



Le périurbain, théâtre d'innovations. Les pratiques professionnelles dans le domaine de l'assainissement individuel

Jérôme Rollin

En étudiant les pratiques professionnelles dans le domaine de l'assainissement individuel des eaux usées, Jérôme Rollin montre la complexité des problèmes liés à la périurbanisation. Dans la lignée des réflexions sur la vitalité du périurbain (Vanier 2011), il montre comment ces territoires peuvent être un terreau d'innovations dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

L'assainissement de la « ville diffuse » (Charmes 2011) permet d'illustrer l'importance de la mobilisation des ressources territoriales dans le processus de renouvellement de l'action publique. L'innovation dans ces territoires se nourrit du contexte local et est souvent liée à la volonté de résoudre un problème particulier attaché aux enjeux de la diffusion de l'habitat.

Une trilogie de facteurs d'innovation : l'institutionnel, l'urbain et le social

Trois caractéristiques de l'assainissement périurbain constituent des contraintes et/ou des opportunités pour les acteurs de cette politique publique. D'abord, la généralisation de l'émission urbaine est une source de fragmentation en matière institutionnelle et d'expertise (Boino 2009). Les multiples configurations, issues des transferts de compétences et de l'organisation des services, sont autant de freins à la cohérence entre les politiques d'assainissement et celles de l'urbanisme. Bien souvent, l'articulation entre les procédures d'autorisation d'urbanisme et de contrôle de l'assainissement non collectif souffre de l'éclatement des pouvoirs territoriaux. Les compétences entre le collectif et le non collectif sont souvent dissociées et réparties entre les municipalités et les intercommunalités. Les instructeurs des permis de construire restent le plus souvent les municipalités ou les services de l'État. La multiplication des interlocuteurs, caractéristique des groupements intercommunaux composés de communes aux technostructures plus ou moins développées, est une contrainte importante pour le contrôle de la qualité de l'assainissement dans les espaces périurbains.

Ensuite, souvent associé à la dé-densification urbaine, l'assainissement non collectif entre en tension avec les préceptes du développement durable qui, de leur côté, font la promotion d'un urbanisme compact. Les services publics d'assainissement non collectif (Spanc), comme d'autres politiques de densification, peuvent jouer un rôle contreproductif en garantissant la présence de dispositifs d'assainissement, même en habitat diffus (Castel 2010). Créés en 1992, les Spanc contrôlent la qualité des installations individuelles d'assainissement, assurant ainsi une autonomie aux maisons individuelles et légitimant un mode de construction hors de portée des infrastructures collectives (Vanier 2008). Ainsi, le contrôle de l'urbanisation par les réseaux collectifs devient caduc, bouleversant par la même occasion les stratégies des acteurs locaux en matière de gestion de l'assainissement. En cela, elle est l'un des problèmes importants que pose l'articulation entre les demandes sociales de logement et la préservation du cadre de vie (Bailly et Bourdeau-Lepage 2011).

Enfin, associées à une remise en cause de l'hégémonie des infrastructures collectives d'assainissement (Petitet 2011), ces formes urbaines diffuses interrogent l'opportunité, pour la puissance publique, d'instaurer un service identique pour tous sur l'ensemble du territoire. Des inégalités et des revendications naissent de cette desserte différenciée entre collectif et non collectif, inhérente aux espaces périurbains. Inégalité technique d'abord, dans la mesure où les installations individuelles obligent les usagers à réaliser un entretien régulier, ce qui n'est pas le cas de l'infrastructure collective. Inégalité économique ensuite, puisque le service public collectif se base sur des taxes et des redevances, alors que l'assainissement non collectif suppose des dépenses d'investissement et de fonctionnement de la part des particuliers. Inégalité en matière environnementale, puisque les installations individuelles appartiennent aux propriétaires et que ces derniers sont responsables de leur bon fonctionnement, à l'inverse des réseaux situés dans le domaine public. Enfin, inégalité en ce qui concerne les possibilités de développement des habitations, notamment en raison des restrictions qui touchent parfois les autorisations d'urbanisme dans des zones d'assainissement non collectif.

Ces trois enjeux sont porteurs de dynamiques contradictoires (enjeu de transversalité de l'action, fragmentation institutionnelle, densification/dé-densification, collectif/individuel) qui contribuent à la complexification de la gestion de l'assainissement non collectif dans les espaces périurbains. En réponse à ces enjeux, les acteurs sont contraints de créer ou d'inventer des dispositifs particuliers adaptés à leur territoire car la réglementation ne fournit qu'un faible nombre d'outils de mise en œuvre. De fait, certaines communes ou groupements de communes, à l'image des quatre études de cas que nous présentons (voir carte et tableau récapitulatif), proposent des formes originales de gestion adaptées à leurs ambitions socio-politiques, à leurs moyens financiers et à leurs réalités territoriales.

Des innovations procédurales entre acteurs de l'assainissement individuel et de l'urbanisme

L'articulation de l'urbanisme et de l'assainissement est au cœur des actions menées dans le Pays d'Aix et à Draguignan. Si les configurations institutionnelles ne sont pas identiques, la recherche d'une collaboration étroite et pluridisciplinaire, entre l'urbanisme et l'assainissement, est commune. Ceci doit être noté dans la mesure où l'inscription de cette transversalité de l'action reste très floue dans une réglementation qui laisse, dans ce domaine, une marge de manœuvre aux territoires¹. Les acteurs de ces deux politiques publiques dialoguent et créent des procédures communes pour faire face aux dynamiques territoriales de périurbanisation connues depuis une trentaine d'années, ainsi qu'au déficit d'infrastructures collectives.

Dans le Pays d'Aix, où l'habitat diffus est largement répandu, la politique d'assainissement non collectif constitue un enjeu majeur pour les communes, notamment lors de la rédaction de leurs documents d'urbanisme. Pour ces raisons, le Spanc local construit, avec des acteurs de la politique de l'eau et de l'urbanisme, un cadre d'action commun qu'il arrive ensuite à diffuser sur une grande partie de son territoire, puis au-delà, par l'intermédiaire de réseaux professionnels régionaux et nationaux². Alors que la réglementation ne fournit aucune indication à ce sujet, la communauté d'agglomération a instauré dès 2004 des procédures regroupant de nombreux partenaires afin de garantir la fluidité des autorisations d'urbanisme (services instructeurs des permis de construire de l'État ou des municipalités). Elle s'appuie sur une connaissance précise du parc d'installations autonomes (bureaux d'études privés pour le recensement du parc) et cherche à aider les particuliers à financer les éventuels travaux de réhabilitation (organismes financeurs comme l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse). Cette formation de partenariats est le reflet d'une capacité à créer et à

¹ Ce n'est qu'à partir de mars 2012 que la réglementation oblige les pétitionnaires à présenter l'avis du Spanc compétent dans les dossiers de demande de permis de construire.

² Il joue, par exemple, un rôle important dans l'Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (ATANC-PACA).

faire évoluer des pratiques professionnelles transversales en s'appuyant sur un large réseau d'acteurs émergent.

La communauté d'agglomération dracénoise se distingue, elle aussi, par sa volonté de faire travailler de concert les services de l'assainissement non collectif et de l'urbanisme. Cela se traduit par la création d'un cadre cognitif commun au sein de l'établissement intercommunal, compétent en matière d'assainissement non collectif et d'instruction des permis de construire. Ceci reflète une volonté d'instaurer un double contrôle des permis de construire en matière d'assainissement et d'urbanisme, par la sensibilisation des instructeurs de permis de construire à la question de l'assainissement individuel et par la formation des agents du Spanc à la complexité des règles d'urbanisme. À sa création, le Spanc a d'abord été rattaché au service « environnement » de la communauté d'agglomération. En 2008, à la suite d'une réorganisation des services, il a été intégré à la direction « droits des sols ». Le nouvel organigramme met ainsi en évidence la volonté de créer des passerelles entre assainissement et urbanisme, dans un souci de clarification et de stabilisation des procédures. Les agents se côtoient quotidiennement et tentent d'établir une culture commune, partagée et pluridisciplinaire, notamment si un cas problématique se présente.

À Aix-en-Provence ou à Draguignan, l'innovation passe par la transversalité, de façon uniquement procédurale dans le premier cas, de façon procédurale et culturelle dans le second. Une autre source d'innovation dans les espaces périurbains existe, à l'initiative de la société civile.

Des innovations en quête d'une politique publique exemplaire

La loi contraint les communes à affecter un budget propre à la gestion des Spanc afin d'assumer leur compétence en la matière. Théoriquement, il leur est, par conséquent, interdit de mutualiser leurs moyens avec d'autres services, comme ceux de l'assainissement collectif. Cette contrainte réglementaire leur pose souvent des problèmes de financement³, qui s'ajoutent au problème des modalités de gestion du service. Comme dans d'autres domaines, la commune a, bien entendu, le choix entre la gestion en régie directe (collectivité) ou en délégation de service public (entreprise privée), ayant des impacts symboliques forts en matière d'acceptation sociale du service. En effet, la question d'une gestion raisonnée, démocratique et égalitaire de l'assainissement non collectif est très souvent au centre des débats. La lutte contre les inégalités économiques, techniques, environnementales et urbaines apparaissent dans les espaces périurbains, comme l'illustrent deux études de cas en Haute-Savoie et dans le Vaucluse. Qu'il s'agisse de fournir un service identique pour tous ou que l'on souhaite faire participer les usagers-citoyens à la création d'un Spanc, la volonté de répondre à des problèmes identifiés et spécifiques aux territoires périurbains est la clé de voûte du renouvellement de l'action publique.

En Haute-Savoie, le souhait de fournir un service et une desserte équivalents pour tous a conduit le syndicat intercommunal de Bellecombe à mettre en place une redevance unique. Ce territoire de montagne présente de fortes particularités en matière d'assainissement puisque coexistent de l'habitat compact, de petits hameaux et de l'habitat diffus. L'instauration d'une redevance unique comprenant le raccordement aux infrastructures d'assainissement collectif (réseaux et stations d'épuration) ou semi-collectif, ainsi que la gestion des installations individuelles, permet alors de gommer la diversité des situations et les différences de coûts entre chacun des dispositifs. L'initiative permet de gérer l'assainissement de façon globale, tout en équilibrant les dépenses générées par l'assainissement non collectif. Ce mode de gestion n'est, pourtant, pas prévu par la réglementation nationale puisque les budgets d'assainissement collectif et non collectif doivent être séparés. Cette recherche d'égalité est donc un véritable moteur d'innovation.

La municipalité de Pernes-les-Fontaines dans le Vaucluse a, quant à elle, décidé de reprendre la compétence assainissement non collectif en régie directe, se retirant ainsi, pour ladite compétence,

³ La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 assouplit cette mesure, le budget du Spanc pouvant être adossé au démarrage et pour cinq exercices au budget général de la commune.

du syndicat mixte dont elle faisait partie. Après des contestations d'usagers relatives à la délégation de service public engagée par le syndicat gestionnaire du Spanc, une association s'est formée et s'est positionnée comme une force de proposition pour la municipalité. Elle travaille avec elle sur l'élaboration des textes réglementant le Spanc nouvellement créé. Cette démarche participative fait appel à l'histoire locale des politiques de l'eau où la question a été source de nombreux conflits sociaux et politiques dans l'agglomération avignonnaise. Les revendications pour une gestion en régie directe qui régulerait le prix de l'eau et de l'assainissement sont nombreuses et tendent à se développer dans le département, via la création d'un tissu associatif très dense⁴. Les usagers du Spanc de Pernes-les-Fontaines mobilisent ainsi des démarches participatives classiques, tout en les adaptant localement au thème de l'assainissement non collectif.

Ainsi, les acteurs de l'assainissement non collectif participent à un processus d'innovation territorialisé. À chaque fois, ils veulent résoudre des problèmes caractéristiques des dynamiques périurbaines, conduisant bien souvent à la création de nouveaux partenariats, avec les acteurs de la société civile ou de l'urbanisme. En ce sens, les innovations, puisqu'elles dépendent des interactions entre acteurs, présentent de forts déterminants sociaux. Ainsi, loin d'être les parents pauvres de l'aménagement urbain dans toutes ses dimensions, le périurbain est très souvent le théâtre des nombreuses innovations.

Localisation géographique des terrains d'études



Réalisation : Jérôme Rollin, 2012

⁴ Par exemple, le « Collectif de l'eau – Usagers d'Avignon » multiplie les actions en ce sens, ainsi que les recours devant le tribunal administratif. Il fait ainsi annuler, en 2009, le règlement de service du Spanc de la communauté d'agglomération du Grand Avignon.

Tableau récapitulatif : Enjeux territoriaux et caractéristiques des innovations en matière d'assainissement non collectif dans quatre cas d'études rhônalpin et provençaux

	Syndicat intercommunal de Bellecombe (Haute-Savoie)	Communauté du Pays d'Aix (Bouches-du-Rhône)	Communauté d'agglomération dracénoise (Var)	Commune de Pernes-les-Fontaines (Vaucluse)
Enjeux locaux liés à la gestion de l'assainissement	Assainissement dans un territoire mixte : périurbanisation et montagne	Habitat dispersé, forte demande en logements, très nombreuses installations individuelles	Forte demande en logements et des besoins en assainissement non collectif	D'une gestion « intercommunale/délégation de service public » à une gestion « communale/régie directe »
Type d'innovation	Service unique de l'assainissement regroupant collectif et non collectif	Partenariats avec des institutions et services extérieurs, pour le financement, l'expertise et l'urbanisme	Collaboration au sein de l'intercommunalité entre le service urbanisme et le Spanc	Participation des usagers à la création du Spanc en régie directe
Application de l'innovation	Gestion unifiée des assainissements collectif et non collectif avec équilibrage des budgets	Procédures autour de l'assainissement non collectif	Procédures internes pour la délivrance des permis de construire	Participation citoyenne pour la création du Spanc
Autres acteurs concernés par l'innovation (hors services assainissement)	Élus locaux et services techniques de municipalités faisant partie du syndicat	Élus et services d'urbanisme des communes, services de l'État (agence régionale pour la Santé, direction départementale des Territoires et de la Mer), partenaires financiers (agence de l'eau) et experts (bureaux d'études)	Services d'urbanisme de la communauté d'agglomération	Associations d'usagers, élus locaux
Objectifs recherchés	Réflexion globale, financière et territoriale sur les infrastructures et sur les coûts pour les usagers	Intégration du Spanc au sein du système d'acteurs locaux de la gestion urbaine du territoire	Cohérence de la gestion urbaine et de l'assainissement du territoire	Démocratie locale dans la gestion de l'eau
Contraintes concernées (partie 1)	Fragmentation institutionnelle ; égalité face au service d'assainissement	Fragmentation institutionnelle ; stratégie de développement urbain	Fragmentation institutionnelle ; stratégie de développement urbain	Égalité face au service d'assainissement

Bibliographie

- Bailly, A. et Bourdeau-Lepage, L. 2011. « Concilier désir de nature et préservation de l'environnement : vers une urbanisation durable en France », *Géographie, Économie, Société*, vol. 13, n° 1, p. 27-43.
- Boino, P. 2009. *Lyon. La production de la ville*, Marseille : Parenthèses.
- Castel, J.-C. 2010. « Ville dense, ville diffuse. Les deux faces de l'urbanisation », *Études foncières*, n° 147, p. 14-20.
- Charmes, É. 2011. *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris : Presses universitaires de France.
- Coutard, O. 2010. « Services urbains : la fin des grands réseaux ? », in Coutard, O. et Lévy, J.-P., *Écologies urbaines*, Paris : Economica, p. 102-129.
- Dubois, J. 2009. « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités ? », in Boino, P. et Desjardins, X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris : La Découverte.
- Offner, J.-M. 2000. « L'action publique urbaine innovante », in Waechter *et al.* (dir.), *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, p. 139-155.
- Petit, S. 2011. « Eau, assainissement, énergie, déchets : vers une ville sans réseaux ? », *Métropolitiques*, 14 décembre. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Eau-assainissement-energie-dechets.html>, consulté le 3 décembre 2012.
- Vanier, M. 2008. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.
- Vanier, M. 2011. « La périurbanisation comme projet », *Métropolitiques*, 23 février. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html>, consulté le 3 décembre 2012.

Jérôme Rollin est doctorant en urbanisme et aménagement à l'Institut d'urbanisme de Lyon de l'université Lumière Lyon 2 (UMR 5206 – Triangle). Ses travaux analysent le rôle des pratiques professionnelles dans la mise en œuvre de l'action publique, à partir des problématiques de l'assainissement individuel des eaux usées dans les espaces périurbains des régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Pour citer cet article :

Jérôme Rollin, « Le périurbain, théâtre d'innovations. Les pratiques professionnelles dans le domaine de l'assainissement individuel », *Métropolitiques*, 3 décembre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-periurbain-theatre-d.html>.