



Le 24 septembre 2018

Le Premier président

à

Monsieur Gérard Collomb
Ministre d'État, ministre de l'intérieur

Monsieur François de Rugy
Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Réf : S2018-2489

Objet : Les services publics d'assainissement non collectif (SPANC)

En application des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, une formation commune à trois chambres régionales des comptes (Bretagne, Normandie, Pays de la Loire) a conduit une enquête sur les services publics d'assainissement non collectif (SPANC).

À l'issue de ses travaux, qui ont porté sur une quarantaine de régies ou de délégataires de communes ou d'intercommunalités, cette formation m'a demandé, en application de l'article R. 243-19 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. FACILITER LE CONTRÔLE DES INSTALLATIONS D'ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

L'assainissement non collectif (ANC) concerne 20 % de la population française. Cinq millions d'installations individuelles de traitement des eaux domestiques relèvent à ce titre du contrôle d'un service public local, le SPANC, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

1.1. Le contrôle des installations existantes

Dans l'exercice de leur mission de contrôle des installations existantes, les SPANC rencontrent trois difficultés.

En premier lieu, ils doivent composer avec les incertitudes inhérentes à la délimitation des zones d'assainissement collectif et des zones d'assainissement non collectif.

Alors que l'État estime que ce zonage n'engage pas la collectivité et ne crée pas de droits acquis pour les usagers¹, le Conseil d'État a récemment jugé² que les collectivités avaient une obligation de mise en place, dans un délai raisonnable, d'un réseau inhérent à la classification en zone d'assainissement collectif. Dans ce contexte, la doctrine administrative gagnerait à être clarifiée. Les usagers en viennent, en effet, à contester le périmètre d'action des SPANC qui sont amenés à prendre des mesures à l'égard de dispositifs individuels non conformes situés en zone d'assainissement collectif.

En second lieu, les SPANC doivent réunir et tenir à jour une information dispersée. Leurs décisions sont fondées sur des textes nationaux, accessibles grâce à un recueil réalisé par le ministère de la transition écologique et solidaire, mais aussi sur une multiplicité de documents et actes locaux, relatifs au contexte sanitaire ou environnemental, et émanant de communes ou d'intercommunalités, de services déconcentrés, d'agences locales ou d'opérateurs.

Certains actes auxquels renvoie la réglementation n'ont, en outre, pas été établis. Ainsi, en matière d'ANC, la classification « risque avéré de pollution de l'environnement » ne peut concerner que des installations situées dans les zones à enjeu environnemental (ZEE) délimitées par les agences de l'eau. Or ce zonage est souvent inexistant.

En troisième lieu, les SPANC intercommunaux peuvent avoir à appliquer aux usagers des règles différentes selon leur commune de résidence. Alors que leur harmonisation devrait procéder de l'exercice des compétences en matière d'assainissement à un niveau intercommunal, un maire a en effet la possibilité de s'opposer, pour sa commune, au transfert des pouvoirs de police administrative spéciale³.

1.2. Le contrôle de conception des installations nouvelles ou à réhabiliter

Lorsqu'ils examinent la conception d'installations nouvelles ou à réhabiliter, les SPANC sont amenés à vérifier l'adéquation de la technologie choisie par l'utilisateur à la nature du sol, ainsi qu'aux caractéristiques et usages de l'immeuble. Les dispositifs ainsi contrôlés relèvent de filières dites « classiques », utilisant le pouvoir épurateur du sol, ou de technologies nouvelles (filtres compacts, micro-stations...).

En 2014, un rapport d'inspection⁴ avait relevé les insuffisances de la procédure d'agrément par l'État de ces dispositifs innovants. Pourtant les usagers y recourent de plus en plus fréquemment, au risque de ne pouvoir assumer le coût élevé de leur entretien. En effet, si le coût d'investissement est généralement inférieur à celui des dispositifs classiques, les charges de fonctionnement peuvent être très élevées.

Mais, pour les SPANC, le développement de ces technologies tend surtout à accentuer la complexité du contrôle des installations nouvelles ou à réhabiliter dès lors qu'une récente décision du juge administratif leur impose de les accepter, même en l'absence de contraintes techniques imposant un tel choix⁵.

¹ Cf. par exemple sur le site <http://www.assainissement-non-collectif.developpement-durable.gouv.fr/zonage-d-assainissement-r134.html>.

² CE, 24 novembre 2017, n° 396046.

³ Article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Rapport de la mission d'évaluation de la procédure d'agrément des dispositifs de traitement en ANC, CGEDD/IGAS, avril 2014.

⁵ TA d'Orléans, 4 juillet 2017, n° 1503677 et 1504183, SAS ABAS.

De surcroît, alors que, en 2017, une étude scientifique était venue confirmer la nécessité d'être particulièrement vigilant s'agissant de ces dispositifs agréés au regard du risque pour l'environnement, l'État a indiqué, dans une réponse récente à une question parlementaire⁶ que, si cette étude pouvait constituer une aide pour l'utilisateur dans son choix, les SPANC ne pouvaient pas se fonder sur ses résultats pour refuser un projet.

Une telle position ne lève ni le risque d'atteintes à l'environnement, ni, en cas de pollution causée par un dispositif, celui de mise en jeu de la responsabilité du SPANC. S'il doit, certes, vérifier la conformité de l'installation envisagée au regard de la réglementation relative aux prescriptions techniques, il doit aussi, de manière concrète, apprécier son adaptation « *aux contraintes sanitaires et environnementales, aux exigences et à la sensibilité du milieu* »⁷.

2. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES SPANC

2.1. Des SPANC défaillants

Pour l'information des usagers, des mentions obligatoires doivent figurer dans le règlement du service⁸ et dans le rapport de visite transmis à la suite du contrôle⁹. En réalité, ces exigences ne sont pas pleinement respectées. Il en va de même de l'obligation de produire un rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

Par ailleurs, certains SPANC n'ont encore qu'une connaissance incomplète du nombre et des caractéristiques des installations sur leur territoire. Ces approximations ont parfois pu biaiser les prévisions financières des services, notamment en cas de recours à un prestataire par la passation d'un marché ou de délégations du service public (DSP)¹⁰.

Des carences dans le suivi de ces délégataires ou des prestataires par les SPANC sont également à déplorer : l'exploitation étant généralement déficitaire, des délégataires, pour limiter leurs pertes, ont par exemple décidé de ne pas affecter les moyens nécessaires, ou même de cesser les contrôles prévus.

Qu'il s'agisse de DSP ou de régie, la périodicité fixée par la collectivité pour le contrôle de bon fonctionnement est rarement respectée. De même, la vérification de l'exécution et de la conformité des travaux, prescrits par les SPANC ou engagés par l'utilisateur, est fréquemment omise, faute, pour le service, de disposer des moyens nécessaires ou d'avoir été averti avant le remblaiement du site.

En cas de défaillance ou de refus des usagers, les leviers qui permettent de mettre fin aux risques liés à une installation relèvent des maires, qui se montrent très réticents à en faire usage. Il en résulte que la non-exécution par l'utilisateur des prescriptions des SPANC n'est que rarement sanctionnée.

⁶ Question écrite n° 02284 JO du Sénat du 30 novembre 2017, page 3752. Une position réaffirmée dans la lettre aux SPANC du directeur de l'eau et de la biodiversité et du directeur général de la santé, 12 mars 2018.

⁷ Article 3 de l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'ANC.

⁸ Modalités de prise de rendez-vous pour les contrôles, modalités d'information sur la redevance, voies et délais de recours, etc.

⁹ Liste des points contrôlés, évaluation des risques et de la conformité au regard des critères réglementaires, etc.

¹⁰ La mise à jour des recensements est également freinée, en cas de mutation immobilière, les notaires n'ayant pas d'obligation de transmission au SPANC d'informations sur l'issue de la transaction ou un des objectifs de la réglementation est de s'appuyer sur les cessions immobilières pour accélérer le rythme de réhabilitation des installations existantes, le délai de réalisation des travaux étant d'un an après la vente.

2.2. Des pratiques disparates

Des différences persistent en matière de périodicités des contrôles (quatre à dix ans constatés pour un maximum réglementaire fixé à huit puis dix ans). Force est de constater qu'elles sont trop souvent fixées par les collectivités en fonction des moyens alloués au service et des nécessités de son équilibre financier, et non de considérations techniques.

Les modulations selon la sensibilité des zones ou des installations restent peu fréquentes. Or une surveillance efficace de l'évolution de l'état des dispositifs pour identifier et prévenir les risques de pollution suppose la fixation d'une périodicité adaptée et son respect par le service. Pour permettre de vérifier l'adéquation des périodicités choisies, les SPANC devraient être tenus de les motiver techniquement dans le règlement de service.

Par ailleurs, en raison des différences observées en termes de périodicité, de durée ou d'intensité des contrôles, ainsi qu'en termes de ressources allouées au service, les montants des redevances payés par les usagers sont très variables, tout comme leurs modalités de perception (après réalisation du contrôle avec ou sans étalement, paiement anticipé par annualisation).

Enfin, pour assurer la cohérence sur le territoire national de la stratégie de résorption des « points noirs » par la réhabilitation des dispositifs comportant un risque de pollution, et une égalité de traitement des usagers, un cadre national devrait être fixé aux agences de l'eau s'agissant des principaux éléments du régime d'aide à la réhabilitation.

3. ACCOMPAGNER L'ÉVOLUTION DES SPANC

3.1. Renforcer l'accompagnement technique des SPANC

Jusqu'en 2006, les départements avaient la faculté d'apporter aux SPANC un soutien technique, mais aussi financier, administratif ou juridique, à titre gratuit. La loi a rendu ce soutien obligatoire en 2006 mais, dans le même temps, elle a mis fin à sa gratuité. Seules les communes et communautés rurales ayant de faibles moyens peuvent les obtenir à un prix modéré. Pour les autres, ils relèvent du champ concurrentiel.

Il en résulte une grande diversité d'approches selon les départements, qui vont d'un appui limité à l'élaboration de quelques modèles de documents à des réunions d'information, à la mise en place d'une charte de l'assainissement pour mettre en relation les acteurs, jusqu'à une véritable assistance technique adaptée à la demande de chaque SPANC.

L'État a, pour sa part, décidé de mettre en place des mesures d'accompagnement, à travers le plan d'actions national sur l'assainissement non collectif (PANANC). Le premier plan (2009-2013) a donné lieu à l'élaboration de nombreux documents d'accompagnement et guides mais les actions en matière de formation n'ont pas totalement abouti. L'exécution du PANANC en cours (2014-2019) doit permettre d'y remédier.

3.2. Accompagner la réorganisation des SPANC

Le secteur souffre, d'une manière générale, d'une professionnalisation insuffisante : il n'existe ni formation de base qualifiante pour le métier de contrôleur d'ANC, ni référentiel commun de formation continue. Mais ces lacunes procèdent aussi, dans certains cas, de la dispersion des SPANC

Des services contrôlés par les chambres régionales des comptes ne comptaient ainsi qu'un agent à temps partiel ne disposant pas d'une formation de base dans le domaine de l'eau ou de l'environnement. De nombreux SPANC, qui desservent un faible nombre d'habitants, sont d'une taille insuffisante pour se professionnaliser, qu'ils soient communaux ou intercommunaux.

Les regroupements d'intercommunalités au 1^{er} janvier 2017 résultant de l'application de la loi NOTR ont pu induire une diminution du nombre de SPANC intercommunaux. Mais les services concernés doivent être accompagnés pour assurer une certaine convergence : dans un des cas examinés par les CRC trois modes de gestion différents continuaient à coexister (syndicat, régie, délégation de service public).

Par ailleurs, si la même loi prévoit que la compétence eau/assainissement/eaux pluviales, devenue indivisible, doit obligatoirement être transférée, au plus tard en 2020, aux communautés de communes et d'agglomération, ce qui devrait logiquement se traduire par une nouvelle baisse du nombre de SPANC communaux, elle vient d'être remise en cause par la loi du 3 août 2018¹¹ qui autorise les communes à s'opposer à ce transfert jusqu'en 2026.

3.3. Faire évoluer le statut et les missions des SPANC

La loi prévoit que les SPANC exercent des missions facultatives en matière d'entretien, de construction ou de réhabilitation de dispositifs d'ANC. En pratique cependant, un faible nombre des services contrôlés réalisent de telles prestations. Et, en tout état de cause, l'imbrication des compétences obligatoires et facultatives est telle que ces dernières ne peuvent être exercées dans des conditions de séparation satisfaisantes et doivent être abandonnées.

Toujours selon la loi¹², les services d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Or certaines des règles qui en découlent apparaissent inadaptées pour des services de taille réduite, dont l'activité principale est proche d'une mission de police sanitaire et environnementale.

Pour exploiter un SPIC, les collectivités sont en effet tenues de constituer une régie dotée de l'autonomie financière, avec un directeur et un comptable, seuls personnels de droit public de la structure. Dans les faits, très peu de SPANC contrôlés étaient à même de respecter ces règles, la plupart fonctionnant comme de simples services des collectivités et leurs personnels étant en général des agents publics mis à disposition.

Par ailleurs, alors que les budgets des SPANC devraient, aux termes de la loi, être à l'équilibre, grâce à une redevance perçue auprès des usagers et correspondant à la valeur du service rendu, près de la moitié des services contrôlés affichaient un résultat d'exploitation négatif, avec pour certains des déficits cumulés importants. Or un financement par le budget principal est interdit pour les collectivités de plus de 3 000 habitants, sauf exceptions strictement définies.

Ces déséquilibres récurrents ont conduit les SPANC à revoir leur politique tarifaire à la hausse ou bien à agir sur la périodicité des contrôles, sans pour autant atteindre l'équilibre financier. Certains ont aussi fait le choix d'annualiser la redevance, sans que ce mode de financement soit à ce jour juridiquement sécurisé au regard du principe de rémunération après un service rendu, ce qui a pu être une source de contentieux avec les usagers.

¹¹ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, publiée au Journal officiel du 5 août 2018.

¹² Article L. 2224-11 du CGCT.

De plus, le coût exact du service reste difficile à établir, en raison d'une gestion peu fiable en matière d'imputation des charges sur le budget annexe d'ANC. Les SPANC partagent leurs moyens avec d'autres services mais se contentent d'imputer des charges de personnel, sans calculer les autres frais supportés par le budget principal, bénéficiant ainsi d'un financement indirect. Inversement, les SPANC les mieux pourvus en personnels sont fréquemment sollicités par les collectivités pour contribuer à divers travaux dans le cadre de la politique d'urbanisme, sans que la charge correspondante soit remboursée par le budget principal.

Ainsi, certaines règles inhérentes au SPIC paraissent inadaptées aux SPANC. Des dispositions tenant compte de la spécificité de ces services devraient prévoir des dérogations, le cas échéant sous réserve de seuils, en matière d'organisation administrative et de financement.

4. MIEUX MESURER LES RÉSULTATS DES SPANC

Le ministère de l'environnement indiquait en 2012 que l'ANC représentait environ 5 % des pollutions et n'était donc pas considéré comme un enjeu environnemental et sanitaire majeur. L'ensemble des acteurs conviennent toutefois que l'impact des dysfonctionnements de l'ANC peut être significatif localement, par exemple pour un territoire dont l'économie repose sur l'aquaculture ou le tourisme nautique, même si les indicateurs précis permettant de mesurer le phénomène de façon homogène sur le territoire font toujours défaut.

L'observatoire des services d'eau et d'assainissement collecte, analyse et publie, dans un rapport annuel, des données sur les services publics d'eau et d'assainissement. Un indicateur doit permettre de connaître l'évolution de leur qualité, en mesurant le taux de conformité des dispositifs d'ANC¹³, mais il n'est pas totalement fiable, en raison du faible taux de réponse des SPANC¹⁴. En outre, alors que les enjeux sont localisés, cet indicateur, donnant seulement une moyenne nationale, non croisée avec des données géographiques et une cartographie des zones à risque environnemental et sanitaire, ne renseigne pas sur les « points noirs » et leur évolution.

*

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : élaborer et tenir à jour, au niveau départemental, un document recensant et cartographiant les différents actes et zonages applicables localement ;

Recommandation n° 2 : définir un cadre méthodologique national pour la définition par les agences de l'eau des zones à enjeu environnemental ;

Recommandation n° 3 : autoriser pour les SPANC, selon leur importance, des dérogations aux règles régissant l'exploitation des SPIC ;

Recommandation n° 4 : mettre fin à la faculté d'exercer des missions facultatives d'entretien et de travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d'ANC ;

Recommandation n° 5 : supprimer la faculté pour les maires de s'opposer au transfert des pouvoirs de police spéciale au président de l'EPCI exerçant la compétence ANC ;

Recommandation n° 6 : mettre en place des indicateurs territorialisés et établir une cartographie nationale de l'évolution de la pression polluante de l'ANC.

¹³ 39,2 % en 2012 ; 53,7 % en 2013 ; 60,3 % en 2014.

¹⁴ Renseigné par 992 services en 2013 et 1 124 en 2014.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication¹⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et sera rendu public. Il sera accompagné de votre réponse, si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr