

Assainissement

Vingt ans après, le défi du financement du Spanc

Longtemps négligé par les pouvoirs publics, l'assainissement non collectif (ANC) est considéré aujourd'hui par les collectivités comme une véritable alternative à la réalisation de réseaux publics d'assainissement, souvent fort coûteux.

LES AUTEURES



MARIE-HÉLÈNE ANSQUER,
avocate à la cour



JULIE MENDÈS-BÉTEILLE,
élève-avocate,
AdDen avocats

A l'heure actuelle, l'assainissement non collectif concerne 10% de la population française, soit plus de 5 millions d'installations (1) qui sont contrôlées par plus de 4000 services publics d'assainissement non collectif (Spanc) (2). Si les dernières réformes entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2012 précisent et harmonisent le contrôle de l'assainissement non collectif (ANC) par les Spanc, la question de leur financement reste entière.

Un contrôle précisé et harmonisé

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992, issue de la transposition de la directive européenne n°91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, a fait de l'ANC un mode de traitement des eaux usées à part entière. Cette loi a transféré la responsabilité du contrôle de ces installations des DDASS aux communes qui ont été chargées de mettre en place, au plus tard le 31 décembre 2005, des Spanc pour assumer la responsabilité des missions de contrôle et de suivi du bon fonctionnement des installations. Deux arrêtés du 6 mai 1996 sont venus fixer les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'ANC ainsi que les modalités de leur contrôle.

Toutefois, en 2005, non seulement les objectifs escomptés n'étaient pas atteints puisque seulement 20% des communes s'étaient dotées d'un Spanc, mais encore, depuis 2000, une directive cadre (3) demandait aux Etats membres de parvenir en 15 ans à un bon état écologique sur les trois quarts des masses d'eau, ce qui était loin d'être le cas de la France en raison notamment des pollutions ponctuelles ou diffuses insuffisamment maîtrisées en matière d'ANC. C'est ainsi que la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et ses trois décrets d'application du 7 septembre 2009 ont consacré et renforcé la compétence des communes en matière d'ANC et ont fixé une obligation de résultat notamment en termes de calendrier. Cette loi a imposé aux collectivités d'effectuer le contrôle de l'ensemble des installations ANC au plus tard le 31 décembre 2012 avec une mise en conformité de toutes les ins-

tallations d'ici 2016. Toutefois, fin 2012, beaucoup d'installations n'avaient pas encore été contrôlées, prolongeant sur 2013 la première vague de contrôles.

La loi a également donné la possibilité aux Spanc d'intervenir de manière facultative, à la demande des propriétaires des installations, pour l'entretien et les travaux de réalisation ou de réhabilitation.

Enfin, la loi « ENL » n°2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » (4) et ses deux arrêtés d'application des 7 mars et 27 avril 2012 ont finalisé la réforme de l'ANC afin d'accélérer la remise en état des installations.

Les nouvelles règles de contrôle

Ces nouveaux textes promeuvent particulièrement la mise en place d'installations neuves de qualité et la réhabilitation, en priorité, des installations existantes présentant un danger sanitaire et/ou environnemental. Ils fixent par ailleurs la fréquence du contrôle périodique à 10 ans maximum.

La loi ENL a introduit en matière de contrôle un nouveau critère de distinction entre les installations neuves ou à réhabiliter, c'est-à-dire réalisées après le 9 octobre 2009 (5) et les autres installations, c'est-à-dire les installations existantes avant cette date.

● Installations neuves ou à réhabiliter

L'article 159 de la loi et l'article 3 de l'arrêté du 27 avril 2012 ont prévu deux phases avec, à l'issue de chacune d'elles, la remise d'un rapport par le Spanc.

Phase 1 - L'examen préalable par le Spanc de la conception de l'installation consiste à contrôler l'adaptation du projet aux contraintes sanitaires et environnementales et sa conformité aux prescriptions techniques. La loi a introduit une coordination entre les demandes d'autorisation d'urbanisme et l'ANC puisque cet examen, effectué avant tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager, est joint au dossier de permis. A l'issue, un rapport est remis au propriétaire avec la liste des points contrôlés, des éléments conformes et des éventuels manques ou anomalies accompagnés, le cas échéant, de l'attestation de conformité du projet prévue à l'article R.431-16 c) du Code de l'urbanisme.

Phase 2 - Elle consiste en la vérification de l'exécution de l'installation au regard des prescriptions techniques. Très

axés sur la recherche d'éventuels dangers pour la santé des personnes et/ou de risques avérés de pollution de l'environnement, les différents points à vérifier a minima par le Spanc sont énumérés dans l'annexe I de l'arrêté du 27 avril 2012. Un rapport de vérification de l'exécution est établi in fine, il consigne les observations réalisées au cours de la visite et évalue la conformité de l'installation. En cas de non-conformité, le Spanc liste les aménagements ou les modifications de l'installation à réaliser par le propriétaire. Une contre visite est effectuée pour la vérification des travaux avant remblayage.

● Installations existantes

Les pouvoirs publics ont souhaité prioriser leurs actions sur les situations présentant un risque sur le plan sanitaire et environnemental. La loi ENL a donc introduit de nouveaux critères d'évaluation de la conformité de ces installations jusqu'alors inadaptées et faisant l'objet d'actions disjointes d'un Spanc à l'autre. A cet égard, l'annexe II de l'arrêté du 27 avril 2012 constitue un véritable vade-mecum (6) de l'évaluation de la conformité des installations existantes avec l'indication, selon les problèmes constatés (absence d'installation, défaut de sécurité sanitaire...), de la procédure à suivre et des délais de réalisation des travaux à prescrire aux propriétaires en fonction des risques encourus (voir tableau ci-contre). Moyen d'accélération des remises en état des installations, l'arrêté du 27 avril 2012 prévoit également qu'en cas de vente de l'immeuble alors que l'installation d'ANC a été jugée non conforme, les travaux de remise en état doivent être réalisés au plus tard dans le délai d'un an après la signature de l'acte de vente.

À l'issue du contrôle, le Spanc rédige un rapport de visite plus étoffé que celui qui était prévu jusqu'à présent. Des recommandations sont adressées au propriétaire sur l'accessibilité, l'entretien ou la nécessité de faire des modifications ainsi que les délais impartis pour réaliser les travaux. Le rapport mentionne également la liste des points contrôlés, l'évaluation des dangers pour la santé et les risques de pollution, l'évaluation de la non conformité au regard de critères définis en annexe II de l'arrêté et, enfin, la fréquence de contrôle qui sera appliqué au regard du règlement de service.

Le règlement de service remis à chaque usager précise les modalités de mise en œuvre de la mission de contrôle de la commune. Le contenu du règlement a été enrichi par l'arrêté du 27 avril par des informations pratiques supplémentaires pour les propriétaires. Outre les informations relatives au montant de la redevance, sont précisés les modalités et les délais de transmission du rapport de visite, les voies et délais de recours, ainsi que les modalités de contact et de prise de rendez-vous avec le Spanc.

L'article L.2224-11 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe selon lequel les services d'assainissement (collectif et non-collectif) sont soumis aux

exigences de gestion financière des services publics industriels et commerciaux (Spic).

Le financement du Spanc

En tant que Spic, le budget du Spanc doit être équilibré en recettes et en dépenses et interdiction est faite aux communes de prendre en charge sur leurs budgets propres des dépenses liées aux Spanc, sauf pendant les cinq premières années de vie du Spanc (CGCT, art. L.2224-2). Le Spanc doit donc posséder un budget annexe distinct du budget général de la commune.

● La redevance pour service rendu

En principe, la charge supportée par l'usager doit être la contrepartie du service qui lui est rendu: «La redevance d'assainissement non collectif comprend une part destinée à couvrir les charges de contrôle de la conception, de l'implantation et de la bonne exécution et du bon fonctionnement des installations et, le cas échéant, une part destinée à couvrir les charges d'entretien de celles-ci [...]».

Le coût de la redevance ANC est donc proportionnel au coût du service (7) et peut varier d'une commune à l'autre, en raison des différents modes d'organisation du service (nature et fréquence de contrôle, nombre de techniciens...) mais également de la situation, de la nature et de l'importance des installations à contrôler. (●●●)

À NOTER

L'ensemble des installations devaient être contrôlées au plus tard le 31 décembre 2012, et leur mise en conformité effective d'ici 2016.

Arrêté du 27 avril 2012, annexe II: modalités d'évaluation des autres installations

Problèmes constatés sur l'installation	Zone à enjeux sanitaires ou environnementaux		
	Non	Oui	
		Enjeux sanitaires	Enjeux environnementaux
<ul style="list-style-type: none"> ● Absence d'installation 	Non respect de l'article L.1331-1-1 du Code de la santé publique <ul style="list-style-type: none"> • Mise en demeure de réaliser une installation conforme • Travaux à réaliser dans les meilleurs délais 		
<ul style="list-style-type: none"> ● Défaut de sécurité sanitaire (contact direct, transmission de maladies par vecteurs, nuisances olfactives récurrentes) ● 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 d'un bâtiment ne pouvant pas être raccordé au réseau public de distribution 	Installation non conforme > Danger pour la santé des personnes Article 4 - cas a) <ul style="list-style-type: none"> • Travaux obligatoires sous 4 ans • Travaux dans un délai de 1 an si vente 		
<ul style="list-style-type: none"> ● Installation incomplète ● Installation significativement sous-dimensionnée ● Installation présentant des dysfonctionnements majeurs 	Installation non conforme Article 4 - cas c) <ul style="list-style-type: none"> • Travaux dans un délai de 1 an si vente 	Installation non conforme > Danger pour la santé des personnes Article 4 - cas a) <ul style="list-style-type: none"> • Travaux obligatoires sous 4 ans • Travaux dans un délai de 1 an si vente 	Installation non conforme > Risque environnemental avéré Article 4 - cas b) <ul style="list-style-type: none"> • Travaux obligatoires sous 4 ans • Travaux dans un délai de 1 an si vente
<ul style="list-style-type: none"> ● Installation présentant des défauts d'entretien ou une usure de l'un de ses éléments constitutifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Liste de recommandations pour améliorer le fonctionnement de l'installation 		

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2224-8 et s.
- Code de la santé publique (C. santé publ.), art. L.1331-1 à L.1331-10 et L.1331-11-1.
- Code de l'environnement (C. env.) art. L.213-10-3.

À LIRE

Les cahiers du réseau n°15 «La commune et l'assainissement non collectif», Association des maires de France et Associations départementales de maires, janvier 2013.

● Les difficultés rencontrées

Des décalages de trésorerie peuvent survenir et mettre en difficulté les Spanc. La première difficulté se rencontre lorsque des financements sont nécessaires mais qu'aucun service n'a encore été rendu à l'utilisateur. Il existe un réel décalage de trésorerie entre la mise en place du service, sa réalisation et sa facturation. En outre, les Spanc avaient évalué leur budget de fonctionnement selon une périodicité des contrôles de 4 ans en moyenne. Or, les arrêtés de 2012 autorisent une périodicité pouvant aller jusqu'à 10 ans. Le décalage de trésorerie sera d'autant plus important que la périodicité des contrôles sera longue.

Cette situation conduit certaines collectivités à annualiser le paiement de la redevance et donc à facturer le service avant la réalisation effective du contrôle. Elles estiment que la fourniture du service ne se réduit pas au seul contrôle ponctuel de l'installation, la prestation globale de contrôle comprenant plusieurs services: information, conseil, contrôle sur place, organisation et suivi des contrôles... Si cette démarche peut présenter certains avantages (étalement des versements pour l'utilisateur, entrée de recettes dès l'instauration du Spanc), elle est totalement illégale (8), les redevances n'étant dues qu'à l'issue de chaque contrôle effectif; d'où la nécessité pour les collectivités de trouver des financements extérieurs.

● Obtenir des financements extérieurs

Avant de fixer le montant de la redevance, la collectivité doit étudier l'ensemble des subventions qu'elle peut solliciter au titre du financement du Spanc.

Le financement du Spanc est un tel enjeu que les 10^{es} programmes d'intervention des agences de l'eau 2013-2018 font de l'ANC un axe prioritaire d'intervention. En vertu des dispositions de l'article L.213-10-3 du Code de l'environnement, les collectivités peuvent ainsi solliciter une prime auprès des agences de l'eau au titre de leurs compétences en matière de contrôle et d'entretien des installations ANC. Cette prime est au plus égale à 80% du montant des redevances pour pollution domestique versées par les abonnés non raccordés à un réseau d'assainissement collectif en fonction des résultats du contrôle et de l'activité du service qui en a la charge. Cette prime viendra corrélativement réduire le coût supporté par l'utilisateur notamment dans le cadre de travaux de réhabilitation (que les travaux soient réalisés directement par le Spanc ou non). Le montant varie selon les agences et selon les opérations à subventionner. En principe, les agences privilégient les opérations limitant d'importantes pollutions. Notons que de grandes disparités peuvent exister entre les agences de l'eau. Dès lors, lorsqu'un projet intercommunal relève de la compétence de deux agences, il est préconisé de solliciter auprès de chacun de leurs conseils d'administration une harmonisation de leurs modalités de financement (notamment leur taux de subventions), afin d'éviter une rupture d'égalité entre les usagers du territoire intercommunal (9).

Certaines communes rurales peuvent solliciter auprès des conseils généraux une aide financière via la dotation d'équipement des territoires ruraux si leur projet d'investisse-

ment ANC correspond à une priorité du programme d'aide départemental (CGCT, art. L.2334-36). Par ailleurs, les collectivités peuvent disposer de l'assistance technique départementale des services d'assistance technique à l'assainissement autonome (Sataa - CGCT, art. L.3232-1-1).

À NOTER

Le financement du Spanc est un tel enjeu que les programmes d'intervention des agences de l'eau font de l'ANC un axe prioritaire d'intervention.

Le transfert de la compétence ANC à une structure intercommunale permet de réaliser de réelles économies d'échelle. En outre, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, certaines communautés de communes qui disposent de la compétence assainissement ont droit à une dotation globale de fonctionnement bonifiée. Toutefois, dans ce cas, les collectivités doivent avoir transféré l'ensemble de la compétence, assainissement collectif et ANC (10).

● Le problème du financement de l'ANC pour les usagers

Si le Spanc représente un coût important pour les collectivités, le coût pour l'utilisateur ne doit pas être sous-estimé. Au-delà de la redevance due, l'utilisateur peut être contraint de financer d'importants travaux de mise en conformité et dorénavant dans des délais assez courts (4 ans, voire 1 an en cas de vente).

Dans ce cadre, il peut prétendre au bénéfice des subventions versées à la collectivité (le Spanc centralise les dossiers et reverse aux particuliers) et des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (sous conditions de ressources). Enfin, depuis 2009 (11), les propriétaires peuvent également avoir recours à un éco-prêt à taux zéro pour financer leurs travaux de réhabilitation.

(1) Les cahiers du réseau n°15 «La commune et l'assainissement non collectif», Association des maires de France et Associations départementales de maires, janvier 2013.

(2) Min. Ecologie, Développement Durable et de l'Energie, avril 2013.

(3) Directive cadre du 23 octobre 2000 n°2000/60 établissant un cadre pour une politique commune dans le domaine de l'eau.

(4) Modifiant CGCT, art. L.2224-8 et s. et C. santé publ., art. L.1331-1 à L.1331-10 et L.1331-11-1.

(5) Arr. 7 mars 2012 art. 5.

(6) NB: l'article 2 de l'arrêté et son annexe II définissent l'intégralité des termes employés dans le tableau.

(7) CE 9 juill. 2003, Union fédérale des consommateurs Que choisir? req. n°220803, Rec CE Tables p.703.

(8) Rép. min. QE n°35007, JO Sénat 28 mars 2002, p.927; TA Bordeaux 21 nov. 2012, n°110901.

(9) Rép. min. 29 nov. 2012, JO Sénat p.2738.

(10) Rép. min. 16 févr. 2012, JO Sénat p.408.

(11) Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

À RETENIR

➤ **Adhésion.** Dans un contexte de crise économique, les collectivités doivent mobiliser l'ensemble des moyens techniques et réglementaires existants pour financer, sur la durée, un service de qualité afin que les Spanc assurent leurs objectifs environnementaux tout en recueillant l'adhésion des usagers.