



Assainir la ville diffuse : l'impossible contrôle de l'urbanisation par les réseaux

Jérôme Rollin

► To cite this version:

Jérôme Rollin. Assainir la ville diffuse : l'impossible contrôle de l'urbanisation par les réseaux. Servain-Courant, Sylvie ; Demazière, Christophe ; Verdelli, Laura ;. Formes urbaines et Développement durable, Éd. du Comité des travaux historiques et scientifiques, pp.85-96, 2013. <halshs-00986711>

HAL Id: halshs-00986711

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00986711>

Submitted on 4 May 2014

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.

Jérôme Rollin

Assainir la ville diffuse : l'impossible contrôle de l'urbanisation par les réseaux

2013 – Paris, Éditions du CTHS

Résumé

L'aménagement durable du territoire impose à la puissance publique de composer avec deux impératifs que sont la densification de l'habitat et à lutte contre les pollutions domestiques. Depuis la loi sur l'eau de 1992, les politiques d'assainissement permettent de réunir ces deux objectifs en créant des outils transversaux sur le plan de la gestion de l'occupation des sols et du contrôle des permis de construire. Par exemple, de nouveaux services chargés du contrôle et du suivi des installations individuelles d'assainissement sont créés. Mais ces politiques d'assainissement, qui peuvent être considérées comme un moyen d'obliger l'urbanisation à se concentrer autour d'un réseau principal, ne remportent pas les effets escomptés. Une analyse des dynamiques métropolitaines montre que la diffusion de l'habitat se poursuit, en s'appuyant sur la présence d'installations individuelles légitimées par les nouvelles mesures de contrôle. Au niveau local, l'étude des jeux d'acteurs explique plus en détails ces processus, en appréhendant notamment les techniques de contournement des outils de production de la ville dense.

Introduction

L'assainissement de la ville diffuse soulève d'une part des problématiques très anciennes liées au développement des techniques de récolte des eaux usées dans les égouts urbains. Mais il lève aussi le voile sur la complexité de l'aménagement durable des territoires. En effet, même si les conséquences environnementales de la diffusion de la ville prêtent à controverse¹, les réglementations d'urbanisme incitent les collectivités à la contenir. Les formes urbaines denses sont très largement favorisées, notamment à travers une politique d'assainissement contrôlée où l'urbanisation ne saurait être autorisée qu'en cas de présence d'un réseau d'assainissement. Ces principes de gestion du territoire font alors apparaître un paradigme très répandu, selon lequel la densité urbaine, condition absolue d'un aménagement durable, serait conditionnée par un développement raisonné des réseaux. Mais cette équation miraculeuse, faisant du simple contrôle des infrastructures collectives d'assainissement la pierre angulaire de l'aménagement durable, mérite d'être débattue.

En effet, parallèlement à la construction de cette équation, émergent des politiques publiques d'assainissement de la ville diffuse. La puissance publique se charge en effet de lutter contre les pollutions environnementales ou sanitaires ayant pour origines les rejets d'eaux usées domestiques. Des outils spécifiques sont produits et mis en œuvre sur le territoire national. Ils visent à contrôler la qualité des installations d'assainissement des particuliers dont l'habitation n'est pas reliée à un réseau d'égouts. Dès lors, ce simple niveau d'analyse laisse supposer une série de contradictions en matière d'aménagement durable. Pourquoi produire une politique d'assainissement non collectif si les solutions collectives garantissent le développement durable ? Comment faire face aux ambiguïtés naissantes entre une volonté de

¹ A. Bailly, L. Bourdeau-Lepage, « Concilier désir de nature et préservation de l'environnement : vers une urbanisation durable en France », p. 34.

certifier la qualité de l'assainissement individuel et un engagement à restreindre l'augmentation du nombre de logements individuels ? Notre objectif est ici d'interroger, de caractériser, de décortiquer la naissance ou l'absence, selon les cas, de ces multiples situations paradoxales.

Pour cela, nous montrerons dans un premier temps comment le modèle articulant étroitement la densification urbaine et les réseaux collectifs s'est diffusé en France à travers le cadre réglementaire. Puis, nous interrogerons ces relations réciproques à deux échelles différentes. Celle des agglomérations avec les exemples des dynamiques urbaines de la région Rhône-Alpes et de l'arrière-pays provençal où l'habitat diffus est un enjeu considérable suite à une forte périurbanisation, notamment aux alentours d'Aix-en-Provence. Celle des jeux d'acteurs locaux associés aux politiques de l'assainissement et de l'urbanisme d'autre part, avec, pour illustration, deux conflits dans les Bouches-du-Rhône et dans le Var : dans la commune de Ventabren d'abord et dans celle de Plan d'Aups-Sainte Baume ensuite.

1. L'aménagement urbain durable : une transversalité au service de la ville diffuse

a. De l'hygiénisme à l'urbanisme : la densification par le réseau d'égouts

L'assainissement individuel des eaux usées domestiques est proscrit dès la fin du 19^e siècle par les tenants du courant hygiéniste. Du point de vue sanitaire, cette technique est en effet considérée comme moins fiable que le réseau unitaire d'assainissement. Les hésitations dans les villes françaises entre l'utilisation des fosses d'aisance et le développement du tout-à-l'égout sont fréquentes voire conflictuelles, jusqu'à la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique et suivie de la circulaire ministérielle du 30 mai 1903. L'État prend alors position en encadrant strictement l'assainissement individuel : l'utilisation des cabinets d'aisance est normée, les puits perdus et puisards sont interdits et les habitations des rues desservies par un réseau d'égouts doivent lui être reliées. Surtout, pour la première fois, le lien entre la construction des habitations et l'assainissement est réglementé. L'article 51 de ladite circulaire considère en effet : « aucun immeuble destiné à l'habitation de jour et de nuit ne pourra être construit s'il ne satisfait pas aux prescriptions qui précèdent. » Si l'assainissement devient obligatoire pour toutes les constructions, les normes rigoureuses imposées aux techniques individuelles d'assainissement expliquent l'importance des réseaux d'égouts dans la construction des villes². La méfiance à l'égard des installations individuelles reste particulièrement vive. Afin de dissuader les propriétaires d'utiliser cette technique, la réglementation encadre de plus en plus leur utilisation avec six circulaires ou arrêtés entre 1953 et 1976³.

Puis, à partir de 1982, la panoplie des techniques autorisées s'étoffe et les textes réglementaires montrent que l'expertise en la matière s'affine⁴. Cette évolution doit être analysée au regard des mutations des formes urbaines aux marges des agglomérations à partir des années 1970 – 1980. Dans ces espaces, la croissance de la demande de logements conduit

² F. Scherrer, « L'égout, patrimoine urbain : l'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon », 481 pages.

³ J.-M. Berland, « 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 », p. 9 et suivantes.

⁴ Arrêté 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.

à une augmentation du nombre des maisons individuelles, réparties de façon dispersée dans le paysage⁵. Parfois, la diffusion de l'habitat est accentuée par des divisions parcellaires réalisées sans contrôle. Dans d'autres cas, les plans d'occupation des sols délimitent les périmètres urbanisables et structurent le marché des terrains constructibles. Cela se traduit par l'irruption en milieu rural de modes d'urbanisation nouveaux et diffus, avec la formation de zones NB. Initialement, ces zones devaient couvrir des secteurs déjà mités, sans viabilisation. Elles sont peu à peu investies par les nouveaux arrivants qui s'appuient souvent sur d'anciennes constructions ou fondations. Pour les finances municipales, ce type de zonage permet de percevoir des taxes locales sans contrepartie d'équipement⁶. Mais, le plus souvent, l'émiettement de la ville rend trop coûteux le raccordement de toutes les maisons individuelles au réseau d'égouts. La marginalisation réglementaire des techniques individuelles d'assainissement laisse alors la place à un contrôle plus raisonné se voulant complémentaire des techniques d'assainissement collectif. Cet assouplissement réglementaire, qui est marqué du sceau de la transversalité dans la mesure où il est impulsé par le Ministère de l'urbanisme et du logement, de celui de la santé et de celui de l'environnement, est ainsi étroitement lié à la gestion de la périurbanisation.

Plus que les dysfonctionnements des techniques individuelles, ce sont les motivations urbaines et économiques, qui ont participé à modifier les pratiques propres à ce type d'assainissement. Le nombre important d'installations doit par exemple être pris en considération. En effet, en 1984, 30 % de la population des communes rurales sont équipées de fosses septiques, soit environ 9 millions d'habitants⁷. Ceci s'explique notamment par la part importante du logement individuel dans la société française, puisque l'ouverture d'anciens terrains agricoles à l'urbanisation est fréquente, selon les mécanismes précédemment exposés. Les différents services chargés du contrôle des installations n'ont alors pas la possibilité d'exercer un contrôle rigoureux et exhaustif. Plus qu'un changement politique volontariste, ces éléments, largement basés sur des réalités locales, sont des facteurs importants de construction, en 1992, de la législation sur l'assainissement non collectif.

b. L'urbanisation à la merci de l'assainissement

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 est l'une des mesures transposant la directive européenne « eaux résiduaires urbaines » (ERU)⁸. Cette dernière inaugure tout d'abord des normes techniques sur l'assainissement collectif. Elle fixe des seuils et des délais pour la collecte des eaux résiduaires urbaines, puis définit des conditions de traitement et des normes de rejets, en fonction de la taille des agglomérations. D'importants investissements étant nécessaires pour appliquer cette réglementation, sa mise en œuvre est d'abord laborieuse : la France est condamnée en 2004 par la Cour de justice des Communautés européennes pour ne pas avoir suivi ces nouvelles normes ; elle est mise en demeure à deux reprises en 2004 et 2005 par la Commission européenne pour le retard de mise en conformité. Face à ces retards pouvant aboutir à des amendes journalières particulièrement lourdes, l'État français décide d'inciter les collectivités à mettre aux normes leurs infrastructures collectives d'assainissement, en les menaçant de contrôler rigoureusement leur urbanisation. La circulaire interministérielle du 8

⁵ É. Charmes, *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, p. 20.

⁶ J. Daligaux, *Urbanisation et société locale en Provence*, p. 60-80.

⁷ J.-M. Berland, « 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 », p. 12.

⁸ Directive n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires

décembre 2006 prévoit en effet une maîtrise de l'urbanisation quand la collecte et le traitement des eaux usées ne respectent pas les normes en vigueur : strict contrôle de légalité, porter à connaissance réalisé par les services de l'État informant la collectivité qu'aucun nouveau secteur ne pourra être ouvert à l'urbanisation en l'absence de mise en conformité ERU, possibilité de déférer une décision irrégulière devant le juge administratif. Des sanctions pénales sont aussi prévues.

La réglementation européenne et son application française promeuvent donc une stricte articulation entre l'urbanisme et les politiques d'assainissement. Cela se confirme aussi en matière de techniques individuelles. La directive précitée considère que « 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. » Ce principe fondamental est un premier pas vers la naissance de la contradiction étudiée dans cet article. D'un côté, des efforts considérables, notamment financiers, sont exigés pour mettre aux normes les infrastructures collectives. Si ces efforts ne sont pas consentis, la principale menace à l'encontre des collectivités locales est d'ordre urbain. De l'autre côté, la directive donne aussi la possibilité de signifier que certains secteurs sont aptes à l'assainissement non collectif et qu'il ne serait pas financièrement possible de développer le réseau d'égouts. Cette production réglementaire est brèche ouverte vers l'ambiguïté considérable qui apparaît entre l'obligation pour les collectivités de respecter des normes drastiques pour les infrastructures collectives et la possibilité qu'elles ont de choisir leur technique d'assainissement. Dans ces conditions, elles développent un intérêt particulier pour l'assainissement individuel qui, de surcroît, demeure la propriété et reste donc de leur responsabilité.

Les territoires sont ainsi partagés entre fermeté et souplesse, entre ville compacte et ville diffuse. Les injonctions réglementaires prônant le développement durable par un contrôle de l'urbanisation s'immiscent alors dans ces situations apparemment binaires. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 impose ainsi les plans locaux d'urbanisme (PLU) sur l'ensemble du territoire national. Une vision stratégique et prospective du développement urbain est alors prônée. Elle est censée prendre en considération les volets financiers, environnementaux et urbains des différents projets d'urbanisation et de développement des réseaux. Ainsi, la politique publique d'assainissement, en multipliant les contradictions réglementaires, techniques et sociales liées au développement durable, crée des situations d'une grande complexité. À l'instar d'autres disciplines de gestion du territoire comme l'urbanisme, la promotion de démarches globales et pluridisciplinaires est alors largement conseillée et diffusée dans les guides méthodologiques, puisque la « multidisciplinarité des équipes » est nécessaire et que les « différentes thématiques doivent impérativement se recombinaison pour permettre la réalisation de diagnostics territoriaux transversaux⁹. » Une brèche, liée à la possibilité de développer volontairement l'assainissement non collectif sur le territoire, s'ouvre donc dans le modèle de la densification urbaine par les réseaux collectifs.

2. L'individualisation de l'assainissement : une machine à périurbaniser

a. L'assainissement non collectif légiféré et normalisé

⁹ Fédération nationale des agences d'urbanisme, « Du POS au PLU : le projet au cœur de la démarche de planification », p. 64.

Avec la loi sur l'eau de 1992, la dimension globalisante de gestion de l'eau et de l'environnement s'ajoute à la logique traditionnelle du « tout réseau ». Elle crée notamment le zonage d'assainissement qui indique, sous la forme d'une carte du territoire communal ou intercommunal, les secteurs raccordés ou potentiellement raccordés au réseau collectif d'assainissement (à court ou à moyen terme), ainsi que les secteurs non raccordés. Le zonage est obligatoire pour les communes¹⁰, mais il n'y a pas de délais ni de sanctions prévues. Il est annexé au plan local d'urbanisme et il édicte des dispositions d'urbanisme, qui sont intégrées au règlement de ce document. Ces dispositions deviennent alors des règles d'occupation des sols. La procédure d'élaboration de ce document montre toute sa richesse : études technico-économiques, enquêtes publiques, délibérations du conseil municipal ou communautaire, opposabilité du document, etc. Pour toutes ces raisons, il s'agit d'un outil de première importance à l'usage des élus. Ils peuvent mettre en œuvre des politiques d'assainissement en bénéficiant de multiples connaissances données : aptitude des sols à accueillir des installations autonomes, estimation du parc d'installations et information auprès de la population¹¹. Dès lors que le système d'assainissement individuel fonctionne, les permis de construire doivent être acceptés dans les zones d'assainissement non collectif ou dans les zones d'assainissement collectif futur. En cas de mise en service d'un réseau collectif, les propriétaires d'habitations équipées ont l'obligation de s'y accorder dans un délai de deux ans maximum. La création de cet outil répond aux exigences de la réglementation européenne ainsi qu'aux dynamiques périurbaines. D'un côté, avant de choisir le type d'assainissement le plus adapté, il s'agit de bâtir une réflexion globale sur le territoire afin d'en dégager les enjeux environnementaux, financiers et urbains. De l'autre, cet outil de gestion du droit des sols correspond tout à fait à la tradition française consistant à articuler les politiques d'assainissement et l'urbanisme.

Par ailleurs, la loi sur l'eau oblige les communes à créer un service dédié à la gestion de l'assainissement non collectif. Le contrôle des installations individuelles, qui relève de la compétence des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (remplacée aujourd'hui par les agences régionales de santé), est à l'époque considéré comme peu efficace. Une échelle d'action plus fine et territorialisée, des initiatives plus ciblées, des moyens plus importants doivent ainsi permettre aux nouveaux services de pallier les défaillances de l'ancienne procédure. Ces nouveaux « services publics d'assainissement non collectif » (Spanc) devaient être créés avant le 31 décembre 2005. En termes de délais, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 invite les communes à assurer le contrôle de l'assainissement non collectif en réalisant un diagnostic de l'ensemble des installations présentes sur leur territoire avant le 31 décembre 2012¹². Plusieurs prescriptions techniques, portant sur les dispositifs de pré-traitement des eaux, d'épuration et d'évacuation des effluents, d'épuration des effluents avant le rejet vers le milieu hydraulique superficiel, ainsi que sur tous les autres dispositifs existants (bac à graisses, fosse chimique, fosse d'accumulation, puits d'infiltration)¹³, doivent alors être respectées. Ainsi, au tournant des

¹⁰ Article L2224-10 du code général des collectivités territoriales.

¹¹ Voir à ce titre le « Guide assainissement non collectif et SPANC. Questions d'ordre réglementaire » du Groupe Rhône-Alpes de recherche sur les infrastructures et l'eau, 2006, p. 4.

¹² Modification de l'article L.2224-8 du code général des collectivités territoriales.

¹³ Arrêté du 6 mai 1996 fixant les modalités de contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif ; arrêté du 6 mai modifié fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif.

années 2000, les municipalités créent leur Spanc, effectuer des contrôles sur les dispositifs neufs et existants, notamment pour qu'ils ne portent pas atteinte à la salubrité publique.

Ces obligations réglementaires mettent en place une importante diversité d'outils d'action : des modalités particulières du contrôle administratif et technique des installations, des dispositions financières pour la récolte des redevances d'assainissement non collectif et pour la constitution de partenariats. Ces multiples éléments interfèrent avec d'autres champs de la gestion du territoire, comme l'assainissement collectif, l'alimentation en eau potable, l'urbanisme ou encore la préservation de l'environnement. Enfin, les communes ont désormais à faire à un nombre important d'acteurs et doivent élaborer de nouvelles pratiques. Elles ont notamment le pouvoir d'effectuer le contrôle des installations dans les propriétés des usagers et peuvent et aussi de dresser des accords financiers avec des institutions comme les Agences de l'eau. Cette politique d'assainissement non collectif est ainsi rapidement armée de nombreux dispositifs d'action qui lui confèrent un rôle stratégique sur le territoire, mais elle devient aussi une source d'inquiétude pour les élus locaux et les techniciens, du fait du nombre important d'outils à mettre en œuvre rapidement. Malgré des difficultés de mise en œuvre durant les premières années, les communes ont désormais la possibilité de planifier l'évolution de leur assainissement. Or, nous l'avons montré, les liens entre assainissement et urbanisme sont très marqués en France. Dès lors, planifier les techniques d'assainissement peut permettre de planifier la production de la ville et les formes urbaines.

b. Les politiques d'assainissement et le développement de la ville diffuse

En termes stratégiques, il est désormais possible de choisir les secteurs communaux que l'on souhaite équiper d'un réseau collectif, le contrôle de l'assainissement individuel étant notamment assuré par les Spanc qui viennent d'être créés. Ce contexte réglementaire a pourtant un effet inattendu quant à la diffusion de l'habitat, puisqu'il semble participer à son développement. Le raccordement au réseau d'égouts est un indicateur important démontrant cette dynamique. En 2010, 80 % des résidences principales sont raccordées au réseau, alors qu'aujourd'hui, un tiers des constructions neuves s'équipent d'une installation individuelle d'assainissement¹⁴. La politique d'assainissement non collectif est donc partiellement contreproductive en matière de lutte contre l'émiettement de l'urbanisation en périphérie des villes.

Depuis les années 1970 – 1980, l'arrière-pays provençal est le témoin par exemple de la correspondance étroite entre le nombre d'installations individuelles et la périurbanisation. La présence de 24 000 installations individuelles d'assainissement sur le territoire du Pays d'Aix est liée à son urbanisation massive depuis cette période (fig.1). L'intensification de l'attractivité économique y est à cette époque suivie d'une urbanisation consommatrice d'espace et d'un mitage prononcé. L'agglomération d'Aix-en-Provence, composée de 34 communes, double sa population entre 1962 et 1999, de 160 000 à 330 000 habitants¹⁵. Les nouveaux arrivants s'installent dans des maisons individuelles en périphérie. Dès lors, le nombre d'habitations construites dans les zones NB est estimé à 12 500 unités, soit 35 000 à 40 000 personnes, ce qui représente environ 10 % de la population¹⁶. Ceci explique

¹⁴ J.-C Castel, « Ville dense, ville diffuse. Les deux faces de l'urbanisation », p. 18.

¹⁵ Compte réalisé dans les recensements de la population <http://www.recensement.insee.fr/>

¹⁶ Agence d'urbanisme de Pays d'Aix, « Atlas des zones d'habitat diffus en Pays d'Aix », 2004, p. 5

qu'aujourd'hui, le Spanc du Pays d'Aix soit l'un des plus importants de France en nombre d'installations présentes sur son territoire de juridiction.

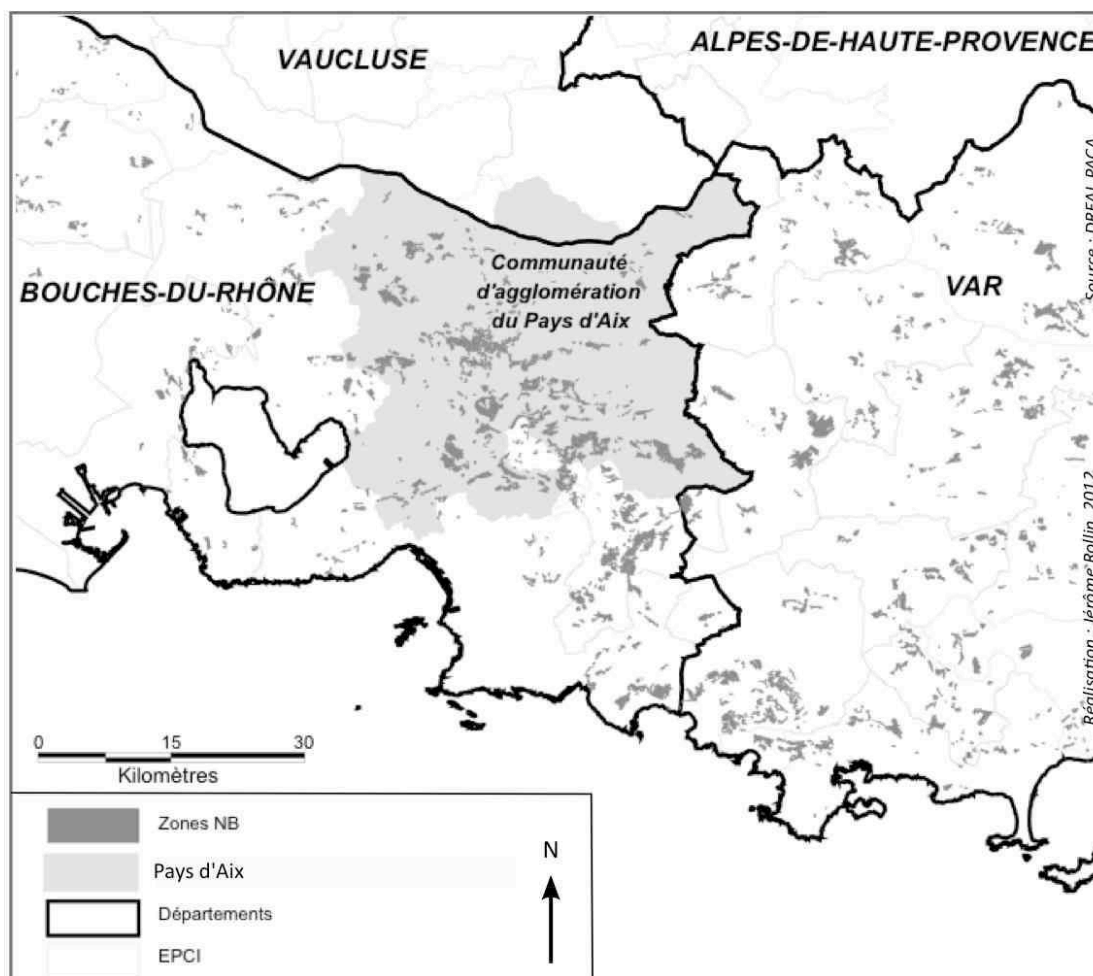


Figure 1 : diffusion de l'habitat dans l'arrière-pays provençal

De même, la dispersion des installations individuelles dans la région Rhône-Alpes est un des facteurs expliquant le développement de la périurbanisation. La comparaison entre le zonage en aires urbaines réalisé par l'INSEE en 2010 et le nombre d'installations individuelles par communes en 2011 permet en effet de préciser le rôle de ces équipements (fig. 2). Entre 1999 et 2010, les couronnes des grands pôles doublent leur population, ce qui a pour conséquence la fusion d'unités urbaines¹⁷. Ces dynamiques, caractérisées par le regroupement d'aires urbaines ou par le rapprochement frontalier de couronnes de grands pôles, sont très souvent marquées par la présence d'un essaim d'installations individuelles. Ceci est particulièrement vrai entre les aires urbaines de Lyon et de Grenoble ou encore entre celles de Mâcon et de Bourg-en-Bresse. La typologie de l'INSEE sur les grandes aires urbaines confirme la corrélation entre la présence importante de l'assainissement non collectif et la dynamique urbaine. En effet, l'aire urbaine de Grenoble est classée en « extension forte de la couronne », alors de celles de Bourg-en-Bresse, de Mâcon et de Lyon sont classées en « densification marquée avec extension ».

¹⁷ INSEE, « Les aires urbaines de Rhône-Alpes s'étendent et se densifient », *La lettre de l'INSEE*, 2011.

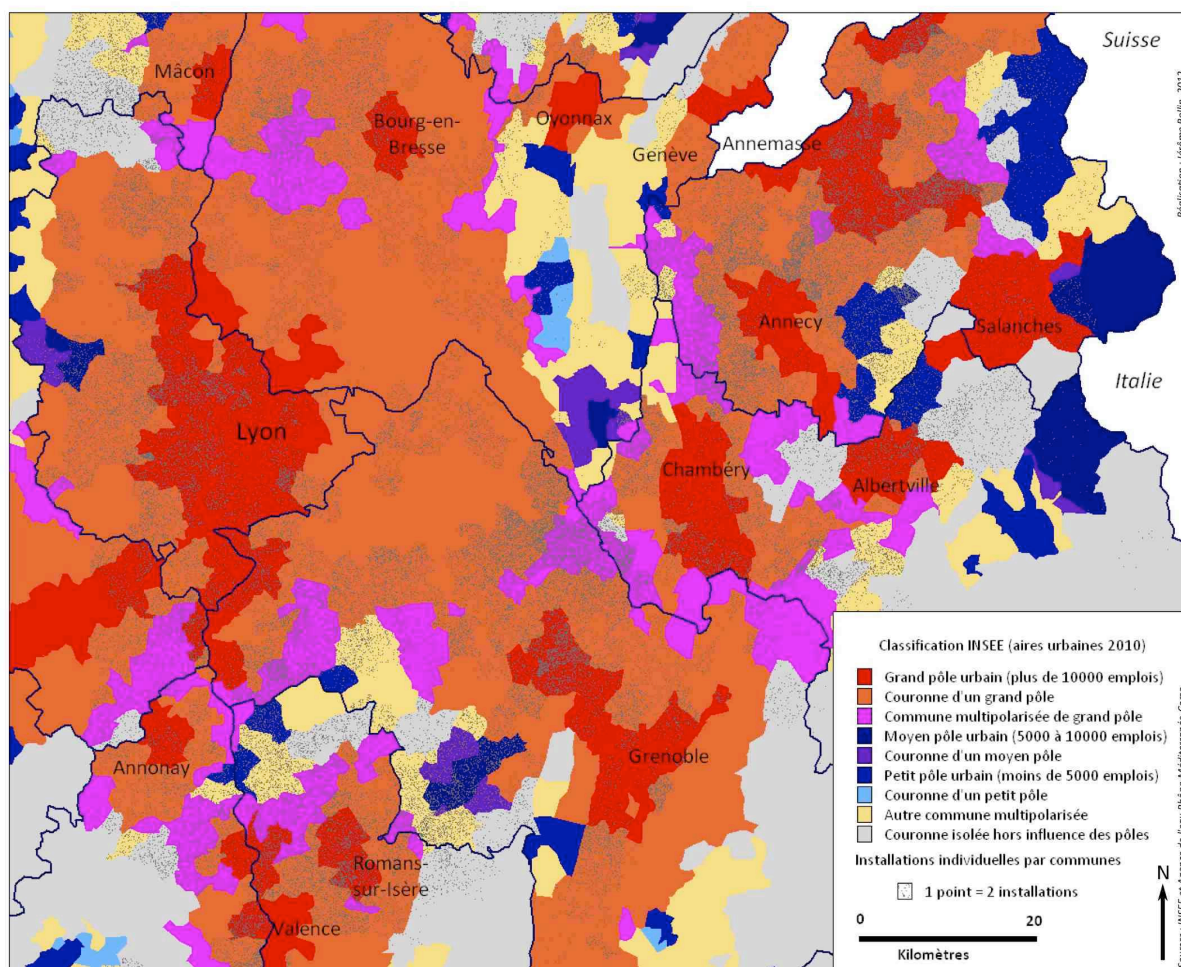


Figure 2 : répartition des installations individuelles d’assainissement dans les aires métropolitaines rhônalpines

Les aires urbaines en extension tendent ainsi à se rejoindre pour fusionner ensuite. La densité d’installations individuelles est notable au cœur des espaces tampons qui se forment progressivement. Les territoires connaissent l’attraction de deux grands pôles urbains et voient s’implanter de nouvelles populations. Dans une situation de tension considérable de la demande de logements, les maisons individuelles non desservies par les réseaux fleurissent dans les périphéries des couronnes de grands pôles, ou encore dans les communes multipolarisées de grands pôles. Dans le même temps, ces communes, qui connaissent d’importantes évolutions urbaines et démographiques, doivent mettre en œuvre les outils de l’assainissement non collectif. Par exemple, un double contrôle est souvent instauré entre les services instructeurs des permis de construire et le Spanc. Ce service fournit donc une alternative efficace au tout-à-l’égout. En ce sens, la réglementation sur l’assainissement individuel crée de nouveaux outils qui mettent en relation les acteurs de l’urbanisme et de l’assainissement. Émergent alors des processus d’appropriation et d’instrumentalisation de ces mêmes outils.

3. Les mécanismes locaux de la production de la ville diffuse

a. Une appropriation judiciaire des outils de l’assainissement

Les politiques territoriales en matière d'assainissement et d'urbanisme font apparaître les stratégies portées par les acteurs locaux. L'étude des conflits qui émergent de ces deux facettes de l'aménagement durable permet de caractériser l'appropriation de ces enjeux, d'analyser leur éventuelle hiérarchisation, voire de saisir l'instrumentalisation des outils qui en découlent. Les ressorts de la gestion binaire du territoire entre fermeté et souplesse pourront dès lors être interrogés à l'aune des enjeux politiques locaux. Deux conflits qui se sont déroulés dans des communes provençales sont ici étudiés.

Prenons l'exemple de la commune de Ventabren (4600 habitants), frontalière d'Aix-en-Provence et caractérisée par un habitat diffus très important. Le PLU de cette commune, approuvé le 1^{er} juillet 2009 par le conseil municipal, est annulé partiellement par le Tribunal administratif après un recours préfectoral portant sur des problématiques d'assainissement¹⁸. Le contentieux, initié par les services de l'Agence régionale de la santé, porte sur l'importante superficie de la « zone d'assainissement collectif futur » du zonage d'assainissement et de celle des « zones à urbaniser » (AU). Selon les services de l'État, la commune aurait voulu poursuivre la pratique du mitage, en créant un zonage d'assainissement prévisionnel irréalisable financièrement¹⁹. D'ailleurs, la décision du juge administratif porte sur ce point précis. Il met en évidence l'illégalité de certaines zones du PLU (AU1a) qui prévoient qu'un assainissement individuel peut être autorisé pour des constructions nouvelles, en attendant l'arrivée des réseaux. Le juge rappelle que le code de l'urbanisme prévoit, au contraire, que l'assainissement doit être prévu au fur et à mesure des constructions²⁰. Cette pratique de zonage est ainsi l'occasion de tenter de contourner la rigueur des services préfectoraux, en élaborant des documents d'assainissement garantissant une grande marge de manœuvre en matière d'urbanisme.

Un autre conflit faisant intervenir une association locale de préservation de l'environnement permet aussi de comprendre les enjeux locaux que représente l'articulation entre l'assainissement et l'urbanisme. 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. 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 prévu dans ce schéma prévoit de développer le réseau d'égouts de façon trop importante pour 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 d'euros et s'étalent sur 20 ans, voire 40 ans selon l'association. Si la décision de la Cour administrative d'appel de Marseille décide en 2010 d'annuler le schéma directeur d'assainissement pour des questions de vice de procédure²¹, l'association sensibilise surtout la population sur les risques de sur-urbanisation ou sur les irrégularités qui caractérisent l'implantation du réseau d'égouts²².

¹⁸ Décision du tribunal administratif de Marseille du 6 juillet 2011.

¹⁹ J. Rollin, « La protection des petites rivières périurbaines dans les Bouches-du-Rhône depuis les années 1960 : une analyse de la construction locale de la norme environnementale », p. 236.

²⁰ Article R123-6 du code de l'urbanisme.

²¹ Décision de la Cour administrative d'appel de Marseille du 12 juin 2012.

²² « 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.

Ces situations conflictuelles montrent que les politiques d'assainissement répondent à des logiques individuelles portées par des acteurs locaux, que ceux-ci appartiennent au conseil municipal, aux services de l'État ou aux associations de défense de l'environnement. De plus en plus, la contestation de la « localisation du droit²³ » par le zonage en matière d'assainissement amène à la judiciarisation de l'action publique. Ces situations conflictuelles permettent aux acteurs locaux de se positionner dans un jeu d'acteurs où la mobilisation de connaissances transversales en matière sanitaire, environnementale, ou encore de droit de l'urbanisme et des collectivités territoriales est variable. À l'instar des mécanismes de production de la ville, chacun argumente en utilisant ses propres connaissances et compétences, suivant ainsi essentiellement des logiques individuelles²⁴. Ainsi, basé sur les compétences des professionnels de l'urbanisme, de l'environnement et des politiques sanitaires, le zonage d'assainissement est un outil mobilisé par les acteurs locaux à des fins électorales, économiques ou de positionnement dans le champ des pouvoirs territoriaux. Cet outil, qui devient un levier de contrôle ou de développement de l'urbanisation, est mobilisé en fonction des compétences acquises, mais aussi de l'expérience de terrain.

b. L'assainissement au cœur du contournement des politiques de densification

La production et la mise en œuvre des outils de l'assainissement non collectif participent à l'émergence de nouvelles relations entre l'assainissement et l'urbanisme en matière d'aménagement durable. Nous souhaitons donc analyser ici les deux facettes de l'instrumentalisation de la réglementation de l'assainissement, afin de montrer en quoi elles participent à la production d'une ville diffuse. Certains acteurs souhaitent gagner en autonomie vis-à-vis des outils de production de la ville dense créés par les réglementations empreintes des principes du développement durable. Ils se retrouvent alors dans des dispositifs de contournement de ces outils et dans un système global d'aménagement du territoire, articulant les problématiques d'assainissement et d'urbanisme.

Notre figure conclusive (fig. 3) présente ces deux facettes de l'instrumentalisation de la réglementation de l'assainissement, composées du zonage d'assainissement et du Spanc. Le zonage est directement lié à la stratégie de développement urbain de la commune. Nous l'avons précisé, il s'agit d'un véritable outil de gestion de l'occupation des sols. À ce titre, il est source de conflits puisqu'il constitue un levier permettant de contrôler ou de développer l'urbanisation. En fonction des logiques individuelles, certains défendent une réduction des zones d'assainissement collectif pour des raisons sanitaires, pour lutter contre le mitage ou encore pour défendre le paysage. D'autres, au contraire, souhaitant accueillir de nouveaux ménages sur leur commune, développent une vision beaucoup plus souple du zonage en question. Ainsi, la création de vastes « zones d'assainissement collectif futur », dont l'avenir est incertain, est une pratique répandue. L'objectif est alors de permettre la construction de maisons sous couvert de la qualité des installations individuelles d'assainissement, en attendant l'arrivée du réseau d'égouts.

²³ A. Bourdin, M.-P. Lefeuvre et P. Melé (dir.), *Les Règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, p. 42.

²⁴ P. Boino (dir.), *Lyon. La production de la ville*, p. 23.

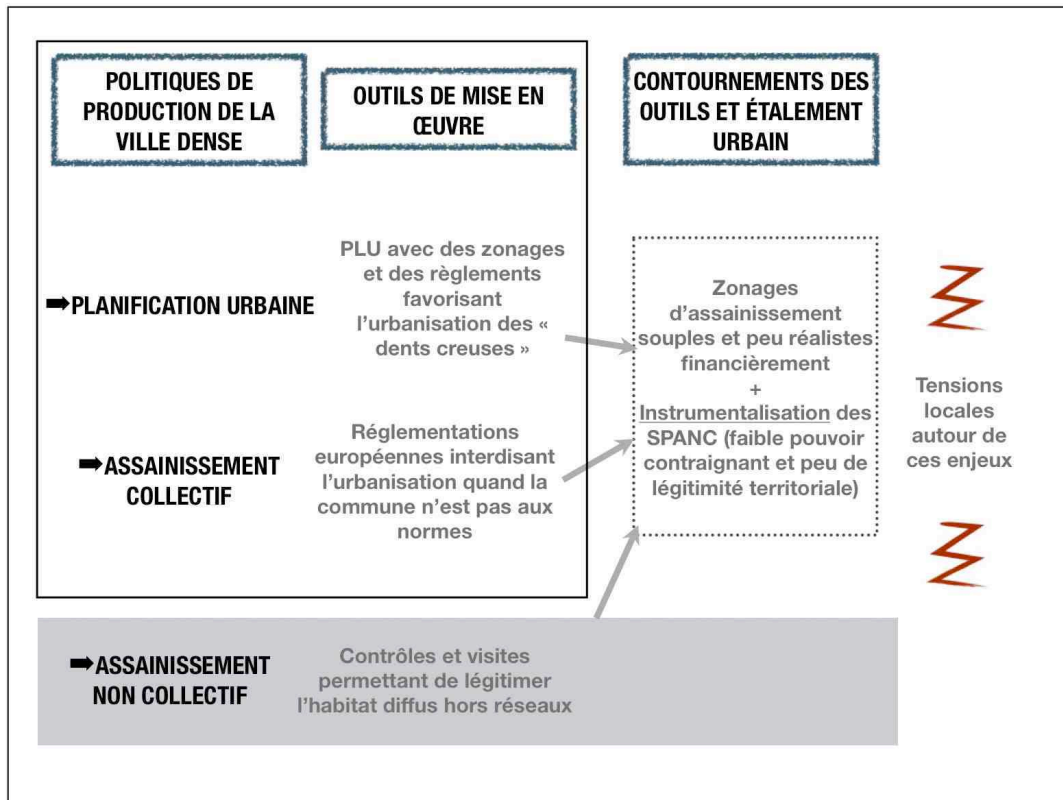


Figure 3 : les mécanismes de production de la ville diffuse liés au contournement des outils de la planification territoriale

En ce sens, le Spanc est détourné de sa vocation environnementale, dans la mesure où il ne peut s'opposer à une construction qu'en fonction des seuls critères de qualité technique de l'installation individuelle d'assainissement. Ainsi, parallèlement à la création de zonages souples, certains Spanc sont instrumentalisés pour apporter leur caution à l'implantation d'installations individuelles. La qualité de leur prestation est même parfois vantée devant les tribunaux par des collectivités accusées de vouloir favoriser la diffusion de la ville. Ce détournement s'explique en grande partie par la faible implantation locale de nombreux Spanc, notamment due au caractère récent de la politique publique qu'ils mettent en œuvre. Leur légitimité territoriale, en cours de construction, mais aussi le cloisonnement de leurs compétences, ne leur permettent pas de prendre position dans ces débats sur la ville diffuse. Ainsi, la création d'outils de mise en œuvre de la politique d'assainissement crée tout autant de possibilités pour favoriser la production de la ville diffuse.

Conclusion

Cette démonstration met en évidence que le paradigme initial précisant « le contrôle de l'assainissement collectif conduit à la densité de l'habitat qui conduit au développement durable » se concrétise en réalité par des mécanismes pernicieux selon lesquels « la volonté de garantir la qualité des installations individuelles conduit à les légitimer permettant ainsi aux élus qui en ont un besoin stratégique, d'invoquer cette certification afin de développer l'urbanisation de leur commune ». Cette façon de mener une politique d'assainissement explique en partie les différentes modalités d'urbanisation des aires métropolitaines, mais aussi les jeux d'acteurs locaux souvent conflictuels. Le flou s'instaure autour de cette articulation entre assainissement et urbanisme, participant ainsi à la judiciarisation de l'action

collective urbaine. Cette problématique est d'autant plus importante que les politiques de l'assainissement non collectif ne sont encore très bien identifiées ou reconnues comme utiles sur tous les territoires. Ainsi, la régulation de l'urbanisation par les réseaux passera nécessairement par un travail de légitimation des politiques locales d'assainissement non collectif.

Bibliographie

Bailly Antoine, Bourdeau-Lepage Lise, « Concilier désir de nature et préservation de l'environnement : vers une urbanisation durable en France », *Géographie, économie, société*, vol. 13, n°1, 2011, p. 27-43.

Berland Jean-Marc, « 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 », Document technique, Paris, Ministère de l'agriculture de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, 2004.

Boino Paul (dir.), Lyon. *La production de la ville*, Marseille, Parenthèses, 2009.

Bourdin Alain, Lefevre Marie-Pierre et Melé Patrice, *Les Règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes & Cie, 2006.

Castel Jean-Charles, « Ville dense, ville diffuse. Les deux faces de l'urbanisation », *Études foncières*, n°147, septembre-octobre 2010, p. 14-20.

Charmes Éric, *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.

Daligaux Jacques, *Urbanisation et société locale en Provence*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Rollin Jérôme, « La protection des petites rivières périurbaines dans les Bouches-du-Rhône depuis les années 1960 : une analyse de la construction locale de la norme environnementale », *Géocarrefour*, vol. 85, n°3, 2010, p. 229-241.

Scherrer Franck, « L'égout, patrimoine urbain : l'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon », Thèse de doctorat d'urbanisme, Paris, université Paris 12 Val-de-Marne, 1992.

Liste des illustrations

Figure 1 : Diffusion de l'habitat dans l'arrière-pays provençal

Figure 2 : Répartition des installations individuelles d'assainissement dans les aires métropolitaines rhônalpines

Figure 3 : Les mécanismes de production de la ville diffuse liés au contournement des outils de planification territoriale