



Évaluation

de la politique "Assainissement non collectif"
de l'agence de l'eau Adour-Garonne

Synthèse et recommandations



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



L'évaluation

au sein de l'agence de l'eau

Dans l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixé par la Directive-Cadre européenne sur l'Eau (DCE), l'agence de l'eau Adour-Garonne a décidé de mettre en place une stratégie d'évaluation de ses politiques publiques, afin de s'assurer de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficience de ses interventions.

Contrairement au contrôle qui s'attache avant tout à mesurer une conformité par rapport à des normes et des critères de performance, l'évaluation interroge le sens et les qualités de l'action publique (politiques, programmes, projets). Elle fait appel à des instruments d'analyse composites (analyse de données, écoute d'acteurs, ateliers collectifs...) dans le cadre d'un processus de mise en débat. Elle vient proposer un jugement global sur la politique permettant d'interroger les facteurs de succès et les limites de cette action (logique d'intervention, moyens globaux, mise en œuvre, cohérence...).

Cette synthèse est téléchargeable sur le site internet de l'Agence : www.eau-adour-garonne.fr

Méthode de l'évaluation

Une évaluation stratégique qui vise à préparer le futur programme d'intervention

L'agence de l'eau Adour-Garonne a souhaité évaluer sa politique en matière d'assainissement non collectif (ANC), mise en œuvre sur la période 2005-2015. Quatre leviers composent cette politique :

- les aides à la planification : les zonages et schémas d'assainissement qui permettent de déterminer les zones où l'ANC est pertinent par rapport à l'assainissement collectif ;
- les aides à l'investissement en matière de réhabilitation des installations non conformes d'ANC ;
- l'accompagnement des Services Publics d'Assainissement Non Collectif (SPANC), avec les primes de résultats octroyées dans le cadre des contrôles obligatoires ainsi que la prime d'accompagnement renforcé de l'entretien (PARE) ;
- l'accompagnement des services d'appui technique d'ANC (SATANC) départementaux pour développer la professionnalisation des SPANC.

L'objectif assigné à cette évaluation était double, à la fois rétrospectif et prospectif.

D'une part, il s'agissait de dresser un état des lieux des SPANC du bassin et d'évaluer les différents leviers d'intervention de l'Agence (l'argumentation). L'idée était de parvenir à rendre intelligible sur une période relativement longue (2005-2015) :

- l'historique et les enjeux d'assainissement non collectif propres au bassin Adour-Garonne,
- le bilan des réalisations relatives aux différents types d'aides de l'Agence,
- les effets produits par les leviers d'intervention.

D'autre part, il s'agissait d'alimenter la réflexion de l'Agence et d'aider à la prise de décisions dans le cadre de l'élaboration du 11^{ème} programme, notamment au regard des évolutions engagées à l'échelle nationale.

Une méthode d'évaluation en quatre phases

Afin de répondre à ces objectifs, Planète Publique et SCE ont conduit une évaluation qui s'est déroulée en quatre phases successives, entre septembre 2016 et décembre 2017 :

- une première phase de structuration (septembre 2016-mars 2017), elle-même constituée de deux sous étapes :
 - une étape de cadrage pour finaliser le référentiel d'évaluation (comprenant des entretiens de cadrage et une analyse documentaire) ;
 - une étape de caractérisation des interventions sous la forme d'une monographie des SPANC (comprenant une analyse de données et une analyse cartographique de tous les SPANC du bassin), ainsi qu'une enquête par questionnaire auprès de ces SPANC.
- Une seconde phase d'observation (mars-octobre 2017), elle-même constituée de deux grands temps :
 - un temps de collecte sur la base de 20 études de cas auprès de 17 SPANC et 3 SATANC et d'étude des zonages de 20 communes ;
 - un temps de partage et d'approfondissement avec cinq focus groupes thématiques dans les cinq délégations de l'Agence, réunissant techniciens et élus de SPANC, SATANC, services de l'État, chargés d'interventions de l'Agence...
- Une troisième phase d'analyse (octobre-novembre 2017), consacrée à l'exploitation des données issues de la phase 2 par croisement des outils, réalisation d'un benchmark et élaboration de scénarios d'évolution de la politique.
- Enfin, une quatrième phase de jugement évaluatif, de finalisation et opérationnalisation des scénarios et de formulation de recommandations (novembre-décembre 2017).

Un comité de pilotage* composé d'élus et de techniciens de SPANC, de responsables de SATANC, de représentants d'associations ainsi que de techniciens et de cadres de l'agence de l'eau s'est réuni cinq fois au cours de la mission d'évaluation. Il a constitué une instance de débat et de validation de l'ensemble des analyses et des propositions.

** Composition en dernière page du document*

SOMMAIRE

➔	1. Les enjeux nationaux et locaux de l'ANC	06
➔	2. Les interventions de l'Agence en matière d'ANC	11
➔	3. Les réponses aux questions évaluatives	14
➔	4. Scénarios d'évolution de la politique d'ANC	21
➔	5. Recommandations transversales	28
	Lexique	31



Les enjeux nationaux
et locaux de l'ANC

Les SPANC : pierres angulaires de la politique nationale d'ANC

L'assainissement non collectif représente l'ensemble des dispositifs mis en œuvre au niveau d'une habitation individuelle pour assurer la collecte, le traitement et le rejet des effluents domestiques. Il est souvent défini par opposition à l'assainissement collectif basé sur la collecte par un réseau collectif et le traitement sur une unité centralisée (station d'épuration). Il concerne environ 12 millions de personnes en France pour 5 millions d'installations dont un peu plus d'un million sur le bassin Adour-Garonne. Il est progressivement apparu comme une alternative technique et économique adaptée à l'habitat diffus. Si son impact sanitaire potentiel est connu et documenté, son impact environnemental comme pollution diffuse est plus difficile à objectiver et un certain consensus s'établit pour écarter tout risque d'impact majeur sur la qualité des masses d'eau à l'exception de certains sites sensibles.

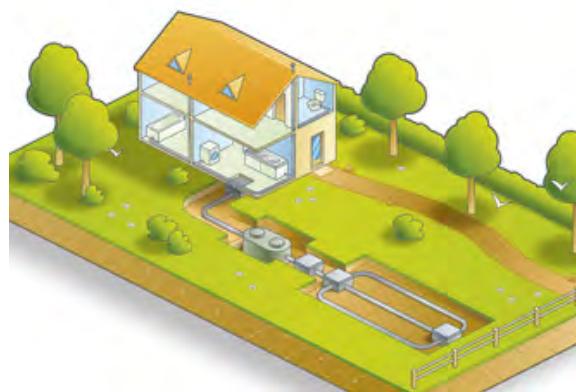
Depuis le début des années 90, différentes évolutions ont marqué la volonté d'améliorer la gestion de l'assainissement non collectif avec un double objectif de répondre aux enjeux environnementaux et sanitaires tout en s'inscrivant dans un cadre économique acceptable. La création des Services Publics de l'Assainissement Non Collectif (SPANC) par la loi sur l'eau de 1992 a été un événement marquant en instaurant une obligation de contrôle des installations à trois niveaux (contrôle de fonctionnement, contrôle de conception et contrôle de réalisation). Ainsi les collectivités, au travers de leurs SPANC, sont devenues responsables de ce contrôle réglementaire.

Les SPANC sont des services publics de nature industrielle et commerciale (SPIC) et sont soumis aux mêmes règles juridiques et financières que le service d'assainissement collectif. Le budget du service doit être équilibré en recettes et dépenses et doit être financé par les redevances des usagers. Les évolutions réglementaires ont donné aux SPANC la possibilité d'étendre leurs interventions à la réhabilitation et l'entretien d'installations ainsi qu'à la gestion des matières de vidange. Le corpus juridique ainsi créé se structure autour de deux arrêtés encadrant le travail des SPANC : l'arrêté du 7 mars

2012, qui fixe les prescriptions techniques applicables aux installations d'ANC et l'arrêté du 27 avril 2012 qui fixe les nouvelles modalités de contrôle des installations d'ANC¹. Par ailleurs, cet édifice est complété par un Plan d'Actions National sur l'Assainissement Non Collectif (PANANC) défini par l'État et qui réunit les acteurs publics et privés de l'ANC pour assurer cohérence, fiabilité et efficience à une politique qui se joue essentiellement à un niveau très local.

Cet édifice de politiques publiques est régulièrement critiqué par des associations de consommateurs, qui reprochent un certain nombre de disparités d'un SPANC à l'autre qu'elles jugent inéquitables pour les usagers (disparité des tarifs, des périodicités de contrôle, de modalités de paiement...).

La loi NOTRe, en incitant au regroupement des compétences en matière d'assainissement (collectif et non collectif), introduit des évolutions à même d'améliorer la coordination et la cohérence entre ces deux services.



1 Le contrôle peut consister :

- en un premier diagnostic des installations (qui devait être réalisé au 31 décembre 2012 pour l'ensemble du parc) ;
- en un contrôle périodique des installations suite au premier diagnostic (la périodicité est fixée par chaque SPANC et ne peut excéder 10 ans) ;
- en un contrôle effectué lors de la vente d'un bien immobilier (depuis le 1^{er} janvier 2011, le vendeur doit fournir un rapport de contrôle de moins de trois ans, dans le cas contraire, le SPANC doit effectuer un contrôle à ses frais. Si l'installation est non-conforme, l'acquéreur doit procéder à sa réhabilitation sous un an) ;
- ou en un contrôle « du neuf » lors de la mise en œuvre d'une nouvelle installation, « du réhabilité » lors de la remise en service d'une installation réhabilitée.

1

2

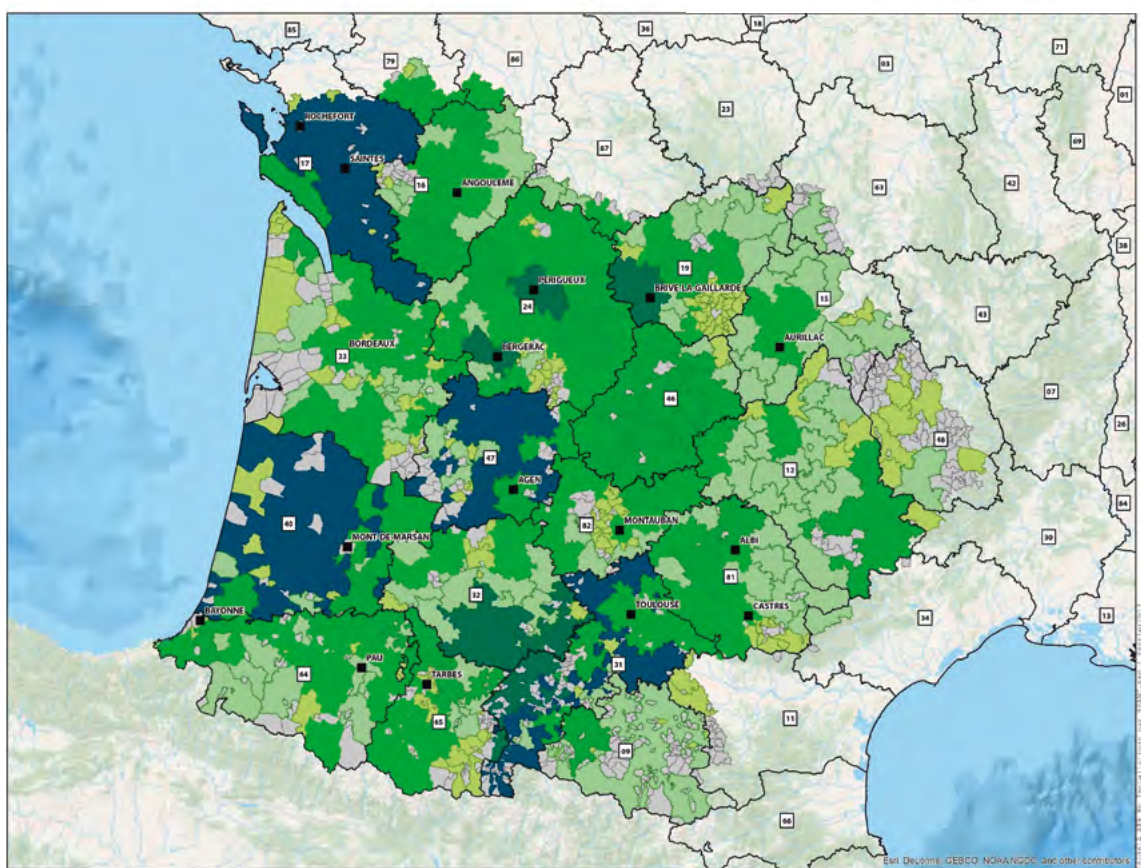
L'assainissement non collectif sur le bassin Adour-Garonne : une très forte hétérogénéité des SPANC

Chiffres clés

Sur le périmètre du bassin Adour-Garonne, l'assainissement non collectif représente un peu plus d'un million d'installations en 2015 (1 003 109), contrôlées par 425 SPANC (soit une moyenne de 2 360 installations par SPANC). En 2015, 6 232 communes du bassin avec un zonage approuvé (soit 91,1 % de ses 6 838 communes) sont associées à un SPANC.

Il est difficile de dresser un tableau d'ensemble des SPANC du bassin, tant ceux-ci sont avant tout caractérisés par la très forte hétérogénéité de leurs profils, en termes de taille, densité, nature juridique, compétences, mais également de tarifs pratiqués. Cette hétérogénéité correspond à la diversité des contextes propres à chacun de ces SPANC : historique de sa constitution, contexte politique, dynamiques démographiques, urbaines et immobilières, type d'habitat, contexte topographique, zones de villégiature, enjeux sanitaires... Ainsi, toute stratégie d'action en matière d'ANC à l'échelle du bassin doit se déployer sur ce substrat local extrêmement hétérogène.

Nombres d'installations par SPANC (2015)



■ [0-1000] ■ [1000-2500] ■ [2500-5000] ■ [5000-10000] ■ [10000-25000] ■ [25000-71477]

■ Villes principales

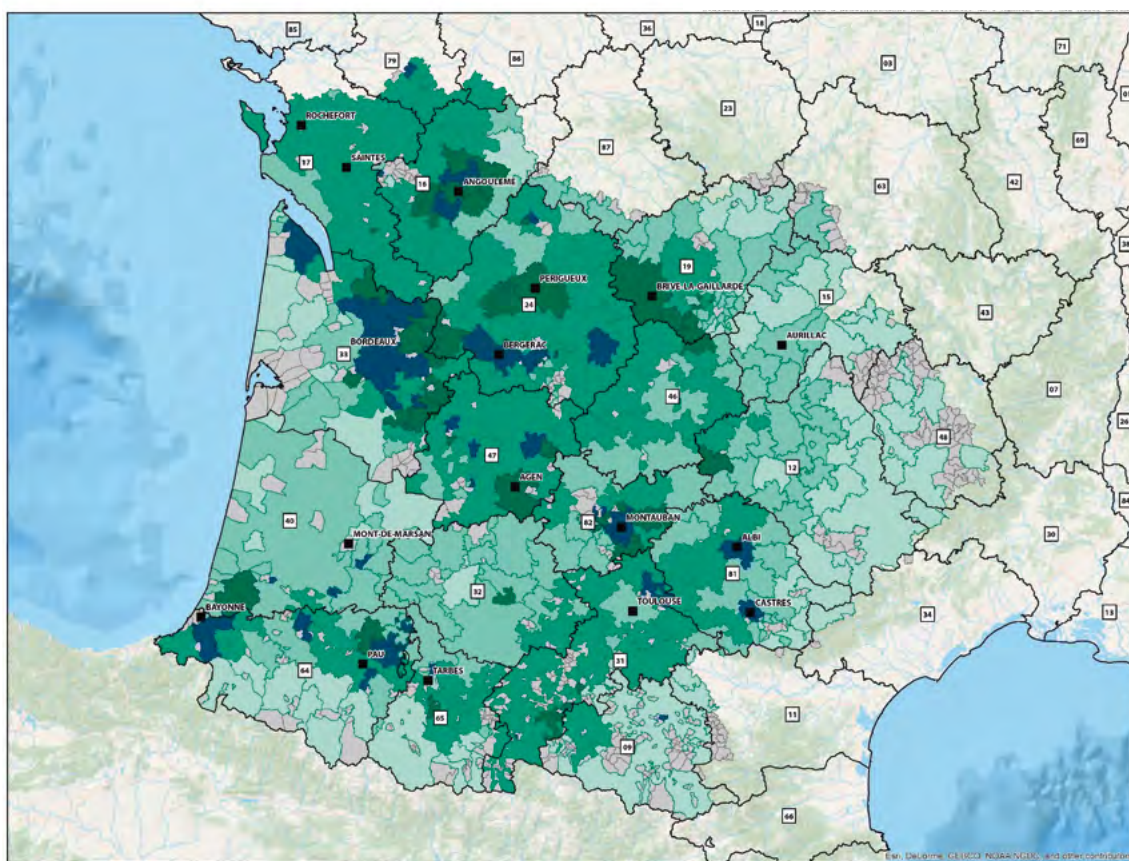
■ Communes sur le territoire de l'agence de l'eau Adour-Garonne

□ Limites départementales

On constate par exemple que la densité des installations par SPANC présente une grande variabilité, avec des oscillations de 0 et 60 installations par km². La majorité des SPANC (75 %) gère entre 0 et 15 installations par

km² en 2015. Cette variabilité se lit aussi d'un département à l'autre (par exemple entre la Charente et la Lozère), mais également au sein même d'un département (par exemple la Gironde).

Densité d'installations par SPANC (2015)

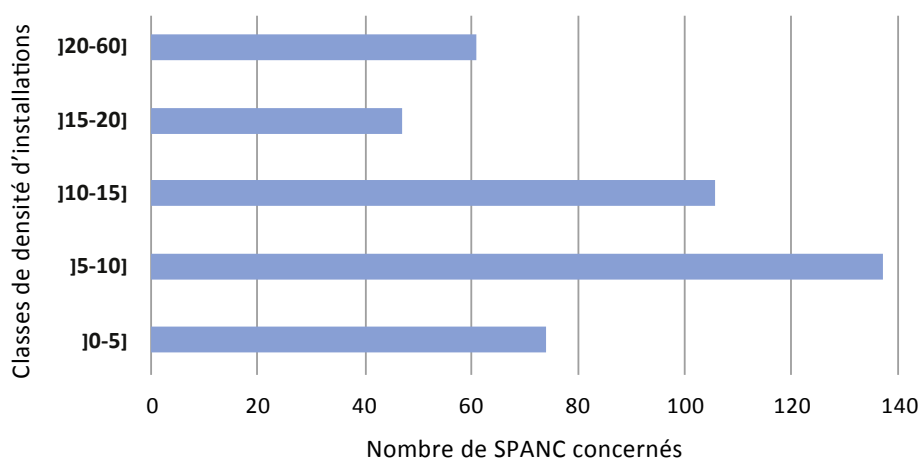


Densité d'installations par SPANC en nombre d'installations par km²

[0-5] [5-10] [10-15] [15-20] [20-60]

■ Villes principales ■ Communes sur le territoire de l'agence de l'eau Adour-Garonne
□ Limites départementales

Densité d'installations par SPANC



Un autre exemple de la diversité des SPANC du bassin est donné par leur nature juridique. Les SPANC de type EPCI comptent près de 510 000 installations, les SPANC de type syndicats comptent près de 450 000 installations. Les SPANC communaux comptent seulement 50 000 installations. Pour autant, les analyses que nous avons conduites montrent qu'aucune corrélation significative n'existe entre la forme juridique du SPANC et le nombre d'installations sur son territoire. De la même manière, la prise de compétences facultatives par les SPANC n'est pas liée à ce nombre d'installations. En 2015, 290 SPANC (68,2 % des SPANC) n'exercent aucune compétence facultative², ce qui représente plus de 620 000 installations. La compétence facultative « entretien » seule concerne 41 SPANC (près de 105 000 installations), la compétence facultative « réhabilitation » seule concerne 63 SPANC (près de 200 000 installations). Seuls 32 SPANC cumulent les compétences « entretien » et « réhabilitation » (près de 80 000 installations).

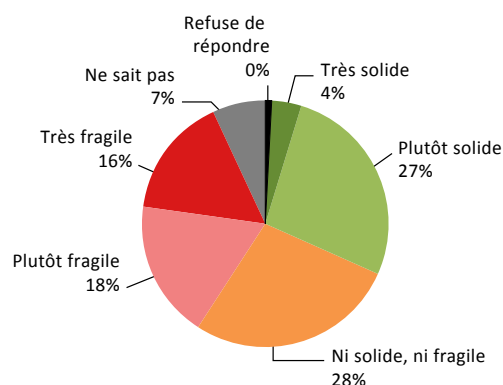
Enfin, à l'échelle du bassin, la diversité des tarifs pratiqués par les SPANC pour effectuer des tâches identiques de contrôle (encadrées par les mêmes prescriptions réglementaires pour tous les SPANC) est importante. Les tarifs des premiers diagnostics, des contrôles périodiques de bon fonctionnement et des contrôles lors de la vente ont des valeurs médianes respectives de 71 €, 72 € et 79,50 €, avec des écarts-types de 17 à 20 €. Les contrôles pour le neuf et la réhabilitation présentent une valeur médiane supérieure (144,50 €) et une plus grande variabilité, de 14 à 375 € par intervention.

² Ces compétences consistent en une mission volontaire du SPANC proposée aux usagers concernant l'entretien et la réhabilitation des installations, comme prévu à l'article L2224-8 du Code général des collectivités territoriales.

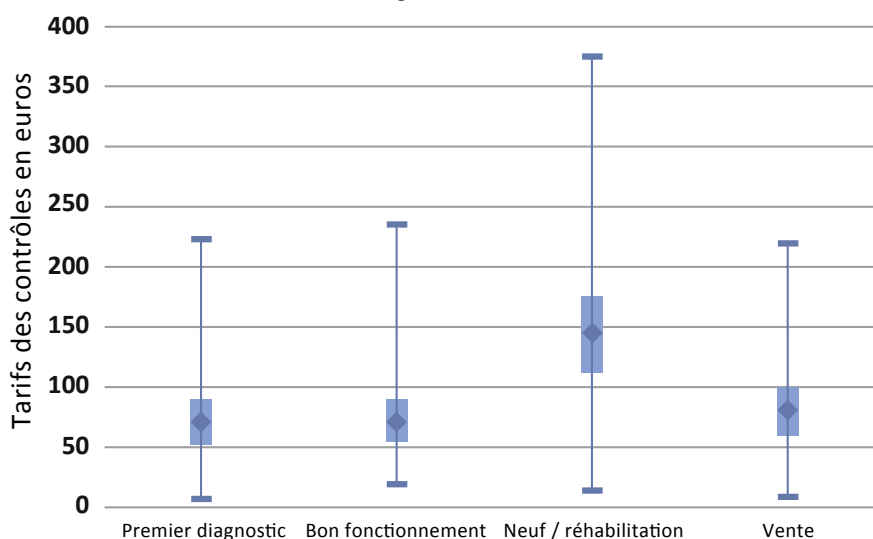
La variabilité géographique des tarifs est également marquée tant entre les départements qu'au sein même des départements. Il est intéressant de remarquer qu'à l'analyse, aucun facteur ne permet d'expliquer la variabilité de ces tarifs : ni la localisation géographique des SPANC, ni leur nature juridique, ni leur densité d'installation. Il semble donc que, si elle n'est pas aléatoire, la fixation des tarifs correspond à des réalités locales très spécifiques propres à chaque SPANC et ne peut faire l'objet d'une modélisation ou d'une typologie. Pour autant, cela pose évidemment question pour une institution comme l'agence de l'eau qui doit concevoir et mettre en œuvre une politique d'ANC à l'échelle d'un bassin aussi hétérogène en la matière.

Cependant, cette approche très individualisée des tarifs permet globalement aux SPANC d'équilibrer leurs budgets. Dans le cadre de l'enquête que nous avons menée, 27 % des répondants (169 SPANC) déclarent être en situation d'équilibre économique et 34 % être plutôt fragilisés. 28 % disent être dans une situation intermédiaire, ni solide, ni fragile.

D'une manière générale, diriez-vous que l'équilibre économique de votre SPANC est aujourd'hui plutôt solide ou plutôt fragile ?



Tarifs des contrôles



© Jean-Marc DESTAIGLE



Les interventions de l'Agence en matière d'ANC



Des interventions qui ont suivi une législation en évolution

La stratégie d'intervention de l'agence de l'eau Adour-Garonne en matière d'assainissement non collectif est relativement récente, contrairement à celle de l'assainissement collectif qui bénéficie de plus de quatre décennies d'intervention financière. Si elle n'a cessé d'évoluer pour s'adapter à un contexte réglementaire et des enjeux en mutation, il ressort que l'assainissement collectif et le non collectif n'ont pas été suffisamment traités de manière complémentaire.

Les premières aides de l'agence de l'eau Adour-Garonne en faveur de l'ANC ont été mises en place dès 1993 lors du 6^{ème} programme d'intervention et se sont poursuivies dans les 7^{ème} et 8^{ème} programmes avec une triple ambition :

1. promouvoir l'ANC en l'affichant très clairement comme une solution alternative crédible au « tout tuyau » ;
2. faire jouer une solidarité de bassin à l'égard du monde rural aux moyens plus limités que les grandes agglomérations concernées par la Directive sur les Eaux Résiduaires Urbaines ;
3. aider les élus dans leurs obligations réglementaires vis-à-vis de la loi sur l'eau de 1992.

Avec une obligation de mise en place des SPANC avant le 31 décembre 2005, l'intervention de l'Agence en faveur de l'ANC s'est poursuivie avec l'attribution, sur la base de critères d'éligibilité, de primes de résultats aux collectivités dès 2001, dans le but de les accompagner dans la structuration de leurs SPANC et de pérenniser les ouvrages d'ANC financés. Des opérations-pilotes de réhabilitation d'installations défectueuses ont également été conduites.

Contrairement à ces programmes qui visaient l'appui à l'émergence des SPANC, le 9^{ème} programme s'est davantage inscrit dans une logique d'aide à la performance épuratoire des installations d'ANC, mais également de prise en compte des dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 qui a renforcé certaines obligations déjà existantes (obligation de contrôle des installations, obligation d'entretien des installations d'ANC pour les propriétaires, obligation de travaux pour les propriétaires d'installations défectueuses ou mal entretenues). Le 9^{ème} programme, dont l'objectif poursuivi était de promouvoir l'ANC comme une alternative crédible au « tout tuyau », traduit ces dispositions nationales principalement au travers de deux types d'aides : la réhabilitation des dispositifs d'assainissement non

collectif, désormais accessibles aux particuliers et non uniquement aux collectivités, ainsi que les primes aux missions de contrôle prévues dans la réglementation.

Les quatre leviers d'action du 10^{ème} programme

Suite aux évolutions législatives et réglementaires consécutives à la loi dite Grenelle 2, visant notamment la remise à niveau du parc national d'ANC, le 10^{ème} programme d'intervention a marqué une forte accélération de la politique d'intervention d'ANC de l'Agence, qui s'est traduite par un doublement de la dotation par rapport au 9^{ème} programme aussi bien sur les investissements que les primes au contrôle (120 M€ au lieu de 60 M€). À la différence de ce dernier, qui visait principalement une promotion de l'ANC, le 10^{ème} programme se différencie par la détermination de nouveaux objectifs afin de généraliser l'entretien et favoriser progressivement l'autonomie des SPANC et la responsabilité des particuliers. Cinq aides structurent ce programme.

• Les aides au zonage

Comme le prévoit l'article 8 de la délibération DL/CA/15-37 du 10 septembre 2015, l'Agence aide les collectivités pour les études de planification de type schéma d'assainissement. Hormis une condition spécifique de réalisation du zonage des eaux pluviales appliquée à un certain seuil de population, aucun critère spécifique n'est exigé dans la délibération. En revanche, l'existence d'un zonage approuvé est un prérequis pour l'attribution des aides de l'Agence à l'investissement et aux contrôles.

• Les aides à l'investissement

D'après l'article 9 de la délibération DL/CA/15-37 du 10 septembre 2015, l'Agence aide les travaux de réhabilitation des installations des particuliers et des bâtiments publics non conformes, sous des conditions qui ont été rendues plus restrictives en 2013 face à la trop rapide consommation de l'enveloppe budgétaire (priorisation sur les zones à enjeu sanitaire et environnemental du bassin et à toute non-conformité hors enjeux avec exclusion des rejets intra parcelles et résidences secondaires). Les aides à la réhabilitation s'élèvent à un forfait de 4 200 € par logement, plafonné à 80 % du montant des travaux pour les installations de capacité inférieure ou égale à 20 équivalent-habitant (60 % sinon). L'Agence aide l'animation des opérations groupées par un forfait de 300 € par foyer participant à l'opération.

• Les primes au contrôle

L'article 10 de la délibération DL/CA/15-38 du 10 septembre 2015 prévoit deux primes correspondant à l'exercice de la compétence réglementaire des SPANC : une prime au contrôle du neuf ou réhabilité (155 € par contrôle conforme, dégressifs sur trois ans de 2016 à 2018, 130 € en 2016, 115 € en 2017 et 100 € en 2018) ; une prime au diagnostic ou au contrôle de l'existant, 23 € par contrôle (dégressifs : 20 en 2016, 18 en 2017 et 15 en 2018).

• La PARE (Prime à l'Accompagnement Renforcé de l'Entretien)

Au titre de l'accompagnement des SPANC, l'article 10 de la délibération DL/CA/15-38 du 10 septembre 2015 prévoit une Prime à l'Accompagnement Renforcé de l'Entretien de 12 € par entretien avec un maximum d'un entretien par an financé par installation (sans obligation pour le SPANC d'avoir « pris » la compétence facultative « entretien »).

• Les aides à l'appui technique départemental

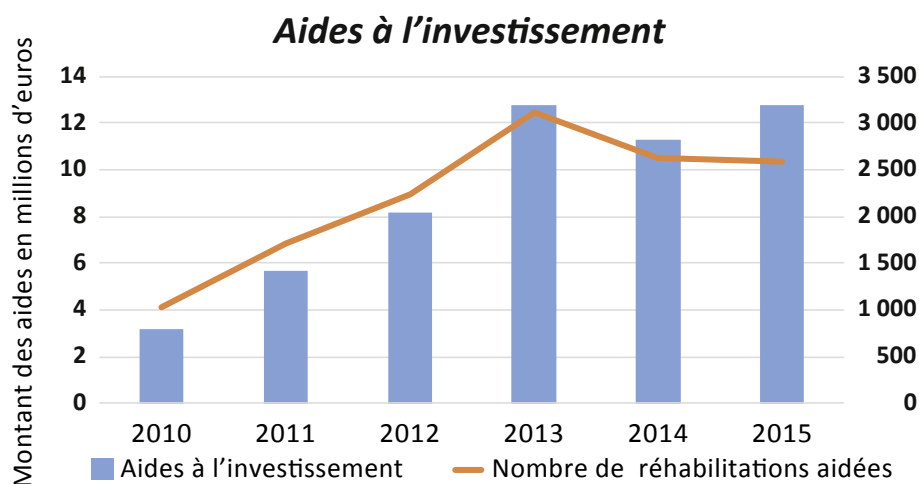
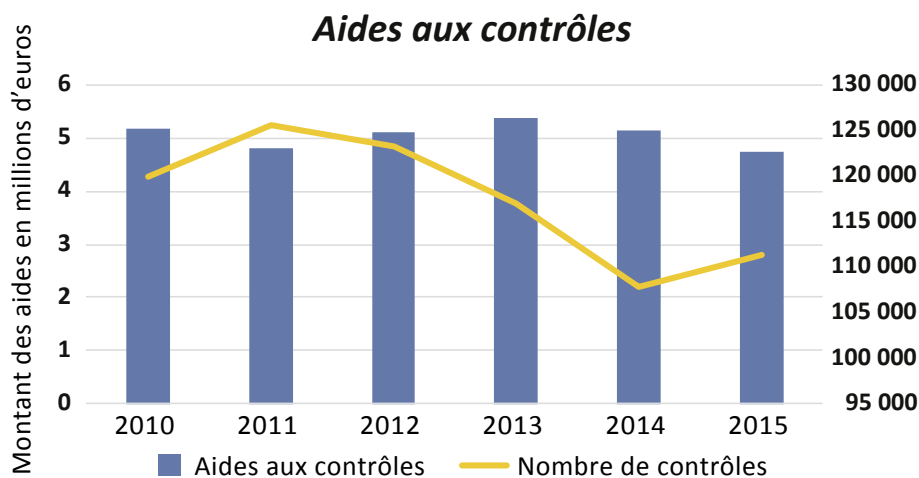
Enfin, l'article 15 de la délibération DL/CA/15-37 du 10 septembre 2015 prévoit une aide à l'appui technique départemental dans le domaine de l'assainissement non collectif, notamment dans le contexte d'accords-cadres signés avec le département ou la structure départementale porteuse du service (les SATANC).

2

3

Montants engagés pour les aides aux contrôles et à l'investissement

Sur la période 2010-2015, les aides sont réparties en moyenne à 1/3 pour les contrôles et 2/3 pour les travaux de réhabilitation. La part des aides versées pour les contrôles a diminué au profit des aides pour les travaux, de 62 % en 2010 à 27 % en 2015.





Les réponses aux questions
évaluatives

Axe 1 : les zonages



Compte-tenu du rôle que jouent ces zonages d'assainissement dans le choix entre l'assainissement collectif ou l'assainissement non-collectif et dans l'éligibilité aux aides de l'Agence, dans quelle mesure les exigences de l'Agence sur ces zonages sont-elles suffisantes pour accompagner financièrement les opérations d'ANC ?

Aucun référentiel n'a été défini par l'Agence pour aider à l'élaboration et/ou à la mise à jour des zonages d'assainissement

Hormis un guide méthodologique qui date de 2001, aucun document ne vient donner un cadre stratégique, agré-menté d'objectifs en lien avec des résultats économiques, sanitaires ou environnementaux. L'Agence n'évalue donc pas la pertinence des zonages à l'aune de critères éco-nomiques, sanitaires ou environnementaux qui pourtant fondent les objectifs de la politique d'ANC. Par ailleurs, aucune stratégie n'est clairement lisiblement formalisée au niveau du bassin ou des délégations concernant les zonages et donc le partage entre ANC et AC. Il n'y a pas de critères et, *a priori*, pas de validation par l'Agence : on est plutôt sur un contrôle formel de l'existence du zonage (« enregistrement »), sans trop rentrer dans son contenu ou son intérêt environnemental / sanitaire.

Des zonages souvent anciens dont les mises à jour sont plutôt guidées par des contraintes éco-nomiques et topographiques : un pouvoir incita-tif des aides de l'Agence limité

Les zonages sont plutôt des *statu quo* hérités du passé, assez peu mis à jour dans les zones rurales et hors zones à enjeu. Les zonages sont réalisés ou actualisés en fonc-tion des dynamiques d'urbanisation locale (révision des PLU, fusions de communes et d'EPCI...) ou pour pouvoir bénéficier des aides de l'Agence sur l'assainissement collectif. Ce conditionnement des aides à l'existence d'un zonage approuvé explique le taux important de communes dotées d'un zonage approuvé dans le bas-sin (supérieur à 90 %). L'aide spécifique accordée par l'Agence n'a donc aucun effet levier en elle-même (dans certains cas d'urgence, certains zonages sont d'ailleurs révisés sans l'aide de l'Agence).

Un prérequis logique mais un outil insuffisam-ment stratégique, notamment vis-à-vis de l'as-sainissement non collectif

Tous les acteurs considèrent qu'un zonage approuvé est un prérequis logique à l'intervention de l'agence de l'eau. Le zonage constitue *a minima* un embryon de réflexion stratégique en cohérence avec les perspectives de développement de l'habitat. Le document de zonage ne constitue par contre que rarement un cadre straté-gique d'intervention sur l'assainissement non collectif et sur les priorités du SPANC. Les documents de zonage étudiés ne permettent d'ailleurs pas d'identifier une par-ticipation du SPANC à la définition du zonage.

Une absence d'analyse des enjeux environne-mentaux ou sanitaires liés à l'ANC

La présentation des milieux dans les études de zonages est très factuelle (éléments généraux sur les masses d'eau concernées voire les sites Natura 2000 ou les zones natu-relles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) et ne permet en aucun cas de définir ni de justifier des priorités d'intervention au regard des impacts actuels des rejets. Dans les faits, la notion d'enjeu sanitaire renvoie à des usages sensibles aux contaminations microbiologiques (alimentation en eau potable, baignade, conchyliculture, pêche à pied). La définition des zones concernées relève de démarches découplées du zonage en lui-même (étude de périmètres de protection pour les captages, de profils de baignade ou de profils conchylicoles) et suppose la prise d'un arrêté communal ou préfectoral spécifique. La notion d'enjeu environnemental est liée à une « contamination des masses d'eau par l'assainissement non collectif sur les têtes de bassin et les masses d'eau ». Cette définition de zones à enjeux environnementaux n'a jamais été réa-lisée sur le bassin Adour-Garonne (et très peu à l'échelle nationale) malgré la demande du SDAGE (disposition B4).



Finalement, les zonages d'assainissement qui sont pour-tant le prérequis essentiel du déploiement des aides de l'Agence, ont une dynamique propre qui reste relative-ment exogène par rapport aux objectifs poursuivis par l'Agence en matière d'ANC. Faute d'un référentiel propre, celle-ci ne porte pas un regard réellement appuyé sur le contenu des zonages, notamment dans son adéquation avec sa stratégie ANC. Les questions d'enjeux sanitaires et environnementaux ne font pas partie des éléments constitutifs de la présentation des milieux dans ces zo-nages, alors même qu'elles sont au cœur des critères liés aux aides à la réhabilitation des installations défectueuses. Par ailleurs, les dynamiques qui président à la réalisa-tion ou à la mise à jour des zonages restent également étrangères aux objectifs de l'Agence en matière d'ANC, et cantonnent davantage l'ANC, dans la réalité des zonages, comme un simple négatif de l'assainissement collectif. Les aides de l'Agence aux zonages ont donc une perti-nence et une efficacité qui restent très limitées.

Axe 2 : les réhabilitations



Dans quelle mesure la politique de l'Agence d'accompagnement de la réhabilitation des installations ANC non conformes est-elle pertinente et utile au regard des trois enjeux sanitaire, environnemental et économique ? En particulier, dans quelle mesure les modalités de financement (nature des opérations, critères d'éligibilité, taux d'aide...) sont-elles pertinentes, notamment vis-à-vis des obligations réglementaires ? Sont-elles suffisamment incitatives et sélectives par rapport aux objectifs recherchés ? Quelle est leur cohérence avec les modalités de la politique d'assainissement collectif menée en parallèle par l'Agence ? Les ressources allouées à ces deux politiques complémentaires sont-elles en cohérence avec leurs objectifs respectifs ?

La pertinence et l'efficacité des aides à la réhabilitation sont difficiles à évaluer, faute d'objectifs clairement formulés

Il est difficile d'évaluer la pertinence des aides de l'Agence dans le domaine des réhabilitations car les objectifs de ces interventions n'ont jamais été clairement formulés, à l'exception d'une volonté de fournir une alternative à l'assainissement collectif et d'éviter le tout tuyau lorsque c'est pertinent. Au travers des échanges, ces interventions apparaissent motivées davantage par un objectif de solidarité (urbain/rural, collectif/non collectif). L'annonce du doublement des enveloppes sur les aides aux réhabilitations au début du 10^{ème} programme a suscité une envolée des demandes d'aides.

Face à cette situation, l'Agence a mis en place un groupe de travail pour redéfinir les critères d'éligibilité. Ce groupe de travail est revenu de façon assez logique sur des critères d'efficacité (sanitaire et environnementale). Au final, les aides aux réhabilitations sont basées sur des critères qui ne sont pas explicitement reliés à des objectifs précis. Les SPANC connaissent donc ces critères, qui sont déterminants pour leur activité, mais sont bien souvent incapables de répondre quand ils sont interrogés sur les objectifs de l'Agence dans le domaine de l'assainissement non collectif.

Une cohérence assurée avec le levier réglementaire qui, pour autant, ne suffit pas à déclencher des travaux

Les modalités de financement des travaux de réhabilitations apparaissent cohérentes avec les obligations réglementaires. Ainsi, la prise en compte des zones à enjeux sanitaires permet aux particuliers de répondre aux obligations (délai de réhabilitation de 4 ans) plus facilement. Pour autant, le réglementaire n'est pas en lui-même un levier pour déclencher des travaux. Ce levier relève de la police du maire qui est dans les faits très peu exercée.

Les aides de l'Agence sont un levier efficace pour déclencher les opérations de réhabilitation, en l'absence de réel levier réglementaire

Les modalités financières d'aides de l'Agence (forfait de 4 200 € et plafond à 80 % du coût) apparaissent suffisamment incitatives pour déclencher des opérations de réhabilitation appropriées. Même si l'obligation de réhabilitation lors des ventes apparaît comme le levier majeur à l'échelle du bassin, le financement possible dans le cadre de programmes groupés est un levier important, notamment dans les territoires où la dynamique immobilière est moindre.

La cohérence avec la politique d'assainissement collectif n'est pas assurée

La cohérence entre ANC et AC n'est pas réellement assurée et les modalités de financement de l'ANC ne la permettent pas dans les faits : les maîtrises d'ouvrage des travaux en assainissement non collectif et collectif sont souvent différentes et les dossiers sont instruits dans une logique de « silo », sans coordination visible. La dotation globale correspondant aux aides à l'assainissement non collectif représente 120 M€ sur les 6 ans du 10^{ème} programme (2013-2018) pour un total de 693 M€ consacré à l'assainissement domestique (et aux eaux pluviales). L'enveloppe consacrée à l'assainissement non collectif représente donc 17 % des aides à l'assainissement pour 30 % de la population.

Cette répartition, qui apparaît logique quant aux priorités liées aux objectifs de la DCE (les impacts des zones urbaines sont plus perceptibles dans les facteurs d'écart au bon état), ne semble cependant pas avoir fait l'objet de justification. Il est donc difficile de répondre à la question de la cohérence entre les ressources consacrées à l'assainissement collectif et non collectif en l'absence d'objectifs clairement formulés.

Des synergies existent avec d'autres aides extérieures à l'Agence

Les aides de l'Agence peuvent intervenir en synergie avec d'autres types d'aides :

- aides de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat). Cette cohérence est telle que l'ANAH a repris les critères d'intervention de l'agence de l'eau ;
- Éco Prêt à Taux Zéro (EPTZ) qui peut permettre aux propriétaires d'étaler dans le temps leur part d'auto-financement ;
- aide complémentaire par certains conseils départementaux sous condition de ressource (très rare).



L'analyse de la pertinence et de l'utilité des aides à la réhabilitation demeure plus visible sur les zones à enjeux sanitaires où les risques sanitaires ont clairement été objectivés. À l'inverse, en raison de l'absence d'identification et définition des zones à enjeu environnemental, il est difficile d'analyser la pertinence et l'efficacité des aides à la réhabilitation d'un point de vue environnemental. Les aides de l'Agence demeurent cohérentes avec le levier réglementaire et apparaissent suffisamment incitatives pour déclencher des opérations de réhabilitation groupées. En revanche, la cohérence des modalités de financement des aides de l'Agence sur les réhabilitations des ANC et l'assainissement collectif n'est pas assurée faute d'une meilleure intégration des enjeux d'assainissement (collectif et non-collectif) dans les collectivités.

3

3

Axe 3 : l'accompagnement des SPANC

3.3.1. Les primes aux contrôles



Dans quelle mesure la politique de l'Agence, qui consiste à financer les contrôles obligatoires réalisés par les SPANC, est-elle cohérente et efficace avec le levier réglementaire pour favoriser des installations d'ANC fonctionnelles et conformes dans les zones inadaptées au collectif ? Dans quelle mesure ces aides sont-elles indispensables à la soutenabilité financière des SPANC et quels seraient les effets de leur diminution ou suppression ?

Le contrôle et les primes au contrôle ont une place à part dans l'activité des SPANC et de l'agence de l'eau

De manière préalable, il est important de noter que les questions du contrôle et des primes au contrôle soulèvent des enjeux spécifiques, à la fois pour les techniciens de SPANC et pour l'agence de l'eau. Pour les techniciens de SPANC, le contrôle est l'activité-pilier du SPANC, constitutive de leur identité professionnelle et synonyme d'une notion de « service public » à laquelle ils sont attachés. Elle s'exprime par un conseil et un accompagnement de l'usager par-delà la « simple » réalisation d'un acte dans le respect des prescriptions techniques réglementaires. Pour l'Agence, les primes au contrôle représentent à la fois un choix fort de financer des activités qui relèvent d'une obligation réglementaire et son seul outil en matière d'ANC qui profite équitablement et systématiquement à tous les SPANC du bassin, ainsi qu'à tous les usagers d'installations (même si ces derniers en sont rarement conscients).

Des primes au contrôle dont la pertinence est relativisée en considérant des enjeux de soutenabilité financière des SPANC, de qualité de service rendu et d'acceptabilité du coût pour l'usager

Ce statut spécifique des primes au contrôle en fait aujourd'hui un enjeu qui, du point de vue des SPANC, reste indispensable à leur soutenabilité financière, ainsi qu'au maintien d'une certaine qualité du service rendu à l'usager et touche à l'acceptabilité du coût du contrôle pour l'usager.

L'analyse de la pertinence des aides aux contrôles par rapport à la soutenabilité financière des SPANC reste difficile à objectiver à l'échelle du bassin tant les tarifs pratiqués sont hétérogènes. Rien ne permet à l'Agence de mesurer la part que représentent les aides dans les budgets des SPANC. Or notre travail montre que cette part peut être comprise entre 0 et 40 % du budget selon les SPANC. Certains SPANC rencontrent donc en mesure d'équilibrer leur budget indépendamment des primes au contrôle de l'Agence. Par ailleurs, la notion de soutenabilité financière des SPANC est une notion assez relative, qui est difficile à déterminer. La plupart des SPANC n'ont en effet pas mis en place une comptabilité analytique qui permettrait de faire un état réel des coûts de l'exercice de la compétence obligatoire de contrôle, afin d'y ajuster les recettes.

Pour autant, la soutenabilité financière des SPANC, envisagée comme un équilibre entre les coûts réels, objectivés, induits par le contrôle et les recettes qui y sont associées d'une manière équilibrée, doit prendre en compte également un enjeu de qualité de service, avec le temps et les coûts qu'il induit pour conseiller et accompagner les usagers. De ce point de vue, les primes au contrôle

ont une certaine pertinence, puisqu'elles viennent aider à rémunérer ce service invisible dans les systèmes comptables et diffus dans la charge de travail des techniciens de SPANC, même s'il est difficile de mesurer cet effet.

La variable d'ajustement la plus évidente de la soutenabilité financière des SPANC en cas de diminution ou arrêt des primes de l'Agence est l'augmentation du prix des contrôles facturés à l'utilisateur. Comme celles de « soutenabilité » ou de « service de qualité », la notion « d'acceptabilité » est très subjective à l'échelle du bassin. La diversité des tarifs pratiqués montre que l'acceptabilité est finalement assez relative, et relève plus d'une habitude prise au fil des ans et des contrôles que réellement d'un référentiel ou d'une échelle de valeur partagés de la même manière par tous les usagers du bassin. *In fine*, les primes au contrôle n'ont donc pas de pertinence à l'égard de l'acceptabilité d'un coût qui n'est pas entièrement dictée par des questions de valeur absolue du prix du contrôle.

L'efficacité des primes au contrôle reste relativement indirecte

Historiquement, les primes au contrôle ont eu une certaine efficacité en tant que « fonds d'amorçage » : à la fois pour créer et consolider les SPANC (plus de 420 SPANC existent aujourd'hui sur le bassin), mais également pour les aider à effectuer les premiers diagnostics sur l'ensemble du parc installé. Néanmoins, aujourd'hui, le financement des contrôles par l'Agence favorise désormais plutôt l'exercice des missions réglementaires des SPANC en appuyant financièrement ces derniers mais rien ne permet à l'Agence de s'assurer que les contrôles s'effectuent en conformité avec la réglementation. Les primes sont versées sur contrôle du réalisé quelle que soit la pratique des SPANC. De surcroît, l'impact sanitaire et environnemental de la prime au contrôle se lit à une échelle très indirecte, dans la mesure où le contrôle qu'elle vient soutenir financièrement ne permet qu'une identification de dysfonctionnements et ne rend pas automatique leur résolution (par une réhabilitation par exemple). La mise en conformité des installations d'ANC dépend d'autres facteurs (ressources financières des usagers, dynamique immobilière...), pour lesquelles le contrôle est une condition préalable (dans son rôle d'identification) mais pas suffisante.

La cohérence entre les primes au contrôle, les dispositions réglementaires et les aides à la réhabilitation est très indirecte

La cohérence des primes au contrôle avec les dispositions réglementaires est donc assez indirecte également : il n'y a pas de corrélation entre le versement systématique de la prime au contrôle de bon fonction-

nement et le respect des dispositions réglementaires de 2012. En revanche, la prime au contrôle du neuf ou réhabilité n'est versée qu'en cas de conformité de l'installation, ce qui établit une certaine cohérence entre leviers financier et réglementaire. Par ailleurs, la synergie entre les volets réglementaire et financier est uniquement liée au constat partagé par l'utilisateur de l'impact sanitaire du dysfonctionnement de son installation, l'incitant potentiellement à engager la réhabilitation.

A priori, en l'absence d'un levier réglementaire qui verrait les propriétaires d'installations non-conformes mis en demeure, il n'y a pas réellement de synergie entre les aides au contrôle et les aides à la réhabilitation : sans la volonté du propriétaire et une incitation financière forte, le volet réglementaire seul ne peut être efficace. Les aides aux réhabilitations permettent de donner une suite opérationnelle aux contrôles et, à l'inverse, les contrôles permettent de cibler les réhabilitations, sans pour autant les rendre automatiques.

En ce sens, la politique d'aide aux travaux de réhabilitation est complémentaire avec les primes au contrôle attribuées aux SPANC, mais cette complémentarité n'est nullement garante de l'efficacité sanitaire et environnementale des dépenses engagées à l'échelle du bassin.



Les primes au contrôle ont un statut particulier dans la palette des interventions ANC de l'Agence, dans la mesure où elles ont contribué à aider les SPANC à se structurer et où elles expriment une forme de solidarité qui bénéficie à tous les SPANC et tous les usagers, et à laquelle les SPANC et leurs élus sont attachés.

Cependant, aujourd'hui, il est difficile d'objectiver leur effet sur la soutenabilité financière des SPANC, sur la qualité du service rendu et sur l'acceptabilité du coût du contrôle par l'utilisateur. En ce sens, leur pertinence est mise en question.

Par ailleurs, leur efficacité sur des objectifs sanitaires, environnementaux et économiques se dilue dans un processus où elles ne peuvent garantir directement une détection systématique et une remise en état des installations non-conformes, faute d'exigences sur la qualité des contrôles et d'un édifice réglementaire qui ne contraint pas, sauf exception, à la remise en état d'une installation qui ne « passerait » pas le contrôle.

3.3.2. La Prime d'Accompagnement Renforcé à l'Entretien (PARE)



En matière de prime d'accompagnement renforcé à l'entretien, dans quelle mesure l'accompagnement de l'Agence apporté aux SPANC sur ce volet est-il efficace pour promouvoir et généraliser l'entretien des installations d'ANC et garantir leur bon fonctionnement dans la durée ?

La prime à l'entretien a été faiblement mobilisée au cours du 10^{ème} programme, du fait de différents facteurs :

- Le montant de la prime a dans la plupart des cas été évoqué comme un des principaux freins à la mobilisation de l'aide. D'après les SPANC, le montant de la prime demeure insuffisant par rapport aux efforts et au suivi à déployer pour la toucher. En effet, ces efforts qui se caractérisent par le déploiement de missions de sensibilisation, d'organisation et de planification de campagne d'entretien nécessitent bien souvent des moyens humains supplémentaires que le montant de la prime ne peut compenser.
- Une volonté de ne pas rentrer en concurrence avec les entreprises locales : plusieurs SPANC rencontrés ont souligné une volonté de ne pas interférer avec le domaine concurrentiel lié à l'entretien des installations.



Au regard de la faible mobilisation de la prime à l'entretien, cette dernière n'a pas permis de généraliser et de favoriser l'entretien des installations d'ANC.

Comme évoqué précédemment, cette faible efficacité s'explique notamment par une inadéquation du montant de la prime par rapport aux moyens des SPANC.

Par ailleurs, une majorité des SPANC n'ayant pas bénéficié de la prime ont fait état malgré tout de l'existence d'une sensibilisation, voire d'une animation auprès des usagers lors des contrôles en ce qui concerne l'entretien des installations d'ANC.

3

4

Axe 4 : l'assistance technique départementale



Dans quelle mesure l'accompagnement de l'Agence aux SATANC permet-il une professionnalisation des SPANC de leur territoire ?

Une répartition des SATANC hétérogène à l'échelle du bassin Adour-Garonne

L'accompagnement de l'Agence aux SATANC a pour objectif de favoriser la professionnalisation des SPANC afin de maintenir et favoriser la bonne performance des installations d'ANC. Toutefois celui-ci demeure très limité à l'échelle du bassin. En effet, alors que le bassin Adour-Garonne couvre en tout ou en partie 26 départements, seuls 8 départements disposent d'une cellule d'assistance technique. À cet égard, l'enquête en ligne adressée aux techniciens de SPANC du bassin a mis en évidence que seuls 20 % des répondants déclarent être accompagnés par un SATANC.

Une assistance technique/administrative/juridique qui contribue à la montée en compétence des SPANC et à la mise en œuvre de leurs missions

Les SPANC interrogés ont souligné la nécessité de cette assistance technique pour l'acquisition de connaissances, mais également pour l'accompagnement à la bonne mise en œuvre de leurs missions. Les missions d'assistance administrative ont également contribué à la bonne mise en œuvre des services des SPANC en assurant une montée en compétence progressive des techniciens ANC. Les missions d'appui juridique du SATANC ont principalement permis aux SPANC rencontrés de se tenir informés de l'actualité réglementaire en matière d'ANC, mais également de répondre à leurs interrogations notamment en matière d'interprétation des textes réglementaires.

Une animation territoriale favorable à la mutualisation des bonnes pratiques, à la formation des SPANC et à l'harmonisation de leurs actions

L'animation territoriale des SATANC est caractérisée par différents types de missions. Parmi celles-ci, l'organisation et l'animation des réunions inter-SPANC constitue un

véritable lieu d'échange entre ces structures favorable à la mutualisation des bonnes pratiques et l'acquisition de nouvelles compétences. À ce titre, l'organisation de formation par les SATANC a particulièrement encouragé l'acquisition de nouvelles compétences techniques auprès des techniciens SPANC.

En plus des réunions inter-SPANC qui permettent une harmonisation progressive de l'action des SPANC, l'élaboration et l'animation de chartes départementales (bureaux d'études, entreprises de travaux...) par les SATANC a favorisé la mise en place de bonnes pratiques auprès des acteurs de la filière ANC.

Une communication des SATANC support de la diffusion d'information technique et juridique auprès des SPANC

L'une des dernières missions des SATANC en termes d'accompagnement des SPANC concerne la mise à disposition d'informations sur les thématiques ciblées précédemment. Cette mission a permis de contribuer à la diffusion de connaissance sur les actions menées dans le cadre des autres missions. À cet effet, un SATANC a créé un espace de travail numérique spécifique avec les SPANC permettant la mise à disposition des principaux textes réglementaires, des documents types, des tableaux de suivi de la parution des dispositifs agréés, des comptes rendus et autres supports d'interventions des réunions inter-SPANC...



Les missions d'accompagnement des SATANC demeurent favorables à la montée en compétence technique et juridique des techniciens de SPANC et plus globalement à la bonne mise en œuvre des missions des SPANC vis-à-vis de la réglementation. Les entretiens avec les SPANC accompagnés ont souligné l'importance de ces cellules d'assistance technique dans un paysage institutionnel et professionnel de l'ANC où l'accompagnement des SPANC demeure très limité à l'exception notable de l'ARTANC.

Les cellules d'assistance technique sont devenues au fil du temps les interlocutrices privilégiées, voire uniques, des SPANC, en matière de demande technique et réglementaire sur l'ANC.

Compte-tenu de l'importance des SATANC et d'une évolution de leur accompagnement qui tend de plus en plus vers de l'expertise à mesure que les SPANC montent en compétence, le constat de la faiblesse d'un réseau d'échange entre les SATANC reste partagé par les animateurs rencontrés.



© Jean-Marc LÉVANOUE



4

Scénarios d'évolution
de la politique d'ANC

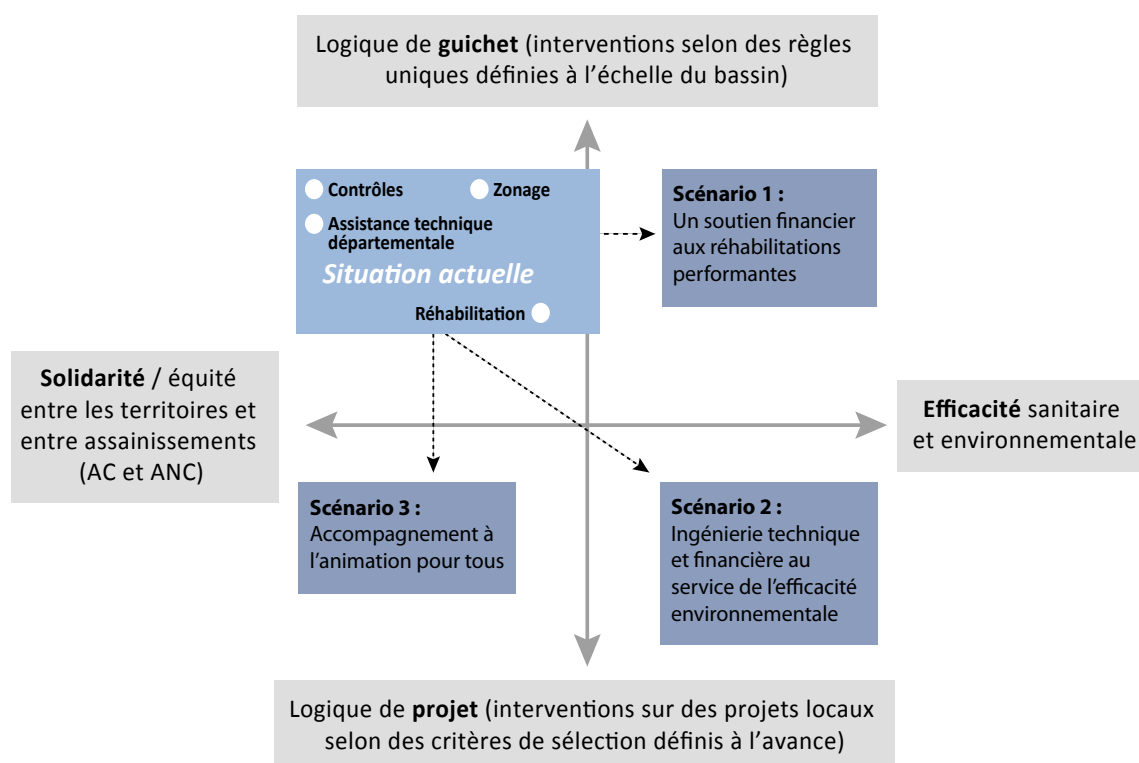
Principe d'élaboration des scénarios

Sur la base des constats effectués au cours de l'évaluation et des conclusions qui en ont été tirées, prenant acte des ambiguïtés et questionnements sur l'efficacité de la politique actuelle, un scénario d'arrêt de la politique a été examiné et trois scénarios tendanciels d'évolution de la politique ANC de l'agence de l'eau Adour-Garonne ont été élaborés. Les scénarios correspondent à différentes hypothèses de définition et de priorisation d'objectifs stratégiques pour l'Agence, d'allocation de moyens humains et financiers et de déclinaison opérationnelle de ces objectifs et moyens. Deux axes ont été identifiés, qui sont particulièrement structurants pour la politique d'ANC du bassin Adour-Garonne :

- un axe horizontal, correspondant au cadrage stratégique, qui oriente la politique d'ANC entre une logique de solidarité territoriale entre les zones rurales et urbaines et une logique d'efficacité sanitaire et environnementale, qui prend acte des difficultés à objectiver l'impact de l'ANC en matière de pollutions diffuses et des dispositions réglementaires de 2012 concernant les zones à enjeux sanitaire et/ou environnemental ;

- un axe vertical qui concerne les modalités d'intervention de l'Agence, notamment dans l'attribution des aides, entre une logique « de guichet » qui prévaut aujourd'hui sur le bassin pour la politique d'ANC et une logique « de projet » qui favorise l'émergence locale d'une animation, d'une réflexion sur le territoire, d'un diagnostic des pressions sur les milieux et de leurs causes, d'une dynamique d'acteurs.

Sur cette base, en faisant l'exercice de translater ce cadre d'intervention actuel vers les autres combinaisons d'ambition stratégique et de principe d'intervention, nous avons pu faire émerger trois scénarios d'évolution. Préalablement à la caractérisation détaillée des trois scénarios d'évolution de la politique d'ANC, une quatrième hypothèse a été examinée qui serait celle de l'arrêt total de l'implication de l'Agence sur ce champ d'intervention compte tenu du contexte budgétaire national et de la réglementation actuelle.



L'hypothèse d'un arrêt de la politique

Des arguments en faveur d'un arrêt de la politique d'ANC sur le bassin

- La difficulté à démontrer l'efficacité environnementale de l'ANC, que cela soit à un niveau local ou au niveau du bassin, la multitude des enjeux et des contraintes qui sont propres à chaque installation (type de filière, nature et capacité épuratoire des sols, qualité de l'entretien effectué par l'utilisateur, sensibilité des milieux...) rendent une objectivation de la pression produite par l'ANC extrêmement difficile, si ce n'est impossible à l'échelle du bassin.
- Le volume global de réhabilitations aidées apparaît limité au regard du volume global de réhabilitations estimé à effectuer sur le bassin (environ 15 000 réhabilitations effectuées sur le 10^{ème} programme, pour près d'un million d'installations dont 60% - soit plus de 600 000 - peuvent être estimées non conformes).
- Le cadre réglementaire national a placé l'Agence dans une situation où elle intervient à la limite de ses responsabilités, notamment en finançant « du réglementaire » alors qu'aucun acteur territorial ou étatique n'intervient aussi systématiquement en la matière (ARS, police de l'eau...).

- Un scénario qui pourrait n'être que transitoire, afin de reposer à plat et clarifier la politique nationale et les responsabilités de l'ensemble des acteurs intervenant sur les enjeux réglementaires, sanitaires et environnementaux avant de réorienter la politique de l'Agence, par exemple vers l'un des scénarios proposés.

Des arguments contre un arrêt de la politique d'ANC sur le bassin

- La fragilisation temporaire de structures SPANC qui se sont mises en place, notamment avec l'effet d'amorce des différents programmes, et qui ont aujourd'hui atteint un certain niveau de maturité et de professionnalisation.
- Le risque de rendre inutiles ces efforts humains et financiers est alors encouru si les collectivités n'assument pas leurs responsabilités.
- Une perte de connaissance de l'Agence sur le domaine de l'ANC et une perte de contacts avec les SPANC, qui sont des acteurs importants de la politique de l'eau et de la limitation des pollutions diffuses.
- Un message envoyé aux SPANC et aux usagers qui peut avoir un effet négatif sur le plan sanitaire et/ou environnemental : un risque de réduction des mises en conformité et d'entretien, considérés comme peu utiles, car non aidés par l'Agence.
- Un outil de solidarité territoriale en moins pour l'agence de l'eau.



Scénario 1 :**« Un soutien financier aux réhabilitations performantes » ciblé sur les ZES****Enjeux prioritaires et objectifs stratégiques**

Ce scénario vise à prioriser les réhabilitations dans les zones à enjeux sanitaires (ZES) à l'échelle du bassin, entendues au sens de l'arrêté du 27 avril 2012. Dans une logique de guichet spécifiquement dans ces zones, toute réhabilitation d'installation non-conforme est financée, sans critère d'éligibilité. L'Agence s'inscrit ainsi dans une stratégie d'atteinte des objectifs du SDAGE (registre des zones protégées) et de la DCE. À l'inverse, plus aucune réhabilitation n'est financée hors de ces zones à enjeux sanitaires et le concept de zone à enjeu environnemental (inopérant jusqu'ici sur le bassin) devient caduc pour faire financer des réhabilitations par l'Agence.

Conséquences sur l'aide aux zonages

Les zonages d'assainissement ne seraient *a priori* plus financés, dans la mesure où, nous l'avons constaté, l'efficacité de l'aide correspondante reste limitée, notamment pour assurer une cohérence effective entre AC et ANC.

Conséquences sur l'aide au contrôle

Les aides aux contrôles, quels qu'ils soient (bon fonctionnement, neuf ou réhabilité, vente) sont abandonnées. L'Agence se retire ainsi d'un mécanisme qui l'a amenée à intervenir pour soutenir l'émergence et la structuration des SPANC dans un contexte d'obligation réglementaire.

Conséquences sur l'aide à l'entretien

Dans la logique de priorisation qui préside à ce scénario, des aides spécifiques à l'entretien pourraient être envisagées dans les zones à enjeu sanitaire, afin de garantir un bon fonctionnement des installations, éviter des pollutions et limiter les besoins en réhabilitation à moyen terme en pérennisant les installations.

Conséquences sur l'aide à la réhabilitation

Toutes les réhabilitations rendues nécessaires au sens de l'arrêté de 2012 sont financées dans les zones à enjeu sanitaire, et uniquement dans ces zones. Tous les autres critères encadrant actuellement les aides à la réhabilitation disparaissent. L'aide globale à l'animation groupée reste pertinente, elle pourrait être couplée à l'aide à l'entretien évoquée au paragraphe précédent.

Conséquences sur l'aide à l'assistance technique départementale

Les cellules d'assistance départementales peuvent constituer un appui et un relais intéressants, à la fois pour aider au recensement initial des zones à enjeu sanitaire ainsi qu'à l'accompagnement des SPANC pour faire émerger les projets de réhabilitation dans ces zones. À ce titre, il paraîtrait logique de continuer à aider dans ces tâches les cellules concernées géographiquement par des ZES.

Capacité de portage nécessaire

Après un investissement technique initial sur l'objectivation et la cartographie des ZES du bassin, le scénario est peu consommateur en moyens humains et financiers. Il convient en effet d'assurer une instruction classique de dossiers de réhabilitation sur la base de critères simples (principalement non-conformité et présence dans une ZES).

Mise en cohérence

Une mise en cohérence descendante, de l'échelle du bassin vers celle des territoires, est rendue nécessaire pour tenir compte des politiques de protection des usages sensibles qui sont intégrées à l'arrêté de 2012 (alimentation en eau potable, conchyliculture, baignade, périmètre de protection des captages...). Ce scénario implique également la création de synergies avec l'assainissement collectif pour l'atteinte de ses objectifs, avec une réflexion préalable dans les zonages d'assainissement quant à leur cohérence avec les enjeux liés aux ZES.

Scénario 2 :

« Ingénierie technique et financière au service de l'efficacité environnementale »

Enjeux prioritaires et objectifs stratégiques

Ce scénario vise à prioriser les réhabilitations au regard d'enjeux environnementaux et/ou sanitaires définis par les collectivités elles-mêmes, à l'échelle locale. Comme dans le premier scénario d'évolution, l'Agence s'inscrit dans un objectif d'amélioration de l'environnement à une échelle d'action plus locale que le SDAGE ou la DCE. Ce scénario se fonde sur le constat que, s'il est impossible aujourd'hui de démontrer l'impact de l'ANC à l'échelle d'un bassin entier comme Adour-Garonne, on peut caractériser des impacts locaux de certaines installations défectueuses sur un milieu, en le pondérant toutefois avec d'autres pressions (assainissement collectif, pressions agricoles, industrielles...). Dans ce cadre, les réhabilitations d'installations non conformes (au sens de l'arrêté de 2012) sont financées uniquement dans les zones prioritaires définies localement, selon un cahier des charges et des conditions qui auront été préalablement établies par l'agence de l'eau en début de programme.

Conséquences sur l'aide aux zonages

Le zonage d'assainissement s'inscrit dans une démarche véritablement stratégique, quand aujourd'hui sa vocation est plus opérationnelle. Dans le cadre de ce scénario, un vrai schéma global AC / ANC est nécessaire, qui s'appuie sur un diagnostic global de territoire prenant en compte des objectifs sanitaires et/ou environnementaux, et les pressions qui contribuent à avoir des effets sur ces objectifs.

Conséquences sur l'aide au contrôle

Comme dans le scénario 1, les primes aux contrôles ne sont plus versées. En revanche, des aides à l'animation dans le cadre des projets de territoire pourraient avoir une certaine cohérence par rapport aux objectifs de ce scénario. L'Agence pourrait accompagner les SPANC (avec les autres maîtres d'ouvrage) sur le montage des projets locaux depuis leur conception jusqu'à l'entretien des dispositifs ayant fait l'objet d'une aide dans une « offre » globale d'assistance aux SPANC.

Conséquences sur l'aide à l'entretien

Une aide spécifique à l'entretien aurait une certaine logique dans les zones prioritaires telles que définies localement. Elle permettrait de souligner la sensibilité de ces zones, de valoriser le travail de montage du projet, de limiter les impacts et de pérenniser les installations (coûts de réhabilitation évités dans le futur).

Conséquences sur l'aide à la réhabilitation

Les réhabilitations sont financées uniquement pour les installations dont l'impact a été démontré dans les zones prioritaires que les collectivités auront fait émerger conformément au cahier des charges de l'Agence. Tous les autres critères disparaissent, mais les aides sont circonscrites à ces zones et cas spécifiques.

Conséquences sur l'aide à l'assistance technique départementale

Dans ce scénario, il paraît pertinent de maintenir une assistance aux SATANC dans leur rôle d'appui à la montée en compétence des SPANC, afin que ces derniers puissent formuler leur vision stratégique dans le cadre des projets de territoire, et objectiver les impacts des différentes pressions, dont celles de l'ANC.

Mise en cohérence du scénario

Les actions sur l'ANC doivent être inscrites dans des projets territoriaux multi-acteurs et multi-thématiques, par exemple dans des cadres contractuels. À l'échelle des SPANC, une coordination devra être établie avec les autres maîtres d'ouvrage (syndicats de rivière, assainissement collectif...) pour aboutir à des projets locaux intégrés. À l'échelle du bassin, ce scénario implique une mise en cohérence ascendante, de l'échelle des territoires vers l'échelle du bassin, nécessaire avec les politiques de protection des usages sensibles (AEP, conchyliculture, baignade, périmètre de protection des captages...) et les enjeux locaux mis en évidence.

Capacité de portage nécessaire

Un investissement initial de l'Agence est nécessaire dans le cadrage et la définition des outils (études sur les impacts de l'ANC, cahier des charges, guides méthodologiques d'accompagnement des SPANC, grilles d'analyse des projets locaux et d'instruction des dossiers d'aide, formation complémentaire des chargés d'intervention). Puis, une fois le cadre stratégique et opérationnel de la politique mis en place, un redéploiement des moyens humains devient nécessaire, pour les orienter vers une instruction des projets plus transversale et pluri-thématique.

Scénario 3 : « Accompagnement à l'animation pour tous »

Enjeux prioritaires et objectifs stratégiques

Ce scénario, par rapport aux deux premiers, met au second plan la question de l'efficacité environnementale, qui apparaît difficile à objectiver à l'échelle du bassin. L'objectif pour l'Agence est de favoriser l'appui technique et la professionnalisation des SPANC au travers d'une stimulation et d'un développement des cellules d'appui départementales sur tout le bassin. Prenant acte de leur rôle probant là où elles existent, ce scénario propose de les généraliser via un accompagnement de l'Agence afin qu'elles servent de relais entre l'Agence et les SPANC (dans l'idée de ce que proposait l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse dans son 10^{ème} programme), mais aussi d'appui technique et juridique pour les SPANC. Ainsi, l'Agence privilégie une forme de solidarité avec l'ensemble du bassin et favorise indirectement un maintien des dynamiques créées et consolidées dans les SPANC. Par ailleurs, ce scénario permet une redistribution des responsabilités plus conforme à la lettre et à l'esprit des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent les compétences ANC des collectivités.

Conséquences sur l'aide aux zonages

Les aides aux schémas/zonage sont arrêtées (néanmoins, les zonages restent un prérequis des aides pour l'assainissement collectif).

Conséquences sur l'aide au contrôle

Comme dans les scénarios 1 et 2, ces aides sont arrêtées également.

Conséquences sur l'aide à l'entretien

Aucune aide spécifique sur l'entretien ne paraît pertinente dans la logique de ce scénario.

Conséquences sur l'aide à la réhabilitation

De la même manière, les aides à la réhabilitation disparaissent, quelles que soient les situations des territoires (en ou hors zones à enjeux).

Conséquences sur l'aide à l'assistance technique départementale

Naturellement, l'accompagnement financier des cellules départementales est maintenu et développé afin de généraliser leur existence sur tout le territoire. Au besoin en émettant des appels à projets pour que certaines structures jouent ce rôle. Les SATANC deviennent ainsi de véritables relais de l'agence de l'eau, voire aussi des travaux du PANANC, dans le cadre d'une stratégie cohérente qui répercute les besoins de l'Agence en matière d'ANC par rapport à ses objectifs stratégiques généraux

Mise en cohérence du scénario

La mise en cohérence de ce scénario peut s'entendre à deux niveaux :









- en lien avec les différents Conseils Départementaux dans l'optique de faire émerger des cellules d'assistance, mais également de réfléchir à des objectifs communs, voire des outils à mutualiser et des bonnes pratiques à partager ;
- quant au rôle de relais que ces cellules d'assistance départementale pourraient jouer auprès d'autres instances identiques intervenants sur d'autres thématiques (SATESE évidemment, mais aussi CATER, CATZH...) afin d'intégrer l'ANC dans une réflexion plus transversale en termes de pression.

Capacité de portage nécessaire

Ce scénario représente clairement une logique de désengagement de l'Agence, sans pour autant abandonner toute intervention dans l'ANC. Elle devra pouvoir fournir un travail d'amorçage et de stimulation de l'accompagnement à l'animation à une échelle intermédiaire entre le bassin et les SPANC (départementale, voire régionale). Potentiellement en lançant des appels à projets pour faire émerger des structures porteuses et en rédigeant un cahier des charges pour les SATANC, cadrant leur relation avec l'Agence, leurs objectifs et leurs priorités d'action. Le respect de ce cahier des charges conditionnerait le versement de l'aide. Cela permettrait à l'Agence de s'appuyer sur les SATANC pour en faire des relais de sa stratégie globale. Cette stratégie devra elle-même s'accompagner d'un travail de cadrage et de définition des besoins et des attentes en termes d'animation et de la mise en place d'indicateurs de suivi.

Synthèse des opportunités comparées des différents scénarios pour l'Agence

Cette synthèse reprend les différents développements précédents. Les évaluations de moyens humains et financiers sont relatives les unes aux autres et n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage systématique et précis.

Hypothèse d'arrêt de la politique d'aide à l'ANC	Scénario 1 Un soutien financier aux réhabilitations performantes	Scénario 2 Ingénierie technique et financière au service de l'efficacité environnementale	Scénario 3 Accompagnement à l'animation pour tous
Avantages pour l'Agence			
<ul style="list-style-type: none"> • Redéploiement de moyens humains et financiers vers des politiques jugées prioritaires au regard de l'efficacité DCE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des réhabilitations ciblées et prioritaires sur des enjeux réels, en conformité avec la réglementation. • L'Agence a une certaine maîtrise des moyens à déployer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des réhabilitations ciblées et prioritaires sur des impacts réels définis localement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un certain désengagement sans pour autant abandonner toute intervention ANC. • Une redistribution des responsabilités quant à l'ANC plus conforme à l'esprit du dispositif réglementaire.
Inconvénients pour l'Agence			
<ul style="list-style-type: none"> • Le risque politique d'un mécontentement sur les territoires (ruraux notamment). • Le risque de maintien de situations non-conformes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité de recenser les zones à enjeu sanitaire pour dimensionner les besoins en réhabilitation sur ces zones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laisser la main aux territoires pour faire émerger les zonages, avec le risque potentiel (mais limité) d'être submergé de demandes. • Des critiques potentielles sur les notions de service public, d'équité et de solidarité territoriale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le risque politique d'un mécontentement sur les territoires, avec le sentiment d'abandon des territoires les plus fragiles économiquement. • Une difficulté à évaluer l'efficacité de cette action.
Moyens humains pour l'Agence			
			
Moyens financiers pour l'Agence			
			



Recommandations transversales



Parallèlement à ces scénarios, une série de recommandations plus transversales ont été formulées sur la base de l'ensemble des constats effectués au cours de l'évaluation. Ces recommandations sont à la fois d'ordre stratégique et d'ordre opérationnel. Si elles ont vocation à dépasser les différents scénarios présentés, leur pertinence et leur applicabilité peuvent évidemment varier d'un scénario à l'autre.

5

1

Recommandations d'ordre général et stratégique

N°	Propositions	Éléments de précision
1.1	Clarifier les objectifs stratégiques de la politique ANC de l'agence de l'eau	Sortir du flou et du non-dit d'une politique dont la stratégie ne semble pas lisible pour les acteurs. Affirmer un ou plusieurs axes stratégiques à partir desquels décliner des objectifs prioritaires et des interventions mieux ciblées, en lien avec les objectifs plus généraux de l'Agence et du SDAGE. Ces axes peuvent se construire autour : <ul style="list-style-type: none"> - d'enjeux environnementaux et sanitaires définis plus objectivement dans leur lien à la qualité des masses d'eau ; - d'enjeux de solidarité et d'équité (volet Solidarité Urbain-Rural de la LEMA) ; - d'enjeux d'autonomisation des SPANC.
1.2	Engager une réflexion à l'échelle du bassin sur les zones à enjeux sanitaires et environnementaux	La définition précise, objectivée et systématique de ces zonages, en lien avec la réglementation en vigueur, pourrait permettre une priorisation des interventions de l'Agence dans un contexte de moyens contraints. Un travail qui pourrait être conduit dans le cadre du prochain SDAGE ? Mais à quelle échelle ? Et quelle faisabilité ? (Scénarios 1 et 2 plutôt).
1.3	Améliorer la synergie entre leviers réglementaires et financiers	Sauf exception, aucun acteur ne vient aujourd'hui contrôler le respect de la réglementation en cas de non-conformité d'une installation. Un travail de coordination avec la DDT(M) / DREAL / AFB / Police de l'eau, les SATANC, les SPANC et les élus pourrait être imaginé pour un meilleur exercice des pouvoirs de police. Une participation et un plaidoyer plus appuyés au groupe de travail national sur la réglementation dans le cadre du PANANC, en coordination éventuellement avec d'autres agences, afin de pointer les limites et les clarifications nécessaires dans l'édifice réglementaire actuel.
1.4	Inciter à une gestion financière plus précise des SPANC	Inciter à ou exiger une comptabilité analytique des SPANC intégrant les aides et justifiant les tarifs pratiqués, afin que ceux-ci puissent optimiser leur travail.

Recommandations d'ordre général et opérationnel

N°	Propositions	Éléments de précision
2.1	Favoriser une homogénéisation des outils informatiques des SPANC	<p>En lien avec l'assistance technique départementale, mettre à disposition des SPANC une ou des solutions unifiées de gestion de leur service (planification, priorisation, gestion financière, facturation, comptabilité analytique...), pour une homogénéisation du travail sur le bassin (voire au-delà, en inter-agences).</p> <p>Avec un risque d'ingérence dans un domaine concurrentiel <i>a minima</i> formuler des préconisations sur des fonctionnalités, des solutions, des formats d'échange, en lien avec l'observatoire national [Scénario 3 notamment].</p>
2.2	Rédiger les délibérations de manière claire, univoque et sans syntaxe négative	<p>En lien avec la recommandation de clarification des objectifs stratégiques de l'Agence, afin que l'affirmation de ces objectifs ait une traduction concrète compréhensible par tous les acteurs dans la lecture des délibérations (techniciens, élus, usagers). Les scénarios proposés peuvent aider à clarifier ces ambitions et les expliquer.</p>
2.3	Repenser la collecte et la saisie des informations remontant des SPANC	<p>En lien avec la proposition 2.1, afin que l'Agence puisse avoir un suivi unifié et précis du travail effectué par les SPANC et de leurs besoins. Aujourd'hui la remontée d'information est assez peu sûre, et toute remise à plat de la politique ANC devrait pouvoir s'appuyer sur des données fiables.</p>
2.4	Repenser les moyens techniques et administratifs en fonction du scénario retenu	<p>Optimiser la répartition des tâches entre instruction et assistance technique / instructions administrative et budgétaire afin de maximiser les ETP mobilisés au profit de l'efficacité de l'objectif stratégique retenu.</p>



Lexique

AC	: assainissement collectif
AEP	: adduction en eau potable
AFB	: agence française pour la biodiversité
ANAH	: agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANC	: assainissement non collectif
ARS	: agence régionale de santé
ARTANC	: association régionale des techniciens de l'assainissement non collectif
CATER	: cellule d'assistance technique à l'entretien des rivières
CATZH	: cellule d'assistance technique à l'entretien des zones humides
DCE	: directive cadre sur l'eau
DDT(M)	: direction départementale des territoires (et de la mer)
DREAL	: direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	: établissement public de coopération intercommunale
EPTZ	: éco prêt à taux zéro
ETP	: équivalent temps plein
LEMA	: loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MOA	: maître ou maîtrise d'ouvrage
NOTRe (loi)	: loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PANANC	: plan d'actions national sur l'assainissement non collectif
PARE	: prime d'accompagnement renforcé à l'entretien
PLU	: plan local d'urbanisme
PPC	: périmètre de protection des captages
SAGE	: schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SATANC	: service d'assistance technique à l'assainissement non collectif
SATESE	: service d'assistance technique aux exploitants de station d'épuration
SDAGE	: schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SPANC	: service public de l'assainissement non collectif
SPIC	: service public industriel et commercial
ZES	: zone à enjeu sanitaire

Évaluation réalisée de septembre 2016 à décembre 2017
par les bureaux d'études Planète Publique et SCE

L'Agence tient à remercier l'ensemble des acteurs qui ont contribué à cette étude, ainsi que les membres du comité de pilotage :

E. DENNIG (Présidente du COPIL, maire de Fleurance), P. BOUGES (délégué UNAF),
A. CABOT (maire de Valdériès), A. CHIFFRE (Syndicat du bassin du Rance),
T. DELJARRIT (SATANC 46), J.P. HOULIE (SPANC Cœur Lauragais), P. LOLMEDE (SATANC 16),
R. MASSAT (Vice-président Conseil d'Administration AEAG), S. POTIER (FNCCR),
P. RICHARD (Syndicat des eaux du Tursan), L. GREMY, D. MOREAU, S. OLIVIER (AEAG)

Collection Évaluation

#9

Évaluations déjà publiées et téléchargeables
sur www.eau-adour-garonne.fr:

- #1 Politique « Rivière »
- #2 Politique « Assainissement »
- #3 Politique « Gestion territoriale »
- #4 Politique « Solidarité internationale »
- #5 Politique « Communication pédagogique »
- #6 Incitativité et sélectivité du programme d'intervention
- #7 Politique « Connaissance de la qualité des eaux »
- #8 Politique de restauration de la qualité des eaux dans les captages d'eau potable

Agence de l'eau Adour-Garonne

90 rue du Férétra - CS 87801
31078 Toulouse Cedex 04
Tél. 05 61 36 37 38

www.eau-adour-garonne.fr



AGENCE DE L'EAU
ADOUR-GARONNE

ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTÈRE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE