financement 115
- Les dépenses et les recettes 116

B. Les recettes *117*
- Les redevances 117
- Les aides financières 117

2.2. Les moyens de l'encadrement des Spanc 119

2.2.1. Les règlements de l'État central 119

A. Les acteurs de la réglementation *120*
B. L'évolution du contenu de la réglementation *121*
- La réglementation des techniques 121
- La réglementation des activités des Spanc 121

2.2.2. Les normes techniques consensuelles 122

A. Les principes de la normalisation technique *123*
B. La normalisation technique française : les dispositifs d'assainissement non collectif classiques *123*
- La procédure de normalisation 124
- Le contenu des normes techniques françaises 127

C. La normalisation technique européenne : les dispositifs d'assainissement non collectif « agréés » *127*
- La procédure de normalisation 128
- Le contenu des normes techniques 129

Conclusion du chapitre 2 131

CHAPITRE 3 133
Essor et différenciation des Spanc

3.1. L'essor des Spanc à l'échelle nationale 134

3.3.1. Une multitude de Spanc 134

3.1.2. Les missions 137
- Les missions facultatives : entre hétérogénéité et homogénéité 137

3.1.3. Les responsabilités 138
- Le succès de l'intercommunalité 139
- Les concurrences entre EPCI et syndicats 139

3.1.4. Le financement 140
- Les redevances 140
- Le croisement des sources de financement internes et externes 141

3.1.5. Les ressources humaines 144
- Des temps de travail accordés à l'assainissement non collectif très inégaux 144
- Les individus : une nécessaire polyvalence 145
- La structuration sociale des Spanc 146
- Le statut professionnel des agents de Spanc 147

3.1.6. Le mode de gestion 148
- Les modes de gestion 148
- L'intégration du Spanc dans la structure d'accueil 148

3.1.7. La qualité du service rendu 149
- Le respect des délais 150

- Le respect des procédures 151

3.2. La diversité des huit Spanc étudiés 153

3.2.1. Les Spanc provençaux 153

A. L'émergence de la politique publique 153
- Les dynamiques urbaines 153
- La création des Spanc 154

B. La communauté d'agglomération du Pays d'Aix 155

C. La communauté d'agglomération dracénoise 156

3.2.2. Les Spanc vauclusiens 157

A. L'émergence de la politique publique 157
- Des enjeux territoriaux et sociaux 157
- L'institutionnalisation des Spanc 157

B. La communauté d'agglomération du Grand Avignon 158

C. La commune de Pernes-les-Fontaines 159

3.2.3. Les Spanc hauts-alpins 160

A. L'émergence de la politique publique 160
- Des territoires ruraux 160
- La prise en charge par les communautés de communes 160

B. La communauté de communes de deux Buëch 161

C. La communauté de communes du Laragnais 162

3.2.4. Les Spanc rhônalpins 163

A. L'émergence de la politique publique 163
- La particularité des problèmes d'assainissement 163
- Vers une gestion intégrée de l'eau 163

B. Le Sivom de l'Ay et de l'Ozon 165

3.3. La différenciation des Spanc 167

3.3.1. Les responsabilités 167
- Les structures responsables de l'assainissement non collectif 167
- Les conséquences sur l'intégration dans les structures porteuses 168

3.3.2. Le financement 169
- Les ressources internes 169
- Les ressources externes 170
- Ressources internes et externes 170
- Les budgets 171

3.3.3. Les ressources humaines 172
- Le temps de travail 172
- De nombreuses configurations 173

3.3.4. Le mode de gestion 174
- Des liens peu évidents entre réalités institutionnelles et opérationnelles 174

3.3.5. La qualité du service rendu 174
- Le respect de la réglementation et les initiatives des missions facultatives 174
- L'absence de déterminisme 175

Conclusion du chapitre 3 177

Conclusion de la première partie 179

PARTIE 2
La territorialisation de la politique d'assainissement non collectif

Introduction de la deuxième partie 183

CHAPITRE 4 185
La pluralisation du système de gestion de l'assainissement non collectif

4.1. Le retrait de l'État des territoires 186

4.1.1. Le contexte général de crise de l'État territorial 187

A. Le rôle de l'État dans les territoires 187
B. La crise actuelle 188

4.1.2. Les effets du dessaisissement des Ddass 189

- Les missions des Ddass avant la création des Spanc 189
- Un investissement variable selon les territoires 190
- La fin de l'hégémonie de l'État territorial 190

4.1.3. Les stratégies de repositionnement de l'État territorial 190

A. La transversalité au service de l'intervention de l'État territorial 191
B. Le cas des Bouches-du-Rhône 192

4.2. Nouvelles règles et nouveaux acteurs 193

4.2.1. Les missions des Spanc : l'aide des Conseils généraux 194

A. Le développement et le partage de ressources cognitives 194
B. La défense des territoires ruraux 195
- Le système politico-administratif départemental 195
- L'exemple du département du Var 196
- L'exemple du département des Hautes-Alpes 197

4.2.2. La responsabilité des Spanc : les intercommunalités 198

A. Les ressources procédurales 198
- Les ressources procédurales de l'assainissement non collectif 198
- L'efficacité des intercommunalités pour la gestion de l'assainissement non collectif 199

B. Une politique publique consensuelle 199

4.2.3. Le financement des Spanc : le soutien des agences de l'eau 200

A. La gestion contractuelle et territorialisée de la ressource en eau 201
B. La distribution inégale des ressources financières 203
- Le volontarisme politique national 203
- L'apparition des dissonances politiques entre les agences 204
- L'exemple de la distribution des crédits 204

4.3. La mise en place de systèmes d'action singuliers 208

4.3.1. Les Spanc au sein des bassins hydrographiques 208

A. Les procédures de réhabilitation : une démarche d'homogénéisation 208
B. Les obstacles cognitifs : une source d'inégalités des territoires 210

4.3.2. Les Spanc face à l'action départementale 214

A. Les Bouches-du-Rhône : l'abandon 214

B. Le Var : la création de puissantes normes locales *215*
C. Les Hautes-Alpes : une aide individualisée *216*
4.3.2. Les différenciations à l'échelle intercommunale 217
A. Spanc et assainissement collectif *217*
B. Spanc et aménagement du territoire *219*
C. Les effets de l'organisation intercommunale sur les Spanc *219*
Conclusion du chapitre 4 **222**

CHAPITRE 5 **223**
Des relations de service difficiles

- Préambule méthodologique 224
5.1. Une légitimité problématique des Spanc **226**
5.1.1. La fin de l'autorité historique de la Ddass 226
A. Le rôle de juge de la Ddass *227*
B. Le retrait d'acteur central de la définition des problèmes *227*
5.1.2. La remise en cause du Spanc par les usagers 228
A. Le problème du retrait de l'État : les Ddass au secours des usagers *228*
B. Une confiance aléatoire envers le service public local *229*
5.1.3. Un acteur public moins exigeant ? 230
A. La politisation de l'assainissement non collectif *231*
B. L'enjeu des relations entre les agents de Spanc et les usagers *231*
- Les acteurs de la mise en œuvre de la politique : des ingénieurs des Ddass aux agents de Spanc 231
- Les agents des Spanc face aux usagers 233
5.2. La faible acceptabilité des Spanc **235**
5.2.1. Pour les usagers : l'assainissement non collectif comme problème de pollutions de proximité 236
A. La diversification nuancée des plaintes *236*
- Des plaintes traditionnelles contre les pollutions 236
- La multiplication et la diversification des plaintes auprès du Spanc 237
B. Le voisinage pointé du doigt *238*
- Les problèmes liés à la densité des installations défaillantes 238
- Les dénonciations : des conflits de proximité 239
5.2.2. Une politique inacceptable pour les usagers 239
A. Un service public obligatoire *242*
- L'accès aux propriétés 242
- Le faible pouvoir de contrainte du Spanc 242
B. Une politique inéquitable : les usagers pour un service collectif *242*
- L'inégalité d'accès aux infrastructures collectives 242
- Exemple d'un quartier d'une commune du Pays d'Aix 243
C. Une politique illégitime *244*
- Un enjeu relativisé 244
- Le refus de l'intervention de l'acteur public 245
5.3. L'adaptation des Spanc à la montée des contentieux **249**
5.3.1. Une nouvelle procédure de gestion des plaintes à Aix-en-Provence 249
5.3.2. Le blocage d'un Spanc intercommunal : le Grand Avignon 253

A. Le Collectif de l'eau d'Avignon 253
B. Le Grand Avignon : un Spanc peu influencé par l'action des usagers 254
5.3.3. La création d'un Spanc municipal : Pernes-les-Fontaines 255
A. L'association locale de Pernes-les-Fontaines 255
B. L'initiative de la création du Spanc 257
Conclusion du chapitre 5 **259**
Conclusion de la deuxième partie **261**

PARTIE 3
L'homogénéisation des Spanc par les pratiques professionnelles

Introduction de la troisième partie **265**

CHAPITRE 6 **267**
Des agents de Spanc peu armés face à un travail difficile

6.1. Des activités variées et exigeantes **268**
6.1.1. Des activités quotidiennes variées 268
A. Journées types de contrôle 269
B. Les activités des Spanc : au-delà du simple contrôle de terrain 269
6.1.2. Des compétences exigeantes 273
6.2. Le profil des agents : une faible stabilisation **275**
6.2.1. L'originalité des agents des Spanc dans le champ des métiers de l'eau et de l'assainissement 276
A. La stabilité et l'autonomie des professionnels de l'eau et de l'assainissement 276
B. La particularité des contrôleurs de l'assainissement non collectif 278
6.2.2. L'évolution du profil des agents de Spanc 280
A. La faible spécialisation des premiers agents 280
- Les emplois-jeunes 280
- Les emplois non spécialisés 281
B. La lente spécialisation du recrutement 283
- Le type de formation suivie par les agents de Spanc 283
- Le niveau de formation des agents 284
6.3. La demande d'apprentissage par la formation **285**
6.3.1. Les formations initiales : des techniciens hydrauliques 286
A. Le BTS Gestion et maîtrise de l'eau : la référence 286
B. L'adaptation de la formation au marché du travail 288
6.3.2. Le succès des formations continues ponctuelles 289
A. L'intérêt de la formation continue 290
B. Le positionnement historique de l'Office international de l'eau (Oieau) 291
C. Une offre moins spécialisée : le CNFPT 293
6.4. L'apprentissage grâce aux acteurs privés **297**
6.4.1. L'encadrement des activités des Spanc par les acteurs privés 297
A. Les raisons de l'intervention des acteurs économiques privés 298
B. L'écriture de l'Accord Afnor 298

C. Les objectifs ambigus des acteurs privés *299*

6.4.2. Spanc et acteurs privés sur le terrain : un apprentissage commun 300

A. Le spécialiste et le négociateur : les figures du Spanc *301*
B. Les professionnels privés spécialistes de l'assainissement non collectif *303*
- Les bureaux d'études 303
- Les industriels fabricants 304
- Les entrepreneurs installateurs 306
- Les vidangeurs 308

C. Les professionnels associés non spécialistes : des relations discontinues mais primordiales *309*
- Les urbanistes et l'assainissement 309
- Notaires et agents immobiliers 310

Conclusion du chapitre 6 **313**

CHAPITRE 7 **315**
Des structurations professionnelles source d'homogénéisation des Spanc

7.1. Le territoire subi : la quête de sécurité juridique **317**

- L'Atanc Paca 317
- Sa composition 317
- Ses objectifs 317

7.1.1. Le fonctionnement du réseau professionnel 318

A. Une association de techniciens *318*
- Un regroupement d'individus 318
- Organisation interne : cellule juridique 319

B. Une vocation : harmoniser les Spanc de la région *320*
- Le constat de la diversité 320
- Les modalités de l'harmonisation 321

7.1.2. Les raisons du juridisme 322

A. Un Spanc centré sur les normes réglementaires *323*
B. Les réactions aux démarches contentieuses *324*

7.1.3. L'exemplarité : la défense du droit de l'assainissement non collectif 325

A. La problématique de l'urbanisme *325*
B. Le Pays d'Aix : la coordination des acteurs *326*
C. Communauté d'agglomération dracénoise : des procédures internes *328*

7.2. Le territoire structuré : la recherche de l'innovation **330**

- Le Graie en région Rhône-Alpes 330
- Sa composition 330
- Ses objectifs 331

7.2.1. Une association professionnelle 331

A. L'ancrage institutionnel de l'association *331*
- La mise en relation de chercheurs et d'opérationnels dans le domaine de l'eau 331
- Le portage politique 332

B. Les activités et les modes d'action : utilité locale et reconnaissance internationale *333*
- L'intervention locale ciblée 333
- Les réseaux et les colloques thématiques 334
- Les observatoires et programmes de recherche pointus 335

7.2.2. L'intervention du Graie en matière d'assainissement non collectif 336

A. Les premières initiatives du Graie : un réseau généraliste *336*
B. Le groupe de travail restreint : la spécialisation *337*

- Le groupe de travail restreint 337
- Les conférences régionales généralistes 340
- Les compétences du Graie au service de l'assainissement non collectif 340

7.2.3. Militer pour une souplesse face aux normes 341

A. Un intérêt pour la gestion des services 341
B. La discrétion des normes dans les programmes d'actions 342
C. Minimiser les contraintes réglementaires : une spécificité rhônalpine 343

7.2.4. La sélection et la diffusion des démarches exemplaires 345

A. Le Syndicat des Rocailles et de Bellecombe : vers un service unique de l'assainissement 345
- Le décloisonnement de la gestion du service 346
- Des velléités de transgression réglementaire 347
- Le soutien du Graie 348

B. Le Sivom de l'Ay et de l'Ozon : un site pilote pour la maîtrise d'ouvrage publique 349
- Le principe de la maîtrise d'ouvrage publique en assainissement non collectif 349
- L'apparition des montages de maîtrise d'ouvrage publique 350
- Réflexions et débats autour de la maîtrise d'ouvrage publique 352

7.3. Les territoires institutionnels : des accords contractuels locaux 354

- Les chartes d'assainissement non collectif 354
- Adhérents 354
- Objectifs 354

7.3.1. Des documents contractuels basés sur le volontariat 354

A. Garantir la qualité des prestations 355
B. Les principes de l'adhésion : la régulation des pratiques 356

7.3.2. Les ajustements locaux des acteurs 358

A. Le succès de l'échelle départementale : les accords public - privé 358
- Animation du secteur public 358
- Animation du secteur privé 359
- Le suivi des chartes 359

B. Des accords gagnants - gagnants 360

Conclusion du chapitre 7 361

Conclusion de la troisième partie 363

CONCLUSION GÉNÉRALE 365
Professionnalisation et territorialisation

- Des Spanc en quête de solutions pour l'application des normes 365
- Les apports de la thèse dans l'analyse des politiques publiques 367
- La nationalisation des dispositifs d'homogénéisation de l'assainissement non collectif 368

Sources écrites 371

1.1. Législation, réglementation, débats parlementaires, questions parlementaires 371
1.1.1. Concernant l'assainissement non collectif 371
1.1.2. Directives 371
1.1.3. Lois 371
1.1.4. Arrêtés 372
1.1.5. Décrets 372
1.1.6. Jurisprudence 372
1.1.7. Débats parlementaires 373

1.2. Bases de données et enquêtes 373
1.2.1. Bases de données 373

1.2.2. Synthèses d'enquêtes statistiques 374
1.3. Sources médiatiques *375*
1.3.1. Revue spécialisée 375
1.3.2. Articles, revues spécialisées et communiqués de presse 375
1.3.3. Sites Internet 378
1.4. Rapports, notes techniques et sources imprimées *379*
1.5. Productions de réseaux professionnels *381*
1.6. Sources locales *382*
1.7. Sources manuscrites *383*
Sources orales **384**
2.1. Entretiens *384*
2.2. Observations de situations de travail *386*
2.3. Observations de colloques et de réunions de travail *387*
2.3.1. Colloques 387
2.3.2. Réunions de travail 387
2.4. Enquêtes quantitatives *388*
Bibliographie **389**
Table des illustrations **399**
Tableaux *399*
Encadrés *399*
Cartes *399*
Figures *399*
Table des matières **402**
Annexe 1 : chronologie des textes juridiques sur l'assainissement non collectif **413**
Annexe 2 : questionnaire à destination des usagers **418**
Annexe 3 : questionnaire à destination des Spanc **423**

ANNEXE 1 : CHRONOLOGIE DES TEXTES JURIDIQUES SUR L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

Date		Intitulé / Contenu
15 février 1902	Type	**Loi**
	Nom	Loi relative à la protection de la santé publique
	Initiateur(s)	État
	Principe(s)	- Obligation du raccordement au tout-à-l'égout des constructions desservies par les réseaux
30 mai 1903	Type	**Circulaire**
	Nom	Circulaire applicable aux villes, bourg et agglomérations
	Initiateur(s)	Circulaire ministérielle
	Principe(s)	- Réglementation de l'évacuation des eaux et des matières usées - Les permis de construire doivent prendre en compte la réglementation sanitaire
22 juin 1925	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative aux fosses septiques
	Initiateur(s)	Ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociale
	Principe(s)	- Réglementation des conditions d'utilisation, mode d'emploi et surveillance - Mise en avant de la responsabilité des propriétaires
4 mai 1953	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative aux appareils d'assainissement dits « fosses septiques » et aux appareils ou dispositifs épurateurs de leurs effluents
	Initiateur(s)	Ministère de la santé publique et de la population
	Principe(s)	Introduit plus de souplesse et d'une adaptation des techniques utilisées au milieu récepteur
18 juin 1956	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative aux fosses de décantation-digestion et fosses chimiques
	Initiateur(s)	Ministère de la santé et de la population
	Principe(s)	Élargissement de la liste des techniques utilisables pour les fosses et accroissement des exigences en termes de garanties
19 février 1965	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative aux appareils d'assainissement dits « fosses septiques » et aux appareils ou dispositifs épurateurs de leurs effluents
	Initiateur(s)	Ministère de la santé publique et de la population
	Principe(s)	Réglementation du nombre de personnes pouvant être desservies par une fosse septique
	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative à la réglementation concernant l'installation, la mise en service et la surveillance des fosses septiques et appareils équivalents

Date		Intitulé / Contenu
2 mai 1968	Initiateur(s)	Ministère des affaires sociales et Ministère de l'industrie
	Principe(s)	- Procédure administrative d'autorisation après avis de la DDASS - Strict contrôle des DDASS et bureaux d'hygiène sur plusieurs points (distance aux points d'eau potable, qualité du milieu épurateur, éléments techniques, etc.)
14 juin 1969	Type	**Arrêté**
	Nom	Relatif aux fosses septiques et appareils dispositifs épurateurs de leurs effluents des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère des affaires sociales et Ministère de l'équipement et du logement
	Principe(s)	Règles de dimensionnement des fosses septiques, des lits bactériens et des autres dispositifs
7 juillet 1970	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs
	Initiateur(s)	Ministère de la santé publique et de la sécurité sociale
	Principe(s)	- Pour la première fois, apparait la nécessité de mener une réflexion sur le choix entre assainissement collectif et non collectif
10 juin 1976	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative à l'assainissement des agglomérations et à la protection sanitaire des milieux récepteurs
	Initiateur(s)	Ministère de la santé
	Principe(s)	- Nécessité de concevoir l'assainissement en lien avec la politique de qualité des milieux récepteurs
3 mars 1982	Type	**Arrêté**
	Nom	Fixant les règles de construction et d'installation des fosses septiques et appareils utilisés en matière d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère de la santé, Ministère de l'urbanisme et du logement et Ministère de l'environnement
	Principe(s)	- Réglementation complète autour de l'assainissement non collectif : sur la constitution des filières d'assainissement et sur les caractéristiques des dispositifs mis en œuvre dans les filières d'assainissement
14 septembre 1983	Type	**Arrêté**
	Nom	Règles de construction et d'installation des fosses septiques et appareils utilisés en matière d'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, Ministère de l'urbanisme et du logement, Ministère de l'environnement et de la qualité de vie
	Principe(s)	- Mise à jour technique de l'arrêté du 3 mars 1982
20 août 1984	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative à l'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Ministère de l'agriculture, Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale, Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, Ministère de l'environnement
	Principe(s)	- Réflexions sur les différents choix possibles, entre assainissement collectif ou autonome ; en conséquences, révisions de la plupart des textes réglementaires
20 septembre 1985	Type	**Circulaire**
	Nom	Circulaire complétant la circulaire du 24 août 1984 relative à l'assainissement autonome des bâtiments d'habitation
	Initiateur(s)	Ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale
	Principe(s)	- Mise à jour technique de la circulaire du 24 août 1984

Date		Intitulé / Contenu
Directive européenne n°91/271	Type	**Directive**
	Nom	Relative aux eaux résiduaires urbaines
	Initiateur(s)	Communauté européenne
	Principe(s)	- Mise en place d'une politique commune à tous les États - Fixe des seuils de rejets - Reconnait l'assainissement non collectif comme technique
3 janvier 1992	Type	**Loi**
	Nom	Loi n°92-3 sur l'eau
	Initiateur(s)	État
	Principe(s)	- Création des Spanc - Obligation pour les communes de réaliser des zonages d'assainissement
3 juin 1994	Type	**Décret**
	Nom	Décret n°94-469 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées
	Initiateur(s)	- Ministère de l'environnement - Ministère des affaire sociales, de la santé et de la ville - Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire - Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme - Ministère de l'agriculture et de la pêche - Ministère du logement - Ministère délégué à la santé - Ministère délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales
	Principe(s)	- Définition des zonages d'assainissement - Définition des objectifs et programmation de l'assainissement
13 septembre 1994	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative à l'assainissement des eaux usées urbaines
	Initiateur(s)	Ministère de l'environnement
	Principe(s)	Renforce juridiquement les compétences des collectivités en matière d'assainissement non collectif
6 mai 1996	Type	**Arrêté**
	Nom	Fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif
	Initiateur(s)	Ministère du travail et des affaires sociales, Ministère de l'environnement, Ministère délégué au logement
	Principe(s)	Prescriptions à l'usage de tous les systèmes d'assainissement non collectif, prescriptions particulières applicables aux seuls ouvrages d'assainissement non collectif des maisons d'habitation individuelles et des autres immeubles
6 mai 1996	Type	**Arrêté**
	Nom	Fixant les modalités du contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif
	Initiateur(s)	Ministère du travail et des affaires sociales, Ministère de l'intérieur, Ministère de l'environnement, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation
	Principe(s)	- Fixe le contenu et les procédures à suivre lors des contrôles
	Type	**Circulaire**
	Nom	Relative à l'assainissement non collectif

Date		Intitulé / Contenu
22 mai 1997	Initiateur(s)	- Ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme - Ministère du travail et des affaires sociales - Ministère de l'intérieur - Ministère de l'environnement - Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation - Ministère délégué au logement
	Principe(s)	- Met en cohérence des réglementations - Fixe des critères de choix pour les installations et donne des méthodes de réalisation des études préalables au zonage d'assainissement
30 décembre 2006	Type	**Loi**
	Nom	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
	Initiateur(s)	État
	Principe(s)	- Renforce les compétences de Spanc - Nouveaux délais pour les contrôles des installations
22 juin 2007	Type	**Arrêté**
	Nom	Relatif à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées des agglomérations d'assainissement
	Initiateur(s)	Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports
	Principe(s)	- Précise des prescriptions techniques pour les systèmes desservant plus de vingt équivalent-habitants
11 septembre 2007	Type	**Décret**
	Nom	Relatif aux redevances d'assainissement
	Initiateur(s)	Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, Ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Secrétariat d'État à l'écologie
	Principe(s)	- Définit précisément la redevance d'assainissement non collectif, confirmée comme autonome du budget de l'assainissement collectif.
7 septembre 2009	Type	**Arrêtés**
	Nom	1. Arrêté fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5 2. Arrêté relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif. 3. Arrêté définissant les modalités d'agrément des personnes réalisant les vidanges.
	Initiateur(s)	1. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et Ministère de la santé et des sports 2. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et Ministère de la santé et des sports 3. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et Ministère de la santé et des sports
	Principe(s)	Définition des caractéristiques des installations d'assainissement non collectif et des missions de contrôle des Spanc : prescriptions techniques pour les installations, modalités de contrôle des communes et agréments des personnes habilitées à effectuer les vidanges
12 juillet 2010	Type	**Loi**
	Nom	Grenelle 2
	Initiateur(s)	État
	Principe(s)	- Obligation de fournir l'avis du Spanc lors du dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme - Mise en conformité obligatoire de l'installation d'assainissement dans un délai d'un an à compter de la signature de l'acte de vente

Date		Intitulé / Contenu
7 mars 2012	Type	Arrêté
	Nom	Modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5
	Initiateur(s)	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et le Ministère du travail, de l'emploi et de la santé
	Principe(s)	Raffermit le dispositif de sécurité des installations neuves ou à réhabiliter
27 avril 2012	Type	**Arrêté**
	Nom	Relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif
	Initiateur(s)	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Ministère du travail, de l'emploi et de la santé
	Principe(s)	- En application de la loi Grenelle 2, simplification des modalités de contrôle et harmonisation de ses modalités à l'échelle du territoire : apporter davantage de transparence aux usagers - Clarifier les conditions dans lesquelles les travaux sont obligatoires pour les installations existantes

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE À DESTINATION DES USAGERS

Jérôme Rollin
Université Lumière Lyon 2
Institut d'urbanisme de Lyon
14 avenue Berthelot - 69007 Lyon
jerome.rollin@univ-lyon2.fr
http://www.iul-urbanisme.fr/rollin.html

INSTITUT D'URBANISME DE LYON

Lyon, le 12 avril 2012

Objet : participation à une enquête universitaire sur l'assainissement des maisons non raccordées au réseau collectif.

Madame, Monsieur,

Étudiant en urbanisme et aménagement du territoire, je réalise une thèse à l'Institut d'urbanisme de Lyon sur la gestion de l'assainissement non collectif en Provence. Cette recherche est destinée à mieux connaître les pratiques individuelles liées à l'assainissement des maisons qui ne sont pas raccordées au tout-à-l'égout. C'est dans ce cadre que je sollicite votre participation à une étude universitaire. J'ai besoin en effet besoin de recueillir des informations en grand nombre afin de mieux appréhender le point de vue des particuliers.

La consultation de données publiques auprès de votre collectivité m'a permis de constater que vous n'étiez pas raccordé au réseau collectif d'assainissement. Je me permets donc de vous envoyer le questionnaire joint, comme à plus de 500 autres particuliers du Pays d'Aix. Pour le remplir, il n'est pas nécessaire que vous soyez le propriétaire de votre maison ni que vous l'habitiez toute l'année. **Le questionnaire a été conçu pour pouvoir être rempli en moins de 15 minutes**. Par ailleurs, vos réponses seront rendues anonymes et vous pouvez être assuré du respect de leur confidentialité.

Si vous acceptez de contribuer à la réalisation de cette étude, complétez et renvoyez le questionnaire à l'aide de l'enveloppe timbrée jointe **ou** en vous rendant sur la page Internet indiquée en bas de cette lettre. Je serai par la suite disponible pour répondre à des questions complémentaires si vous le souhaitez. À la fin de cette étude et sur votre demande, je vous enverrai par mail une synthèse des résultats.

Sachez que votre contribution est essentielle à la réussite de ce travail. Seule une large participation à cette étude permettra de lui donner une valeur scientifique.

Je vous remercie vivement par avance du temps que vous voudrez bien lui consacrer et vous prie de recevoir mes sincères salutations.

Jérôme Rollin

En résumé, vous avez deux possibilités pour répondre à l'enquête
1/ En remplissant le questionnaire manuscrit et en le renvoyant grâce à l'enveloppe timbrée
2/ OU en vous rendant sur la page web https://www.surveymonkey.com/s/rollin-assainissement (utilisation du mot de passe : **rollin-assainissement**)

Jérôme ROLLIN
Université Lumière Lyon 2 - Institut d'urbanisme de Lyon
Laboratoire UMR Triangle 5206
jerome.rollin@univ-lyon2.fr
http://www.iul-urbanisme.fr/rollin.html

Enquête sur l'assainissement de vos eaux usées

Questionnaire à me renvoyer à l'aide de l'enveloppe timbrée

L'ÉTAT GÉNÉRAL DE VOTRE FOSSE SEPTIQUE

1. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR VOTRE HABITATION

1. Êtes-vous le propriétaire de la maison ?

☐ Oui. Précisez la date d'acquisition de la maison : .....

☐ Non

2. La maison a été construite...

☐ Avant 1970 ☐ Entre 1970 et 1980

☐ Entre 1980 et 1990 ☐ Après 1990

3. Précisez le nombre de personnes habitant dans la maison : .....

4. Précisez le nombre de pièces principales de la maison (salon, salle à manger, chambres) : .....

5. Précisez combien de temps la maison est occupée par an (en semaines ou en mois) : .....

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR VOTRE ASSAINISSEMENT

6. Votre fosse septique a été construite...

☐ En même temps que la maison

☐ Après la maison. Précisez la date : .....

7. Vous trouvez que votre installation fonctionne...

☐ Très bien ☐ Bien

☐ Moyennement ☐ Pas bien

8. Pouvez-vous décrire brièvement le circuit des eaux usées dans votre installation (ex : bac à graisses, drain, puisard, etc.) ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

L'ENTRETIEN DE VOTRE ASSAINISSEMENT

1. GÉNÉRALITÉS SUR L'ENTRETIEN DES FOSSES SEPTIQUES

9. Connaissez-vous les réglementations sur la qualité des fosses septiques ?

- ☐ Précisément
- ☐ Moyennement
- ☐ Faiblement
- ☐ Pas du tout

10. Selon vous, un mauvais fonctionnement des fosses septiques...

- ☐ Peut engendrer des risques sanitaires et / ou environnementaux importants
- ☐ A de faibles conséquences sur l'environnement
- ☐ N'a aucune conséquence sur l'environnement
- ☐ Un autre avis ? Précisez :.....

11. Selon vous, de façon générale, ce mauvais fonctionnement se caractérise le plus souvent par... (un seul choix possible)

- ☐ Des odeurs nauséabondes
- ☐ Des débordements de la fosse ou des rejets dans le voisinage
- ☐ Quand il y a des problèmes d'évacuation des eaux usées
- ☐ Ne sait pas

2. L'ENTRETIEN RÉGULIER DE VOTRE FOSSE SEPTIQUE

12. Si de tels problèmes vous sont déjà arrivés, vous les avez résolus...

- ☐ Par vous-même et/ou avec des proches (amis, famille, voisins, etc.)
- ☐ En faisant appel à une entreprise privée
- ☐ Avec l'aide du service public d'assainissement non collectif
- ☐ Autre. À préciser : .....

13. Quels ont été les derniers travaux effectués sur votre fosse septique (plusieurs choix possibles)

	Type de travaux	Date approximative	Réalisateur des travaux (particuliers, entreprise privée, service public d'assainissement non collectif, bureau d'étude, etc.)
☐	Vidange.	.....	.....
☐	Contrôle.	.....	.....
☐	Réhabilitation partielle.	.....	.....
☐	Construction complète.	.....	.....
☐	Autre.	.....	(Type de travaux à préciser).....
☐	Pas de travaux.		

14. Quelles sont les principales contraintes rencontrées lors de la réalisation de travaux (plusieurs choix possibles) ?

- ☐ Difficultés financières
- ☐ Manque d'informations
- ☐ Autre. À préciser :.....

3. LA FRÉQUENCE DE L'ENTRETIEN DE VOTRE FOSSE SEPTIQUE

15. En moyenne chaque année, vous êtes amené(e) à vous occuper de l'entretien de votre fosse septique...

- ☐ Jamais
- ☐ Une fois
- ☐ Deux fois
- ☐ Trois fois et plus

16. Avez-vous déjà vidangé votre fosse septique ?

- ☐ Oui. Comment ? .....
  À quelle fréquence ? .....
- ☐ Non

17. Pour connaître la fréquence des vidanges, vous vous basez sur...

- ☐ Vos pratiques régulières
- ☐ Le service public d'assainissement non collectif
- ☐ Les démarchages d'entreprises privées
- ☐ Les discussions avec des proches, amis, voisins, etc.

LE SERVICES PUBLIC ET L'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

18. Selon vous, la mise en place d'un service public spécifiquement dédié au contrôle des fosses septiques est...

- ☐ Absolument nécessaire
- ☐ Nécessaire
- ☐ Moyennement nécessaire
- ☐ Pas du tout nécessaire

Pour quelles raisons ?.....

19. Selon vous, la mission principale d'un service public de l'assainissement non collectif doit être... (plusieurs choix possibles)

- ☐ De contrôler la qualité des fosses septiques
- ☐ D'être un appui technique lors des travaux
- ☐ D'être un appui réglementaire
- ☐ D'aider à obtenir des financements en cas d'obligation de réaliser des travaux
- ☐ Autre. Laquelle ?.....

20. Connaissez-vous les missions du Service Public d'Assainissement Non Collectif (SPANC) de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA)

- ☐ Tout à fait
- ☐ Pas suffisamment
- ☐ Pas du tout

Si oui, par quel intermédiaire ? .....
.....
.....
.....

21. Dans quelles circonstances avez-vous été en contact avec ce service ?

- ☐ Dans le cadre d'une visite de contrôle de votre fosse septique (diagnostic)
- ☐ Dans le cadre d'un achat immobilier
- ☐ Dans le cadre d'une construction immobilière neuve
- ☐ Vous n'avez pas été en contact avec ce service

22. Si vous avez été en contact avec le SPANC du Pays d'Aix, vous avez été, à propos des différentes thématiques indiquées...

	Très satisfait	Satisfait	Peu satisfait	Insatisfait
Informations fournies et contact avec le technicien	☐	☐	☐	☐
Expertise technique	☐	☐	☐	☐
Organisation du service	☐	☐	☐	☐
Prix de la prestation	☐	☐	☐	☐

23. Avez-vous des remarques particulières à formuler à propos de ce service ou à propos de l'assainissement en général ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

QUELQUES RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES (FACULTATIFS)

Âge : ..... Sexe : ..... Code postal : .....

Structure familiale du foyer (nombre d'hommes, de femmes, d'enfants) : .....
.....

Vous pouvez m'envoyer des remarques complémentaires sur une feuille jointe à l'aide de l'enveloppe timbrée.
N'hésitez pas non plus à me contacter pour tous renseignements complémentaires.

Avec tous mes remerciements pour votre participation à cette enquête !

Jérôme ROLLIN

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE À DESTINATION DES SPANC

Enquête universitaire sur les SPANC [une réponse par SPANC]

Madame, Monsieur,

Étudiant en doctorat de géographie, aménagement et urbanisme à l'Université Lyon 2, je réalise une thèse sur la politique d'assainissement non collectif en France. À ce titre, je m'intéresse en particulier au fonctionnement quotidien des SPANC.

Dans ce cadre, je vous sollicite pour répondre à un questionnaire très court, conçu pour être rempli en 5 minutes environ. J'ai obtenu votre contact en m'adressant au Conseil général. Je mène actuellement cette même démarche auprès de 800 Spanc situés dans une trentaine de départements de France métropolitaine.

L'objectif est d'appréhender vos pratiques professionnelles et les caractéristiques de votre métier. En cela, mon enquête se distingue des nombreuses sollicitations que les SPANC reçoivent pour d'autres études. Je tiens d'ailleurs à souligner qu'il s'agit d'une recherche universitaire de nature scientifique et donc totalement indépendante.

Concernant les modalités pratiques, chaque SPANC ne doit remplir le questionnaire qu'une seule fois. Il vous suffit de cliquer sur le lien ci-dessous et de suivre les instructions. Je vous enverrai par la suite une synthèse des résultats.

Je reste bien entendu disponible pour toute demande complémentaire. Je vous remercie vivement de votre participation et vous prie de recevoir mes sincères salutations.

Bien cordialement,

Jérôme Rollin
UMR 5206 Triangle (CNRS - ENS de Lyon)
Université Lumière Lyon 2
14 avenue Berthelot - 69007 Lyon
jerome.rollin@univ-lyon2.fr
http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article1421

Continuer »

Enquête universitaire sur les SPANC [une réponse par SPANC]

PRÉSENTATION DU SPANC

Quel est le nom de l'institution dont dépend de votre SPANC
Cette information restera confidentielle. Elle sera simplement utile afin de relancer, dans quelques semaines, les Spanc qui n'auront pas répondu à ce questionnaire.

Quelle est la date de création de votre SPANC

Combien y a-t-il d'installations sur le territoire du SPANC ?

Quel type d'institution accueille votre SPANC ?

- Commune
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Communauté de communes
- Syndicat intercommunal

De quelle direction et / ou service dépend le SPANC ?

Quel est le type de gestion de votre SPANC

- Régie directe
- Délégation
- Gestion mixte

Dans quel département se situe votre SPANC ?

01

Combien d'agents composent votre service (fonctionnaires, contractuels ou privés) ?

	Aucun	Un agent	Deux agents	Trois agents	Plus
Nombre d'agents de catégorie A ou équivalent	○	○	○	○	○
Nombre d'agents de catégorie B ou équivalent	○	○	○	○	○
Nombre d'agents de catégorie C ou équivalent	○	○	○	○	○
Nombre d'agents du secteur privé	○	○	○	○	○

Combien de temps de travail votre service accorde-t-il à l'assainissement non collectif ?

- ○ Un temps plein ou plus
- ○ Entre un mi-temps et un temps plein
- ○ Moins d'un mi-temps

Quel est le temps de travail de chaque agent en équivalent temps plein ?

	Aucun	Un agent	Deux agents	Trois agents	Plus
Un temps plein	○	○	○	○	○
Entre un mi-temps et un temps plein	○	○	○	○	○
Moins d'un mi-temps	○	○	○	○	○

« Retour Continuer »

Enquête universitaire sur les SPANC [une réponse par SPANC]

LES ACTIVITÉS DU SPANC

Le SPANC a-t-il terminé le contrôle de toutes les installations existantes ?
Diagnostics de l'existant

- ○ Oui
- ○ Non
- ○ Une deuxième série de contrôles des installations est en cours.

Le SPANC est-il toujours consulté pour le contrôle des installations neuves ?
Contrôles de conception et d'exécution

	Toujours	Parfois	Jamais
Constructions neuves	○	○	○
Réhabilitations	○	○	○

Le Spanc a-t-il la charge d'une ou de plusieurs missions facultatives prévues par la loi ?
Plusieurs réponses possibles

- ☐ Aucune mission facultative
- ☐ Mission "entretien des installations"
- ☐ Mission "travaux de réalisation et de réhabilitation des installations"
- ☐ Mission "vidange"

Quelles sont les sources de financement du SPANC ?
Uniquement pour son fonctionnement propre (plusieurs réponses possibles)

- ☐ Redevances sur factures après service rendu
- ☐ Redevance annuelle
- ☐ Subventions de l'Agence de l'eau
- ☐ Subventions du conseil général
- ☐ Budget général de la collectivité

Quels sont les acteurs le plus souvent en relation avec le SPANC ?

	Très souvent	Souvent	Rarement	Jamais
Élus	○	○	○	○
SATAA	○	○	○	○
Bureaux d'études	○	○	○	○
Service assainissement collectif	○	○	○	○
Service alimentation en eau potable	○	○	○	○
Urbanisme réglementaire (autorisations d'urbanisme)	○	○	○	○
Urbanisme planification (SCOT, PLU)	○	○	○	○
Notaires, agences immobilières, etc.	○	○	○	○
Vidangeurs	○	○	○	○
Services de l'État	○	○	○	○
Entreprises travaux publics, terrassiers, etc.	○	○	○	○
Acteurs commerciaux, fournisseurs, etc.	○	○	○	○

Quelles sont les activités qui prennent le plus de temps dans le fonctionnement du service ?

	Très souvent	Souvent	Rarement	Jamais
Contrôles de terrain	○	○	○	○
Accompagnement des usagers	○	○	○	○
Veille juridique et réglementaire	○	○	○	○
Veille technique (filières)	○	○	○	○
Tâches administratives (rédaction compte-rendu, gestion générale du service, etc.)	○	○	○	○
Gestion budgétaire	○	○	○	○
Planification des contrôles	○	○	○	○

« Retour Continuer »

Enquête universitaire sur les SPANC [une réponse par SPANC]

VOTRE EXPERTISE

Dans quel domaine les agents du SPANC ont suivi leur formation initiale ?

	Aucun	Un agent	Deux agents	Plus
Nombre d'agents ayant suivi une formation initiale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement	○	○	○	○
Nombre d'agents ayant suivi une formation initiale dans le domaine de l'environnement	○	○	○	○
Nombre d'agents ayant suivi une formation initiale dans un autre domaine	○	○	○	○

À quelle fréquence un ou plusieurs agents du SPANC participe(nt) à d'autres types de formations ?

	Jamais	Une ou deux fois par an	Trois fois par an ou plus
Formation ponctuelle dans un organisme public	○	○	○
Formation ponctuelle dans un organisme privé	○	○	○
Journées techniques de réseaux (Assises, SATAA, réseaux de techniciens, etc.)	○	○	○

À qui vous adressez-vous ponctuellement pour une demande d'aide ou de conseil ?
Plusieurs réponses possibles

- ☐ À un autre SPANC
- ☐ Au SATAA s'il existe
- ☐ À un réseau professionnel
- ☐ À l'Agence de l'eau
- ☐ Au ministère de l'Environnement
- ☐ Au ministère de la Santé
- ☐ Vous ne sollicitez pas d'autres acteurs
- ☐ Autre : _____

Sur quels sujets formulez-vous ponctuellement une demande d'aide ou de conseil ?
Plusieurs réponses possibles

- ☐ Technique
- ☐ Réglementaire
- ☐ Administratif, financier et/ou gestion ressources humaines
- ☐ Relations aux usagers

Quelle documentation utilisez-vous ?
Plusieurs réponses possibles

- ☐ Le site Internet du ministère de l'Environnement
- ☐ Légifrance.gouv.fr
- ☐ Des forums d'échanges Internet SPANC et/ou SATAA
- ☐ Des sites Internet d'industriels de l'assainissement
- ☐ Les informations des mailing-listes, news letters
- ☐ Autre documentation (magazine, publicité, etc.)

Adhérez-vous à un réseau de techniciens de SPANC ?

- ○ Oui
- ○ Non
- ○ Vous envisagez d'adhérer à l'un d'entre eux
- ○ Vous consultez les documents qu'ils produisent mais sans adhérer

Si vous le souhaitez, vous pouvez faire des remarques sur le métier, ses difficultés, ses évolutions, sur vos expériences de formation, mais aussi sur ce questionnaire :

Adresse mail de contact
Indiquez votre adresse mail si vous souhaitez recevoir la synthèse des résultats

« Retour Envoyer

N'envoyez jamais de mots de passe via l'outil Formulaires Google.

Normes environnementales et diversité périurbaine

Le rôle de la professionnalisation dans la politique publique d'assainissement non collectif

Résumé

Ce travail de thèse interroge l'application différenciée des politiques publiques et ses dynamiques. À travers l'étude de huit services publics d'assainissement non collectif, situés dans des espaces périurbains provençaux, hauts-alpins, vauclusiens et rhônalpins, la réflexion met en valeur les tensions entre des normes réglementaires et techniques d'une part et, d'autre part, des territoires disposant de ressources variables pour les appliquer. S'appuyant sur une démarche quantitative et qualitative auprès d'institutions et d'usagers, cette recherche met en évidence la grande différenciation des Spanc. Celle-ci s'explique par la difficulté, pour les Spanc, de s'imposer dans un jeu d'acteurs complexe et face à des usagers souvent récalcitrants. Notre recherche montre, au final, que la professionnalisation des agents de ces services, qui suppose le développement d'une identité, d'une culture et de pratiques communes, permet de réduire les différences d'application de la politique publique.

Mots-clés : différenciation de l'action publique ; normes environnementales ; professionnalisation, service public d'assainissement non collectif ; espaces périurbains.

Summary

This research addresses the variations and dynamics of public policy implementation. Through the analysis of eight local authorities and their monitoring of individual waste water treatments, located in suburban and rural areas in southern France (Bouches-du-Rhône, Hautes-Alpes, Vaucluse, Rhône-Alpes and Var), our work highlights the conflict between regulations and technical standards on the one hand, and the unequal resources available for local authorities responsible for their implementation on the other. Adopting a qualitative and quantitative approach to institutions, employees and users, this research highlights the significant differences between local authorities in the service they provide for individual waste water treatments. These differences result from the difficulties experienced by local authorities in interacting with a complex network stakeholders and in dealing with often unwilling users. Our research shows that, the professionalisation process, which is built upon the development of a common identity, culture and practices, reduces differences in the implementation of public policy.

Key words : differences in the implementation of public policy ; environmental regulations and standards : professionalisation process ; individual waste water treatments ; suburban areas.