HAL
open science

L'ingénierie publique périurbaine dans la tourmente : la réponse des professionnels de l'assainissement

Jérôme Rollin

To cite this version:

Jérôme Rollin. L'ingénierie publique périurbaine dans la tourmente : la réponse des professionnels de l'assainissement. URBIA. Les Cahiers du développement urbain durable, 2015, Intermédiarités et hybridations : l'entre-ville reconsidéré, 17, pp.63-82. halshs-01198734

HAL Id: halshs-01198734

https://shs.hal.science/halshs-01198734v1

Submitted on 14 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ingénierie publique périurbaine dans la tourmente : la réponse des professionnels de l'assainissement

Jérôme Rollin, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
Institut français d'urbanisme, Lab'Urba
Université Paris-Est Marne-la-Vallée
Laboratoire Triangle, UMR 5206

Courriel :
jerome.rollin@ymail.com

Résumé
En France, l'ingénierie publique locale est aujourd'hui menacée par le retrait de l'État, alors que les territoires sont soumis à une complexité grandissante liée à la fragmentation des acteurs, des compétences et à la multiplication des normes à mettre en œuvre. À travers l'exemple de la politique d'assainissement non collectif, l'article prouvera que l'une des réponses possibles à cette situation problématique est liée à la réactivité des pratiques professionnelles. Cette réactivité est particulièrement vive dans les espaces périurbains soumis à de multiples tensions territoriales. Deux études de cas, en Ardèche et dans le Var, montreront que des acteurs organisent et tirent partie du foisonnement d'institutions et d'organismes, de leurs compétences et de leurs capacités financières. La formation de nouvelles pratiques professionnelles engendre la production d'une ingénierie locale que les acteurs périurbains se chargent de diffuser au-delà de leurs territoires, par l'intermédiaire de réseaux spécialisés.

Mots-clés
Ingénierie publique, espaces périurbains, pratiques professionnelles, normes environnementales, assainissement non collectif.

Abstract
Paradoxically, while the number of regulations and technical standards increasing, the French State's local services withdraw from territories. In this context, the weakness of the territorial engineering is a source of concern in suburban areas. Indeed, the principal issue is the complexity of public policy implementation related to the numbers of public or private actors. Through the analysis of individual waster water treatments policy, this article highlights that professionnals respond quickly et effectively when difficulties arise. The analysis of to local authorities and the monitoring of individual waste water treatments, located in suburban areas in southern France (Ardèche, Var) shows that their employees organize the territorial complexity for their own beneficit. Then, new professionnals practices are created in suburban areas and widely disseminated by professionnal networks.

Keywords
Territorial engineering, professional practices, environmental régulations and standards, individual waste water treatments, suburban areas.

La reconfiguration de l'ingénierie publique de proximité est devenue, ces dernières années, un sujet de préoccupation majeure pour les élus locaux, en particulier dans les espaces périurbains et ruraux. Suite à la Révision générale des politiques publiques de 2007, les services déconcentrés de l'État se sont progressivement désengagés de leur mission d'assistance technique, obligeant les petites collectivités à trouver des solutions de repli. L'essentiel des réflexions actuelles met en avant des réponses basées sur des transformations institutionnelles profondes (Daudigny, 2010 ; Lambert *al.*, 2010 ; Jarlier, 2012), sans considérer la possible adaptation rapide et autonome des acteurs locaux. Le présent article montrera que les espaces périurbains sont le lieu d'une telle dynamique, laquelle se caractérise par l'élaboration et la diffusion de pratiques professionnelles territorialisées.

Dans son acception la plus large, la notion d'ingénierie territoriale désigne un ensemble de savoir-faire permettant de gérer une organisation publique et ses champs d'activité, de se positionner dans un système d'acteurs et de mettre en œuvre une politique publique. Plus précisément, l'ingénierie publique est nécessaire pour analyser des besoins, construire et conduire un projet permettant d'y répondre, le tout dans un cadre réglementaire, technique et financier particulier. Certains domaines souffrent plus que d'autres du retrait de l'État, comme l'urbanisme (Bombenger, 2011) ou le suivi de services publics : eau, assainissement, déchets, télécommunication, électricité et gaz (Fédération des entreprises publiques locales, 2012).

Le plus souvent, il est avancé que les bouleversements de l'ingénierie publique sont initiés dans un contexte de complexification juridique, technique et administrative, de fragmentation institutionnelle (Dubois, 2009), d'appels à compétences (Claude, 2009) pointues liées à des injonctions comme celles du développement durable, d'obligations de résultats dans des temporalités courtes et de fortes contraintes budgétaires[1]. Sont alors décrites des collectivités dans l'incapacité d'agir sur leur territoire, puisque ne répondant pas aux exigences de la comptabilité publique, des marchés publics, des procédures d'urbanisme, des techniques de voirie et réseaux divers, etc. Ces inégalités touchent les espaces périurbains toujours plus éloignés des centres d'agglomération (Rigollet, 2009), puisque les acteurs locaux ont à s'adapter rapidement pour gérer leur urbanisation récente et s'approprier de nouveaux outils, comme ceux de la planification territoriale métropolitaine (Bonnin-Oliveira, 2012).

Cet article déterminera si, malgré cette double complexité institutionnelle et territoriale, les acteurs locaux arrivent à trouver des solutions pérennes pour répondre à des besoins sociaux et conduire une politique publique, dans un contexte réglementaire et technique changeant. Il défendra l'idée selon laquelle l'ingénierie publique peut être produite à partir de pratiques professionnelles relativement malléables (Jeannot, 2005), dans la mesure seulement où celles-ci sont capables de s'enrichir et de s'adapter au foisonnement d'institutions et d'organismes aux fonctions et aux logiques diverses, mais aussi à la contingence des territoires (Négrier, 2007). Il montrera que les espaces périurbains, soumis à de multiples tensions sont propices à cette production et que les acteurs qui y prennent place participent à sa diffusion.

La démonstration s'appuiera sur l'exemple de l'assainissement non collectif, politique de gestion des eaux usées primordiale dans les espaces périurbains. Elle concerne les immeubles qui ne sont pas raccordés à un réseau collectif d'assainissement[2] et consiste à garantir la qualité des dispositifs techniques chargés d'épurer les eaux usées sur place[3]. Sa mise en œuvre nécessite le développement, dans des espaces peu denses, d'une ingénierie publique spécifique. De nombreux textes régulent juridiquement, techniquement et financièrement ce champ d'activité, l'une des principales mesures étant la loi sur l'eau de 1992 qui crée les services publics d'assainissement non collectif (Spanc). Du ressort des municipalités, leurs agents sont chargés de contrôler les installations du territoire en se rendant chez les particuliers, de garantir l'équilibre du budget, d'établir des projets collectifs de réhabilitation, etc.

La problématique de l'assainissement non collectif s'est intensifiée par le succès de la maison individuelle périurbaine. Plus des deux tiers des constructions correspondent à des initiatives individuelles, sans opération groupée ou procédure particulière (Castel, 2010). Elles se situent alors dans des espaces d'habitat diffus, où les infrastructures collectives d'assainissement sont souvent peu développées. Il est estimé à environ 110 000, le

[1] Voir les rapports sénatoriaux pré-cités.

[2] Soit environ 5 millions de logements et 13 millions de personnes en France.

[3] Aujourd'hui, les fosses septiques sont peu à peu remplacées par des installations d'assainissement non collectif innovantes.

nombre de dispositifs d'assainissement non collectif installés annuellement pour des maisons en cours de construction, soit les deux tiers des logements individuels (*ibid.*). Ainsi, les techniques individuelles d'assainissement se multiplient, à mesure que se déploie le processus d'émiettement urbain.
Le Spanc du syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) de l'Ay et de l'Ozon et celui de la communauté d'agglomération dracénoise (Var) sont considérés comme des modèles de gestion, puisqu'ils mettent en place des procédures originales internes, auprès des usagers et avec les acteurs locaux. Ces services périurbains sont aussi dynamiques au sein de réseaux professionnels, dont la vocation est la diffusion de pratiques. S'appuyant sur la comparaison de ces cas périurbains, notre argumentation analysera, dans un premier temps, les contraintes normatives imposées par la politique d'assainissement non collectif à l'ensemble des protagonistes de sa mise en œuvre. Le deuxième temps montrera que ce contexte de tensions est propice à la formation d'une ingénierie produite par des services publics prenant des visages différents en fonction des territoires dans lesquels ils se situent. Enfin, nous étudierons deux canaux de diffusion de cette nouvelle ingénierie publique, c'est-à-dire des réseaux professionnels spécialisés.

- LA CROISSANCE DES BESOINS EN INGÉNIERIE PUBLIQUE DANS LE PÉRIURBAIN

Le besoin de produire de l'ingénierie publique dans le domaine de l'assainissement non collectif résulte, d'une part, de la structuration progressive de ce champ autour de règles juridiques et techniques et, d'autre part, de la multiplication d'institutions et d'organismes formant un système d'acteurs complexe.

DES EXIGENCES POINTUES ET PLURIDISCIPLINAIRES

L'ingénierie en matière d'assainissement non collectif est en particulier liée à un ensemble de savoir-faire juridiques et techniques, mais aussi administratifs et financiers, dont le cadre est fixé par l'accumulation des réglementations.

La construction d'une politique sanitaire et environnementale

Dès le début du 20ème siècle, les réglementations, influencées par le courant intellectuel hygiéniste, ont pour but de restreindre le développement de l'assainissement non collectif, considéré comme archaïque. Il est opposé aux réseaux d'égouts, lesquels sont vus comme des solutions d'avenir (Barles, 1999). Ce contexte conduit à l'établissement de plusieurs réglementations contraignantes, à partir de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, jusque dans les années 1970. Réglementer l'assainissement non collectif a alors pour objectif de dissuader.
Puis, à partir des années 1970, la réglementation s'assouplit sous l'influence des acteurs de l'urbanisme alors soumis au problème de l'assainissement des maisons issues de la périurbanisation. Il n'était en effet pas concevable d'équiper en infrastructures collectives les espaces peu denses. Dans les années 1990, les acteurs de l'environnement, quant à eux, font valoir la qualité des installations modernes qui rompent avec les premières fosses septiques. À l'origine du Spanc, la loi sur l'eau de 1992[4] est par exemple élaborée sous l'impulsion du ministère de l'Environnement. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006[5]– et la loi Grenelle 2 de 2010[6]– complètent cette législation, en plus de nombreux autres textes réglementaires[7].
Le Spanc doit respecter et appliquer des textes réglementaires à forte dimension technique, puisqu'ils détaillent les spécificités que doivent présenter les équipements et dans la mesure où ils orientent la façon de travailler des agents. Par ailleurs, les Spanc sont soumis à la normalisation technique. Les termes de norme technique qualifient ici une règle technique élaborée par un organisme de normalisation[8]. Tous les acteurs intéressés, privés ou publics, peuvent participer à la définition de ces normes touchant aux caractéristiques d'un produit, son installation, son processus de construction, etc.

Les compétences nécessaires du nouveau service public local

[4] Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.
[5] Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.
[6] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[7] Au total, 15 textes ont été édictés depuis 1992.
[8] Reconnue d'intérêt général par l'État, l'Association française de normalisation (Afnor) joue ce rôle en France.

Le Spanc est un service de contrôle de la qualité des installations d'assainissement non collectif qui suit les critères techniques fixés par arrêtés ministériels (dimensionnement de l'installation, taux de pollution, etc.). Pour effectuer ces contrôles, les agents des Spanc se rendent chez les particuliers pour procéder aux vérifications. Pour cela, ils contrôlent l'état de la fosse septique et évaluent la nécessité de la vidanger[9]. Ils effectuent un même travail d'expertise pour les installations neuves, c'est-à-dire les projets de construction au moment de leur conception[10] et après leur réalisation[11]. En plus de ces missions obligatoires, les Spanc peuvent se saisir de trois autres prérogatives, facultatives celles-ci : à la demande des usagers, ils peuvent se charger de l'entretien, des travaux de réalisation et de réhabilitation ainsi que de la vidange des installations.
De ce fait, les Spanc doivent développer des savoir-faire précis, puisque les décisions techniques (emplacement de l'installation, matériaux utilisés, etc.) relèvent d'une multitude de critères. D'ordre écologique, ils sont liés aux caractéristiques des sols et à ceux les milieux aquatiques. D'ordre sanitaire, ils émergent de l'activité anthropique, telle que la proximité de puits servant à l'alimentation en eau potable ou encore d'activités de loisir telles que les piscines. Par ailleurs, d'un point de vue administratif et financier, les Spancs ont la particularité d'être un service public industriel et commercial, ce qui les oblige à avoir un budget propre et à mettre en place des procédures particulières.
L'ingénierie publique exigée recouvre un large champ d'expertise difficile à assimiler pour des agents peu formés. Un deuxième facteur de complexité, celui du système d'acteurs, est engendré par le dessaisissement des services déconcentrés de l'État qui ouvre la porte à des institutions et organismes publics intervenant dorénavant dans ce domaine. Cette reconfiguration du système d'acteurs présente des caractéristiques particulières dans les espaces périurbains.

UN SYSTÈME D'ACTEURS COMPOSITE

Durant les années 2000, la responsabilité de l'assainissement non collectif a connu un glissement des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales aux communes. L'acteur porteur de la politique publique change de statut, d'échelle d'action, de niveau de connaissance et de compétence. Concomitamment, un accroissement du nombre d'acteurs publics impliqués est à la fois vecteur de soutien et de complexité. Deux de ces acteurs qui interviennent en plus de la commune et de l'intercommunalité, sont importants à mentionner.

Le Conseil général : un soutien traditionnel pour les espaces périurbains et ruraux

Traditionnellement très concernés par les enjeux périurbains et ruraux, nombreux sont les Conseils généraux qui s'investissent en matière d'assainissement non collectif. Ils s'appuient généralement sur leur service d'assistance technique plus que sur des aides financières. Si ces dernières sont progressivement réduites, les Départements portent leurs efforts sur l'animation locale, c'est-à-dire des actions d'information et de formation. Ils apportent aux collectivités les connaissances nécessaires au développement des missions, en matière juridique, technique, administrative ou financière.
Dans un contexte territorial où l'assainissement non collectif est une alternative intéressante au réseau collectif, les élus des petites communes ont donc tout intérêt à mobiliser les compétences et les connaissances des Départements, lesquels s'avèrent être de bons vecteurs d'informations. Pour les Spanc, il s'agit d'une précieuse aide de proximité qui prend en compte les spécificités du territoire. En cela, le Département s'intègre dans la recomposition du système d'acteurs, en adaptant ses conseils aux situations locales, c'est-à-dire en prenant en compte les dynamiques territoriales de périurbanisation. Il a ainsi pour ambition d'homogénéiser le développement de l'ingénierie locale. À l'inverse, l'intervention des agences de l'eau est davantage discriminante.

Les agences de l'eau : une structure discriminante

En aidant financièrement les usagers, les Spanc et les structures d'animation, les agences de l'eau sont devenues des acteurs centraux de la politique l'assainissement non collectif. Elles sont des établissements publics qui, grâce à des recettes fiscales perçues auprès des usagers de l'eau, aident financièrement les actions veillant à la

[9] Ils tentent aussi de qualifier la qualité de l'épandage et de l'infiltration dans le sol, par la vérification des regards de répartition et de collecte.
[10] Vérification des études de sol, des schémas d'implantation du système et des techniques choisies.
[11] Vérification de la correspondance entre le projet et la réalisation (matériaux, mesures, etc.).

gestion des ressources. L'enveloppe budgétaire des agences a augmenté de façon considérable ces dernières années[12], ce qui marque une véritable reconnaissance de l'enjeu désormais considéré comme un facteur de pollution à part entière. Les agences encouragent les Spanc à la réalisation de contrôles sous forme de primes. À destination des usagers, elles peuvent aussi participer au financement des réhabilitations des installations non conformes à la réglementation. Enfin, les réseaux professionnels et les Conseils généraux sont soutenus financièrement pour jouer un rôle d'aide aux Spanc.

L'orientation progressive de leurs financements vers des programmes d'envergure de réhabilitations d'installations non conformes fait apparaître des formes de discriminations liées à la capacité d'ingénierie des territoires. En effet, pour que les usagers soient aidés financièrement pour le changement de leur dispositif défectueux, les Spanc doivent initier une démarche collective. Ils sont alors chargés de faire la publicité de cette possibilité de financement, de regrouper les demandes des personnes intéressées, de les aider dans les procédures administratives, de réaliser un suivi technique des travaux, etc. Les relations entre les Spanc et les agences de l'eau nécessitent, pour ces raisons, de solides compétences. Il est donc tout à fait paradoxal de constater que seuls des services présentant déjà un savoir-faire notable sont amenés à bénéficier des financements et de l'ingénierie des agences. Les Spanc périurbains, souvent mieux armés que leurs homologues ruraux, font alors office de courroie de transmission entre les agences et les petits services en diffusant les méthodes à suivre afin de bénéficier de financements.

Le contexte problématique de la production d'ingénierie publique en matière d'assainissement relève donc de l'exigence de la réglementation qui sollicite de multiples compétences et disciplines. Il est aussi lié aux transformations de l'architecture institutionnelle qui ont des conséquences particulières dans les espaces périurbains, puisque les conditions d'une différenciation des pratiques semblent réunies.

- LA PRODUCTION D'INGÉNIERIES PÉRIURBAINES TERRITORIALISÉES

Les Spanc du Sivom de l'Ay et de l'Ozon (Ardèche) et de la Communauté d'agglomération dracénoise (Var) mettent en œuvre des solutions élaborées pour faire face à des dynamiques plus ou moins vives de périurbanisation. Cette ingénierie publique se développe de façon différenciée, les services mettant en place des procédures adaptées à leur territoire.

LE SPANC ARDÉCHOIS : UN ENSEMBLIER D'ACTEURS ET DE COMPÉTENCES

Composé de 21 communes, regroupant 16000 habitants et 2800 installations d'assainissement non collectif, le Sivom de l'Ay et de l'Ozon se situe au sud d'Annonay (*figure 1*). Son territoire connaît une double dynamique de périurbanisation, sous l'influence d'Annonay au nord et de villages constituant l'armature urbaine alentour (Quintenas, Saint-Alban-d'Ay, Satillieu). Certaines communes ont vu leurs surfaces artificialisées doubler entre 1991 et 2007, voire davantage (Saint-Alban-d'Ay, Saint-Romain-d'Ay)[13]. À l'inverse, l'est du territoire, plus rural, reste en dehors des dynamiques de périurbanisation.

[12] Depuis leur création, les agences de l'eau définissent des « programmes d'intervention » pluriannuels qui mettent en œuvre localement la politique nationale de l'eau. Le 9ème programme d'intervention, de 2007 à 2012, prévoyait un financement national de 50 millions d'euros par an dans le domaine de l'assainissement non collectif. Le 10ème programme, de 2013 à 2018, planifie quant à lui une participation annuelle nationale de 130 millions.

[13] Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin d'Annonay, Chap. 2 : organisation et fonctionnement du territoire.

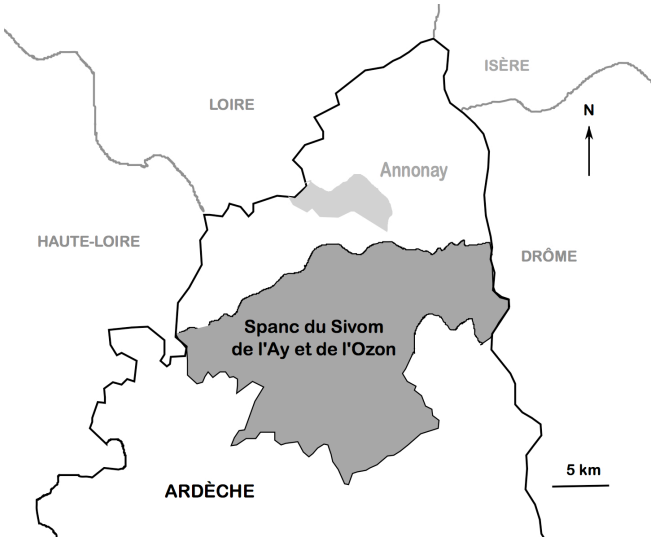

Figure 1 : La localisation du Spanc du Sivom de l'Ay et de l'Ozon. (réalisation : J. Rollin, 2013. Fond de carte © Géoportail.fr)

Un Spanc pilote en matière de maîtrise d'ouvrage publique

Le Sivom de l'Ay et de l'Ozon est issu d'un Syndicat intercommunal à vocation unique (Sivu) créé en 1997 pour le portage d'un contrat de rivière[14] et qui prend en charge l'assainissement non collectif en 2006. Grâce à des démarches procédurales faisant intervenir différents acteurs publics, le Spanc est devenu un site pilote dans la région Rhône-Alpes pour la mise en point d'une maîtrise d'ouvrage publique dans le domaine de la réhabilitation des installations d'assainissement non collectif.

À l'origine du projet, la Région Rhône-Alpes est l'une des rare à s'être investie sur le sujet. Elle garantit une subvention s'élevant à 20 % du montant des travaux alors que l'agence de l'eau les finance à hauteur de 30 %. La chronologie de la procédure de réhabilitation montre que le Spanc garde la maîtrise de toute l'opération, du diagnostic des installations à la livraison. Le service fourni aux usagers est donc très intégré, ce qui explique son efficacité.

Le Spanc a formalisé le déroulement de la maîtrise d'ouvrage publique en plusieurs étapes, mobilisant, pour chacune, différents acteurs et compétences. Sur le plan administratif, il met en place une procédure de marché public afin de choisir le bureau d'études et l'entreprise de travaux chargés de participer à la préparation et à la réalisation des travaux. Pour le financement du programme, il se charge du suivi des subventions et de la facturation. Concrètement, la collectivité paie toutes les études et les travaux, le Spanc recevant ensuite des subventions de l'agence de l'eau et de la Région Rhône-Alpes, enfin, l'usager rembourse la collectivité, subventions déduites. Concernant les aspects techniques, la maîtrise d'ouvrage publique permet une maîtrise de la procédure puisque le Spanc formalise un cahier des charges pour les entreprises et contrôle le chantier à la fin des travaux.

À partir de 2011, la procédure s'enrichit, les propriétaires pouvant faire le choix d'une maîtrise d'ouvrage privée. Ils sont alors chargés d'effectuer les études de sol et les travaux, en choisissant les entreprises. Le Spanc récolte les subventions de l'agence de l'eau pour les redistribuer ensuite aux usagers. Il réalise, dans ce cas, les contrôles de conception et d'exécution afin de garantir la qualité du travail effectué.

L'optimisation des procédures

En réalisant des programmes de réhabilitation sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée, le Spanc ardéchois est rapidement identifié comme l'une des références en la matière. Le responsable de ce Spanc est sollicité pour participer à des groupes de travail et des conférences professionnelles régionales organisées par le Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures de l'Eau (Graie). Par exemple, en 2012, le Spanc dresse un

[14] Sivu de l'Ay et de l'Ozon (2011). *Contrat de rivières Ay-Ozon : document de synthèse, dossier définitif*, 24 pages.

comparatif opérationnel et financier entre les maîtrises d'ouvrage publique et privée. Le témoignage du responsable du Spanc montre l'émergence de réflexions approfondies dans des champs de compétences variés :

> *« Des solutions "intermédiaires" peuvent également être choisies, en conduisant les études sous maîtrise d'ouvrage publique mais en conservant les travaux sous maîtrise d'ouvrage privée, et ce afin d'éviter notamment les risques juridiques liés à la réalisation d'un chantier sur domaine privé. Dans le cadre de programmes de réhabilitation sous maîtrise d'ouvrage publique, cette difficulté peut également être contournée en faisant appel à un maître d'œuvre privé[15]. »*

La production de l'ingénierie publique suppose le développement d'un large panel de savoir-faire qui ont à se combiner les uns aux autres. Le Spanc développe des pratiques professionnelles lui permettant d'exercer ce rôle d'ensemblier. Un autre type d'ingénierie davantage basée sur des compétences juridiques est par ailleurs mis en place dans l'agglomération de Draguignan.

LE SPANC VAROIS : L'EXPERTISE JURIDIQUE ET LA TRANSVERSALITÉ

Comme souvent dans l'arrière pays provençal, les communes de la Communauté d'agglomération dracénoise (CAD) sont marquées par une attractivité démographique entrainant une forte diffusion de l'habitat (Pinson et Thomann, 2001). Elles ont vu leur nombre d'habitants tripler entre 1962 et 2005, de 30 000 à 92 000 habitants[16]. L'étalement urbain en est une conséquence directe. Entre 1972 et 2003, 5000 hectares de surfaces agricoles ou naturelles ont été transformés en surface urbaine, notamment par la pratique du mitage[17]. Cette intercommunalité regroupe 16 communes et son Spanc, créé en 2003, doit gérer 17 000 installations, ce qui en fait l'un des services les plus importants de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (*figure 2*).

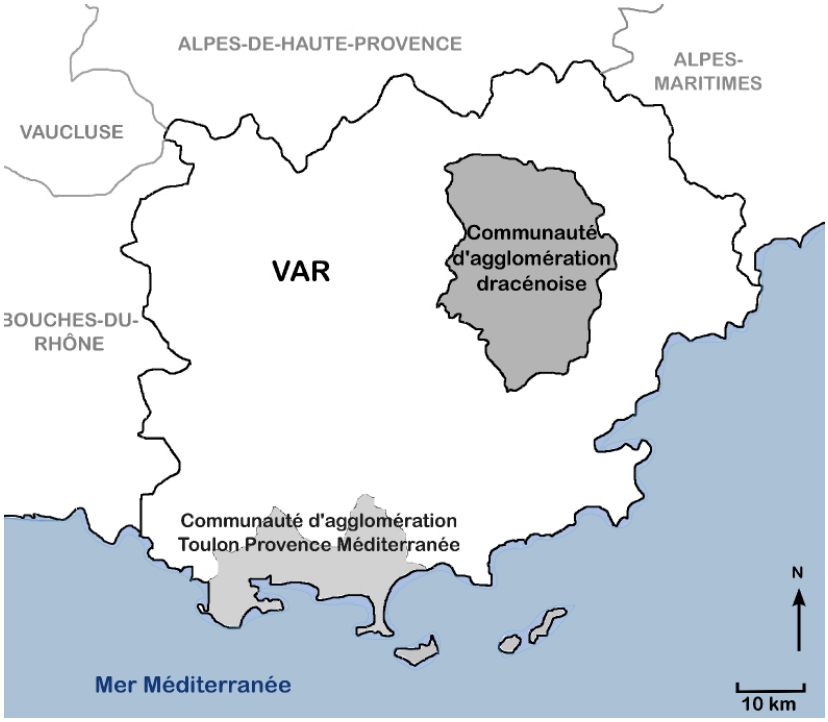

Figure 2 : La localisation du Spanc de la communauté d'agglomération dracénoise (réalisation : J. Rollin, 2013. Fond de carte © Géoportail.fr)

[15] Groupe de recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau (Graie) (2012). *Synthèse de la 7ème conférence régionale sur l'assainissement non collectif.* p. 3.

[16] Schéma de Cohérence Territoriale de la Communauté d'Agglomération Dracénoise, Chapitre 1 : état du développement.

[17] Schéma de Cohérence Territoriale de la Communauté d'Agglomération Dracénoise., Chapitre 3 : état de l'aménagement.

De façon générale, le parc d'installations d'assainissement non collectif augmente, car des espaces urbanisables sont encore disponibles et que le rythme de construction est élevé. Dans cette situation, le Spanc prend le parti, à sa création, d'effectuer les contrôles de la qualité des nouvelles installations, laissant de côté celui des installations existantes[18]. Pour cela, des procédures spécifiques ont été élaborées, dans un contexte local où la volonté de respecter la réglementation est âprement défendue, notamment par le Conseil général du Var.

L'appui du Conseil général du Var

Pour répondre aux besoins des élus locaux concernés par les problématiques de l'assainissement non collectif, les Conseils généraux, nous l'avons vu, peuvent mettre à disposition des Spanc un service d'assistance technique. L'implication des Conseils généraux dans la fourniture gratuite de ressources cognitives aux communes et aux intercommunalités est dépendante du portage politique : *« Le Conseil général continue de porter l'assistance juridique et technique gratuite* […] *on continue effectivement d'accompagner les communes sur leurs thématiques environnementales*[19]*. »*

Suite aux demandes des collectivités, le Conseil général du Var développe ses compétences juridiques. Des formations spécifiques sont dispensées, ses documents types sont transmis, des conseils dans des situations potentielles de contentieux sont donnés, des présentations auprès des usagers sont effectuées, et, dans le cas particulier de l'agglomération dracénoise, des réflexions communes autour d'une méthode de sécurisation juridique de la construction immobilière sont menées.

L'articulation réglementaire de l'urbanisme et de l'assainissement

Les pétitionnaires de permis de construire devant apporter des preuves de la qualité de l'installation d'assainissement qu'ils projettent, la CAD s'organise en interne pour que chaque demande subisse un double contrôle, par le service de l'instruction des autorisations d'urbanisme et par le Spanc, ces deux services étant réunis au sein d'une même direction « Droits des sols ». Manifestant la volonté de clarifier et de stabiliser les procédures, l'intercommunalité favorise ainsi la transversalité de son action[20].

Cette organisation, réactive car s'appuyant sur la proximité des services, répond à un souci d'efficacité et s'adapte aux enjeux du territoire puisque les autorisations sont délivrées rapidement. En intégrant la Direction des sols de la CAD, le Spanc s'affiche clairement comme un service à vocation réglementaire. Il manifeste aussi sa volonté de défendre les normes de l'assainissement non collectif, ce qui est manifestement lié à ces liens étroits avec le Conseil général du Var.

En Ardèche et dans le Var, les dispositifs mis en place par les Spanc s'accompagnent du développement d'une ingénierie publique territorialisée. Le Spanc ardéchois s'appuie sur un investissement du Conseil régional pour élaborer des programmes de réhabilitation. Le Spanc varois, soucieux de ne pas créer de conflits juridiques, mobilise le Conseil général pour veiller à la sécurisation réglementaire de l'urbanisme. Dans les deux cas, les services développent des pratiques professionnelles dont l'objectif est de pérenniser des procédures avec les acteurs locaux, afin de bénéficier de leurs ressources financières ou cognitives. Les pratiques qui émergent dans ces services périurbains sont ensuite diffusées aux Spanc plus modestes, par l'intermédiaire de réseaux professionnels.

- LA DIFFUSION DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE : QUAND LE PÉRIURBAIN DEVIENT EXEMPLAIRE

Certains Spanc périurbains, qui établissent localement des formes d'ingénierie particulières, sont amenés à transmettre leur expérience au-delà de leur territoire. Par l'intermédiaire de réseaux de professionnels réunis en association, ils sont à l'origine de la diffusion de conseils et de pratiques, en particulier très utiles pour les services ruraux. À partir de la construction d'un nouveau problème lié à une politique publique (Jeannot, 2013), ils sont ainsi vecteurs de structuration professionnelle (Souami, 2008).

LE GRAIE EN RHÔNE-ALPES : VERS DES INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES

[18] Entretien : agent de la CAD, le 31 mai 2011.
[19] Entretien : agent du Conseil général du Var, 31 mai 2011.
[20] Entretien : agent de la CAD, le 26 juillet 2011.

Évoqué précédemment, le Graie (Groupe de Recherche Rhône-Alpes sur les Infrastructures et l'Eau) est une association regroupant 287 adhérents - pour moitié des personnes morales - créée en 1985. Sa vocation est de travailler avec les acteurs de l'eau de la région Rhône-Alpes, chercheurs ou opérationnels, d'organiser, aux niveaux national et international, des évènements scientifiques et de piloter des programmes de recherche dans de nombreux domaines de la gestion urbaine de l'eau[21].

Soutenir les collectivités

De façon générale, le Graie a vocation à « *mobiliser et mettre en relation les acteurs de la gestion de l'eau et de l'aménagement urbain, à contribuer à la diffusion des informations et des résultats de recherche dans ce domaine, sur les aspects juridiques, méthodologiques et techniques et à faire évoluer les pratiques opérationnelles par l'information et la formation des acteurs*[22]». Dans le domaine de l'assainissement non collectif, dès la fin des années 1990 et à la demande des services de l'État, les Conseils généraux et les collectivités, l'association forme des groupes de travail techniques pour aider les collectivités[23].

Il est composé d'organismes de soutien technique et financier. Les Conseils généraux s'investissent activement pour transmettre les informations aux Spanc locaux. La présence de l'agence de l'eau permet d'avoir un accès plus direct aux informations provenant du niveau national. Ce groupe de travail est ainsi composé d'acteurs en capacité d'analyser et de comparer différentes situations locales. Surtout, certains Spanc, souvent périurbains, prennent part aux travaux.

La responsabilité de l'innovation des Spanc périurbains

Le Graie tient un rôle particulier dans la diffusion des modèles de gestion des Spanc dans la région Rhône-Alpes. Avant toute chose, il intervient dans un contexte géographique où des expériences réussies de Spanc ont été menées dès les années 1990 et ont débouché sur des innovations. À l'exemple du Sivom de l'Ay et de l'Ozon, nous aurions ajouter celui du Syndicat intercommunal des Rocailles et Bellecombe qui, situé à proximité de la vallée très périurbanisée de l'Arve (Haute-Savoie), développe des montages financiers basés sur une articulation des budgets de l'assainissement collectif et non collectif. Ces deux structures sont particulièrement actives au sein du réseau.

Les Spanc périurbains rhônalpins présentent la particularité de tenter d'innover en matière organisationnelle afin de garantir leur intégration sociale auprès des usagers et la maîtrise de leur environnement professionnel. Les réflexions menées sont davantage stratégiques que normatives :

> « *Dans la région Rhône-Alpes, on n'est pas rentrés dans une logique de "comment appliquer la réglementation, comment mettre en place et mobiliser notre pouvoir de police..." On est partis sur "comment mettre en place un service, comment faire en sorte que notre intervention chez le particulier soit perçue comme un service, quelles compétences prendre pour que ça se passe mieux, comment mettre en place une stratégie de territoire, autour des opérations collectives de réhabilitation, etc." Et ça c'est lié à notre culture, à la culture des membres du réseau*[24] ».

Le Graie sélectionne des pratiques qu'il considère comme exemplaires, profite de sa notoriété pour les diffuser largement et met enfin en place des outils, notamment des documents types forgés par le groupe de travail. Ces mécanismes de sélection et de diffusion conduisent à influencer le fonctionnement des Spanc de la région Rhône-Alpes qui acquièrent une identité professionnelle et une expertise particulières, lesquelles se différencient de celles de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

LA SÉCURISATION JURIDIQUE DES PRATIQUES EN PACA

L'Association des techniciens de l'assainissement non collectif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Atanc) est une association créée en 2009 à l'initiative de plusieurs techniciens de Spanc. Actuellement, l'Atanc regroupe un peu moins d'une centaine de membres représentant environ 70 Spanc et les Conseils généraux. À

[21] Graie (2013). *Rapport annuel du Graie*. Villeurbanne, p. 22.
[22] *Ibid.*, p. 3.
[23] Entretien : employé du Graie, 27 mai 2011.
[24] *Ibid.*

l'image des préoccupations du Spanc varois décrites précédemment, l'association se développe essentiellement dans le domaine juridique.

Une structure collaborative

L'association a été fondée afin de mettre en commun et de restituer l'expérience professionnelle acquise par ses membres. L'association a pour objectifs : « *1/ l'échange d'expériences et l'harmonisation des pratiques entre les adhérents ; 2/ le conseil des professionnels ; 3/ la communication autour de la profession et de son environnement ; 4/ la représentation de la profession auprès des institutions*[25] ». Pour cela, elle organise des réunions et rédige des documents types. L'adhésion à l'association est restreinte aux seules personnes physiques, afin de privilégier le dialogue. Les agents peuvent participer à l'association sans que leur collectivité de rattachement ne soit engagée. Ce choix est revendiqué comme le gage d'une véritable solidarité entre les adhérents, mais aussi d'une responsabilisation de l'inscription allant de pair avec un investissement plus important.

Ce fonctionnement peu hiérarchisé de l'association a pour conséquence de structurer faiblement les axes de travail du réseau et de les soumettre aux besoins ponctuels des adhérents. Par exemple, pour répondre à la demande des techniciens, elle se spécialise dans le domaine juridique. L'organisation interne de l'association, composée d'une cellule juridique, illustre cet intérêt.

La vocation des Spanc périurbains : harmoniser les pratiques en Paca

Cette vocation s'explique par le constat d'une importante diversité de fonctionnement des services qui a, selon l'association, des effets négatifs sur l'application générale de la politique d'assainissement non collectif. Les Spanc périurbains jouent un rôle de premier ordre dans ce travail collaboratif de mise en commun des pratiques, participant ainsi à la formation de services éprouvant des difficultés :

> « *Il y a plusieurs Spanc qui marchent très bien parce que les responsables sont des gens qui, du fait de leur profil ingénieur et de leur niveau d'étude, sont capables de prendre le projet, de le mener, d'expliquer l'intérêt du service devant le directeur général ou un maire. C'est ce qui fait la richesse des Spanc parce que, quand on discute entre nous, petits et grands Spanc, on se rend compte que beaucoup n'ont pas ce profil là, ils ont un profil technique. Et puis en plus, ils n'ont pas la structure derrière eux. Par exemple, si j'ai un souci, je peux m'adresser à la cellule juridique ou au directeur des droits des sols*[26] ».

Les différences d'interprétation de la réglementation sont considérées comme les plus problématiques : « *Ce qui est choquant, c'est que d'un Spanc à l'autre, les textes ne sont pas interprétés de la même façon, que nous ne travaillons pas de la même manière, que les comptes rendus aux usagers ne sont pas du tout les mêmes*[27] ». Par exemple, lors des premiers travaux communs de l'Atanc, la comparaison des règlements de service des Spanc a montré de nombreuses différences. Un travail d'écriture d'un document commun a alors été entrepris par la cellule juridique, puis mis à disposition des adhérents.

Plusieurs Spanc périurbains sont à l'origine de la diffusion de ces pratiques expertes. En particulier, deux services se sont succédés à la présidence de l'association. Après celui de la CAD, celui de l'agglomération d'Aix-en-Provence a été élu. Caractérisé par une périurbanisation ancienne et encore dynamique, il a à gérer environ 24 000 installations et programme de vastes opérations de réhabilitation. Sa collaboration avec les autres acteurs du territoire est souvent érigée comme une pratique exemplaire au sein du réseau.

Alors que les Spanc de Rhône-Alpes produisent une ingénierie s'appuyant sur des pratiques professionnelles de gestion stratégique des services, ceux de Paca s'appliquent à structurer leur identité professionnelle autour de la sécurisation juridique. Les services périurbains jouent un rôle clé dans la diffusion de l'ingénierie locale en proposant, au sein d'associations spécialisées, de nouvelles pratiques professionnelles répondant aux enjeux territoriaux, dans un processus de formulation de « bonnes pratiques » nécessairement territorialisées (Arab,

[25] Site de l'Atanc. Consulté le 20 août 2013. URL : http://atanc.paca.free.fr > Accueil du site > L'association > Présentation de l'association.

[26] Entretien : membre du bureau de l'Atanc, le 31 mai 2011.

[27] *Ibid.*

2008). Cette transmission d'informations permet aux Spanc plus modestes d'adapter certaines solutions concrètes à leur territoire.

- CONCLUSION

L'exemple de l'assainissement non collectif montre que les responsables des différents champs de l'action publique peuvent tirer partie de la complexité précisément décrite. En mobilisant les institutions ou organisations récemment entrées dans le champ, ils jouent un rôle d'ensemblier s'appuyant, au besoin, sur les compétences et les capacités financières de ces dernières. Pour cela, ils développent des pratiques professionnelles malléables, c'est-à-dire leur permettant de déterminer les besoins et d'analyser les contraintes locales, puis de mettre en place des procédures permettant de répondre aux enjeux territoriaux.

Les territoires périurbains peuvent alors constituer un moteur de la production et de la diffusion de l'ingénierie locale. À travers des réseaux d'échanges, les professionnels les mieux informés peuvent transmettre des informations et prodiguer des conseils à ceux qui souffrent davantage de la complexité contextuelle. Inversement, les seconds attirent généralement l'attention des premiers sur des questions particulières auxquelles la profession devra trouver des réponses.

En conclusion, nous avons montré que les inquiétudes qui s'appliquent à l'ingénierie publique ne doivent souffrir d'aucun fatalisme. Certes, les défis à relever semblent immenses pour les autorités publiques et politiques, mais les solutions ne sont pas obligatoirement lourdement institutionnelles. Elles ne consistent pas forcément en une refonte complète du système de l'ingénierie publique locale. Au contraire, la réactivité des pratiques professionnelles à un niveau très localisé constitue une réponse particulièrement appropriée.

- BIBLIOGRAPHIE

Arab, N. (2008). À quoi sert l'expérience des autres ? "Bonnes pratiques" et innovation dans l'aménagement urbain. *Espaces et sociétés*, *131*, (4), 33-47.

Barles, S. (1999). *La ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain, XVIIIe-XIXe siècle.* Seyssel : Champ Vallon.

Bombenger, P.-H. (2011). *L'urbanisme en campagne. Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises.* Thèse de doctorat de sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, Canada et Université François Rabelais de Tours, France.

Bonnin-Oliveira, S. (2012). *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain.* Thèse de doctorat de Géographie Aménagement, Université de Toulouse, France.

Castel, J.-C. (2010). Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation. *Études foncières*, 147, 14-20.

Claude, V. (2009). Histoire des "mondes" des professionnels de l'urbain : quelques effets structurants. In V. Biau et G. Tapie (Ed.), *La fabrication de la ville : métiers et organisations* (pp. 63-72). Marseille : Parenthèses.

Daudigny, Y. (2010). *Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique*. (Rapport sénatorial n°557).

Dubois, J. (2009). Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités ? In P. Boino et X. Desjardins (Ed.), *Intercommunalité : politique et territoire* (pp. 125-142). Paris : La documentation française.

Fédération des entreprises publiques locales (2012). *Les départements face à la réorganisation de l'ingénierie publique locale* (rapport) en ligne]. Disponible sur : http://www.lesepl.fr/pdf/rapport_introductif_AG_201207.pdf

Jarlier, P. (2012). *Rapport d'information sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*. (Rapport sénatorial n°654).

Jeannot, G. (2013). Un nouveau problème, un nouvel enjeu… un nouveau métier ? *M3 - Société Urbaine Et Action Publique*, 5, 87-89.

Jeannot, G. (2005). Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du travail*, *47*(1), 17-35.

Lambert, A., Détraigne Y., Mazard, J. et Sido, B. (2010). *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens*. (Rapport sénatorial, n°495).

Négrier, E. (2007). Introduction générale : penser la contingence territoriale. In A. Faure et E. Négrier (Ed.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale* (pp. 9-18). Paris : L'Harmattan.

Pinson, D. et Thomann, S. (2001), *La maison en ses territoires : de la villa à la ville diffuse*. Paris : L'Harmattan.

Rigollet, L. (2009). Rhône, une périurbanisation de plus en plus lointaine. *La lettre de l'INSEE - Résultats*, 104.

Souami, T. (2008). Le développement durable change-t-il le monde des urbanistes ? Vers une structuration du milieu professionnel ? *Annales de la recherche urbaine*, 104, 19-27.

Vanier, M. (2011). La périurbanisation comme projet. *Métropolitiques* [en ligne]. Disponible sur : http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html