

N° 2687

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2026

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
ET À LA DÉCENTRALISATION

en conclusion des travaux d'une mission d'information <sup>(1)</sup>

*sur les **conséquences pour les collectivités territoriales de la transposition et de la mise en œuvre de la directive européenne du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine***

PAR

M. GABRIEL AMARD ET M. JEAN-MICHEL BRARD,

Députés

---

---

<sup>(1)</sup> La composition de la mission d'information figure au verso de la présente page.

*La mission d'information est composée de : M. GABRIEL AMARD ET M. JEAN-MICHEL BRARD, rapporteurs ; MME CATHERINE HERVIEU et M. EMMANUEL MANDON.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS DE M. GABRIEL AMARD .....</b>	13
<b>AVANT-PROPOS DE M. JEAN-MICHEL BRARD .....</b>	18
<b>INTRODUCTION COMMUNE DES DEUX RAPPORTEURS .....</b>	21
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'AMBITION, ENCORE LARGEMENT DÉÇUE, DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE PRÉCARITÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE .....</b>	43
<b>I. LA GARANTIE D'ACCÈS À UNE EAU POTABLE DE QUALITÉ CONSACRÉE PAR LA DIRECTIVE DE 2020 NE CONSTITUE Q'UNE RÉPONSE IMPARFAITE AUX BESOINS EN EAU POTABLE EN FRANCE...</b>	43
<b>A. MALGRÉ UNE SITUATION GLOBABLEMENT SATISFAISANTE, L'ACCÈS À L'EAU POTABLE DANS NOTRE PAYS N'EST PAS TOTAL ET POURRAIT ÊTRE REMIS EN CAUSE DANS LES ANNÉES À VENIR..</b>	43
1. L'accès à l'eau potable en France pourrait être de plus en plus fragilisé par les effets du dérèglement climatique et la vétusté d'une part importante des installations de distribution .....	44
2. Bien qu'elle soit difficile à évaluer précisément, la précarité dans l'accès à l'eau potable en France existe sous différentes formes.....	48
<b>B. LA DIRECTIVE DE 2020 AMORCE LA CRÉATION D'UNE GARANTIE D'ACCÈS À L'EAU POTABLE SANS RECONNAISSANCE D'UN DROIT OPPOSABLE .....</b>	51
1. La directive est issue d'une initiative citoyenne européenne (ICE) visant à consacrer le droit à l'eau potable comme un droit humain .....	51
2. S'il offre de nouvelles garanties aux citoyens européens, le texte ne consacre pas un droit à l'eau potable pleinement universel et opposable .....	55
<b>II. LA RESPONSABILITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT D'ACCÈS À L'EAU POTABLE A ÉTÉ CONFIEE AUX COMMUNES ET À LEURS GROUPEMENTS SANS MOBILISATION PAR L'ÉTAT .....</b>	59
<b>A. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE A ÉTÉ OPÉRÉE LE 22 DÉCEMBRE 2022 SANS UN DÉBAT AU PARLEMENT.....</b>	59

1. La France a transposé la directive par une ordonnance adoptée au terme d'une procédure de consultation menée rapidement et sans intervention du Parlement..	59
2. L'ordonnance de transposition confie de nouvelles responsabilités aux communes et à leurs groupements sans prévoir l'appui technique et financier correspondant .....	64
<b>B. L'INSUFFISANTE MOBILISATION DE L'ÉTAT EXPLIQUE LARGEMENT LE NON-RESPECT PAR LES COLLECTIVITÉS DE L'ÉCHÉANCE DU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2025 FIXÉE PAR L'ORDONNANCE .....</b>	<b>68</b>
1. À ce jour, seule une minorité de collectivités a réalisé le diagnostic territorial dans les délais prescrits et quelques autres sont en phase de lancement.....	68
2. Au-delà des questions financières, l'absence de portage méthodologique au niveau national a largement contribué à démobiliser les collectivités.....	71
<b>III. LA RÉALISATION DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL DOIT DEVENIR UNE PRIORITÉ D'ACTION POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS.....</b>	<b>77</b>
<b>A. UNE CLARIFICATION DOIT ÊTRE EFFECTUÉE AU NIVEAU NATIONAL SUR LE SENS DONNÉ AU DIAGNOSTIC.....</b>	<b>77</b>
1. L'ordonnance de 2022 confie aux communes et à leurs groupements la responsabilité du diagnostic territorial et des mesures d'accès à l'eau potable, dont ils doivent conserver le pilotage.....	77
2. Il apparaît nécessaire d'approfondir les guides réalisés par les associations en définissant une méthodologie nationale intégrant l'ensemble des dimensions de la précarité d'accès à l'eau potable .....	82
3. L'intégration des indicateurs d'accès à l'eau potable, issus des diagnostics territoriaux, dans le SISPEA constitue une condition essentielle à la mise en œuvre effective des obligations de la directive en matière d'information des usagers.....	87
4. Le report au 1 <sup>er</sup> janvier 2027 de l'échéance du diagnostic territorial apparaît comme une mesure de pragmatisme et de responsabilité .....	89
<b>B. LA RÉALISATION DU DIAGNOSTIC DOIT ÊTRE FACILITÉE À L'ÉCHELON LOCAL.....</b>	<b>90</b>
1. L'intervention des services de l'État permettrait de garantir une plus grande homogénéité méthodologique des diagnostics territoriaux.....	91
2. L'accès des collectivités aux données sociales concernant leur bassin de vie est une condition essentielle de réussite du diagnostic territorial.....	92
3. L'État doit honorer ses engagements en compensant le coût des diagnostics territoriaux initiaux.....	95
a. La possibilité de mobiliser le budget général pour financer le diagnostic territorial, bien qu'opportune, demeure insuffisante .....	96
b. Les agences de l'eau doivent être associées au cofinancement du diagnostic territorial.....	98
c. L'État doit respecter ses engagements en prévoyant de compenser aux collectivités l'extension de compétences créée par l'ordonnance de 2022 .....	99

<b>DEUXIÈME PARTIE : L'URGENCE DE LA RÉSORPTION DES POLLUTIONS ÉMERGENTES, NOTAMMENT CELLES LIÉES AUX PFAS</b> .....	103
<b>I. L'AMPLEUR DES RISQUES QUE FONT PESER LES PFAS SUR LA SANTÉ HUMAINE APPELLE D'ABORD UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DE LA MENACE ET UN RENFORCEMENT DES MÉTHODES DE DESTRUCTION</b> ..	103
<b>A. LES PFAS SONT DES MOLÉCULES PERSISTANTES AUX EFFETS TOXIQUES ET DIFFICILES À DÉTRUIRE</b> .....	103
1. Les PFAS, molécules extrêmement persistantes, ont connu de très nombreux usages industriels pendant plusieurs décennies.....	104
2. Les risques toxicologiques des PFAS ont fini par émerger dans les années 2000, amenant progressivement l'Union européenne à restreindre leur présence dans l'eau potable au nom du principe de précaution .....	106
3. Sans être à proprement parler « éternels », les PFAS ont parfois des origines très variées et sont difficiles à éliminer de l'environnement .....	110
<b>B. LES EFFORTS DE RECHERCHE DOIVENT ÊTRE AMPLIFIÉS AFIN DE MIEUX CONNAÎTRE LES MOLÉCULES ET DÉCOUVRIR DE NOUVELLES TECHNIQUES DE SUBSTITUTION ET DE DESTRUCTION</b> ..	114
1. En lieu et place d'une analyse molécule par molécule, il importe d'améliorer la connaissance scientifique des propriétés de l'ensemble des PFAS .....	114
2. Une priorité doit, par ailleurs, être donnée à la recherche de nouvelles technologies de substitution et de traitement des PFAS ainsi qu'à la fixation de limites sanitaires plus robustes pour le TFA .....	118
a. La recherche d'alternatives aux PFAS pour certains usages jugés essentiels .....	118
b. Le besoin de nouvelles solutions de destruction des PFAS .....	121
c. La nécessaire clarification de la valeur sanitaire applicable au TFA en France.....	122
<b>II. AU-DELÀ DES DÉBATS SCIENTIFIQUES, LA FRANCE DOIT PRENDRE RAPIDEMENT DES MESURES FORTES CONTRE LES POLLUTIONS AUX PFAS AU TITRE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION</b> .....	124
<b>A. DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN VOLONTARISTE, NOTRE PAYS DOIT ÊTRE EN POINTE DANS LA RESTRICTION ET LE CONTRÔLE DE L'USAGE DES PFAS</b> .....	124
1. La France doit soutenir sans réserve l'initiative européenne visant à restreindre la production et l'usage des PFAS .....	124
2. Les seuils de qualité applicables aux 20 PFAS visés par la directive de 2020 devraient être révisés et renforcés, à l'image des évolutions déjà engagées dans plusieurs pays européens.....	127
3. L'utilisation de PFAS dans la fabrication de produits manufacturés doit devenir marginale en étant réservée qu'aux seuls cas d'absolue nécessité et en l'absence de substitut .....	128
4. Le contrôle de la présence de TFA dans l'eau potable doit être systématisé .....	129
5. Les ARS et les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) doivent pouvoir s'appuyer plus facilement sur des laboratoires accrédités, afin de garantir la fiabilité et la rapidité des analyses .....	130

<b>B. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION DOIT CONDUIRE LES PERSONNES RESPONSABLES DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE À METTRE EN ŒUVRE UNE STRATÉGIE DE DESTRUCTION DES PFAS.....</b>	<b>133</b>
1. Le recours aux charbons actifs pour traiter les PFAS implique la mise en place en France d'une filière d'approvisionnement et la création d'installations dédiées à leur destruction .....	133
2. Les concentrats issus du traitement des eaux par des procédés de filtration doivent être interdits de rejet dans le milieu naturel et traités comme des déchets dangereux .....	136
3. La présence de PFAS doit être recherchée dans les boues de stations d'épuration, et leur traitement envisagé en cas de dépassement des seuils .....	139
<b>III. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE PASSE ÉGALEMENT PAR DES ACTIONS PRÉVENTIVES TOUT LE LONG DE LA CHAÎNE DE DISTRIBUTION.....</b>	<b>142</b>
<b>A. DES EFFORTS DOIVENT ÊTRE ENTREPRIS AFIN DE RÉDUIRE LA POLLUTION EN AMONT DES AIRES DE CAPTAGE DE L'EAU POTABLE .....</b>	<b>142</b>
1. Face à la lente dégradation de l'état des captages d'eau potable en France, les dispositifs de protection en vigueur paraissent insuffisants .....	142
2. Les plans d'action élaborés par les personnes responsables de la protection ou de la distribution de l'eau (PRPDE) pour la protection des captages sensibles doivent être plus contraignants et s'appuyer sur un recours plus massif aux paiements pour services environnementaux (PSE) .....	145
3. Le dispositif des captages sensibles doit être reconfiguré à la hausse de façon à prendre en compte l'ensemble des sites en difficulté.....	150
<b>B. LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS DOIVENT S'APPROPRIER PLEINEMENT LE CHANGEMENT DE PARADIGME OPÉRÉ PAR LE PLAN DE GESTION DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES EAUX (PGSSE) .....</b>	<b>153</b>
1. Le PGSSE marque le passage d'une logique de conformité réglementaire à une démarche globale et anticipatrice de maîtrise des risques .....	153
2. La mise en œuvre d'un PGSSE marque une évolution majeure qui appelle une sensibilisation accrue des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), à laquelle la diffusion élargie du guide de l'ASTEE pourrait utilement contribuer.....	156
3. L'implication des services de l'État contribuerait à aligner davantage le PGSSE sur les exigences règlementaires, favorisant une gestion préventive accrue de la maîtrise des risques .....	160
4. Les données provenant des PGSSE et des contrôles sanitaires doivent contribuer à offrir aux usagères et des usagers une information plus claire, complète et transparente sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine.....	161

## **TROISIÈME PARTIE : LA NÉCESSAIRE RECOMPOSITION DE LA CONDUITE ET DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU ..... 164**

### **I. LA POLITIQUE DE L'EAU, DANS TOUTES SES COMPOSANTES ISSUES DE LA DIRECTIVE DE 2020, DOIT FAIRE L'OBJET D'UN VÉRITABLE PORTAGE POLITIQUE ET BÉNÉFICIER D'UNE EXPERTISE PUBLIQUE ADAPTÉE ..... 164**

#### **A. LA MISE EN OEUVRE DE LA DIRECTIVE DE 2020 A MIS AU JOUR LES FAILLES DANS LE PILOTAGE OPÉRÉ PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE..... 164**

1. Le morcellement des lieux d'arbitrage, tant au plan national qu'au niveau local, aboutit à une forme de dilution des responsabilités qui a nui à la bonne mise en œuvre des obligations découlant de la directive ..... 165
2. En dépit de l'existence d'instances de concertation, la « démocratie de l'eau » s'apparente toujours à un vœu pieux..... 169

#### **B. COMPTE TENU DE LA DIVERSITÉ DES ENJEUX, LA POLITIQUE DE L'EAU DOIT BÉNÉFICIER D'UNE IMPULSION FORTE À TOUS LES NIVEAUX, APPUYÉE SUR UNE VÉRITABLE EXPERTISE PUBLIQUE..... 171**

1. La politique de l'eau doit résolument s'incarner au niveau national par un Haut-Commissariat, appuyé au niveau local par le préfet coordonnateur de bassin..... 172
2. Il importe de renforcer parallèlement les capacités d'expertise de l'État, notamment au travers d'une réforme ambitieuse du Comité national de l'eau (CNE)..... 175

### **II. UNE REFORTE AMBITIEUSE DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'EAU EST INDISPENSABLE POUR SOUTENIR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS FACE AU « MUR D'INVESTISSEMENTS » INDUIT PAR LA DIRECTIVE DE 2020 ..... 180**

#### **A. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET DE L'ACCÈS À L'EAU POTABLE PASSERA NÉCESSAIREMENT PAR UNE INTERVENTION DIRECTE DES COLLECTIVITÉS, SOUTENUES PAR LES AGENCES DE L'EAU ..... 180**

1. Face à l'ampleur des investissements à venir, la soutenabilité financière du service public de l'eau potable passe par un dépassement du principe de « l'eau paie l'eau » ..... 180
2. Les agences de l'eau doivent renforcer leur soutien financier aux collectivités pour la réalisation des études liées aux obligations de qualité et d'accessibilité... 183
  - a. Un rééquilibrage de l'intervention des agences de l'eau, conciliant plus étroitement les enjeux du petit et du grand cycle, est souhaitable..... 183
  - b. L'action des agences de l'eau pourrait s'étendre à la bonification des prêts consentis aux collectivités par la Banque des territoires..... 185

#### **B. UNE DIVERSIFICATION DES FINANCEMENTS S'AVÈRE INDISPENSABLE AFIN DE PRÉSERVER LES USAGERS DOMESTIQUES DU POIDS DES INVESTISSEMENTS LIÉS À L'EAU POTABLE ..... 187**

1. Une contribution minimale des usages agricoles constitue une étape indispensable du rééquilibrage des redevances, afin d'assurer un financement plus juste et durable de la politique de l'eau ..... 187

2. L'instauration d'une redevance ciblant la mise sur le marché des produits industriels générateurs de polluants persistants permettrait de faire davantage contribuer les sources de pollution.....	193
3. Le renforcement du plan Chlordécone IV par une aide dédiée au soutien à la potabilisation permettrait de mieux répondre aux besoins sanitaires urgents des Antilles et corriger des inégalités territoriales persistantes.....	195
4. L'assujettissement de l'eau emballée à une taxation minimale permettrait de financer de manière équitable et pérenne les actions d'amélioration de l'accès à l'eau potable .....	197
<b>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....</b>	<b>199</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>201</b>



## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

### L'AMBITION, ENCORE LARGEMENT DÉÇUE, DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE PRÉCARITÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE

**Recommandation n° 1 :** Inviter le Gouvernement à promouvoir la **reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement** parmi les **droits fondamentaux** de l'Union européenne, conformément à la résolution européenne adoptée le 17 décembre 2025 par l'Assemblée nationale, et, par ailleurs, à **engager une révision de la Constitution française** visant à **inscrire ce droit à la Charte de l'environnement**.

**Recommandation n° 2 :** Définir **au niveau national un guide méthodologique officiel du diagnostic territorial** comportant un cahier des charges intégrant **l'ensemble des différentes dimensions de la précarité d'accès à l'eau potable** (populations en situation de fragilité financière ou marginalisées, populations non raccordées, populations dont la ressource en eau se raréfie ou disparaît de manière intermittente ou permanente), et prévoir de le compléter ultérieurement avec un volet consacré à la méthodologie du diagnostic de **précarité d'accès à l'assainissement et à l'hygiène**, dans le cadre de la directive eaux résiduaires urbaines révisée (DERU 2), de façon à constituer un document unique.

**Recommandation n° 3 :** Laisser à **chaque collectivité**, conformément au principe de libre administration, **le soin de déterminer**, en fonction du contexte local, **les dispositions à prendre pour garantir l'accès à l'eau potable de l'habitat isolé non raccordé**.

**Recommandation n° 4 :** Définir précisément **les indicateurs d'accès à l'eau potable** provenant du diagnostic territorial que les communes et leurs établissements publics de coopération sont tenus de transmettre au **système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA)**.

**Recommandation n° 5 :** Reporter au **1<sup>er</sup> janvier 2027** l'échéance de réalisation du **diagnostic territorial** par les communes ou leurs établissements publics de coopération, avec une mise en œuvre des mesures de remédiation au plus tard le **1<sup>er</sup> janvier 2029**.

**Recommandation n° 6 :** Prévoir une validation par les services de l'État de **la conformité du contenu des diagnostics territoriaux au cahier des charges** défini au niveau national (cf. recommandation n° 2).

**Recommandation n° 7 :** Encourager les collectivités et les établissements publics de coopération compétents en matière sociale, ainsi que les associations locales, nationales et les organisations non gouvernementales (ONG) disposant de données sur la précarité, à **partager leurs informations avec la collectivité chargée du diagnostic de précarité d'accès à l'eau potable** afin de **favoriser la mise en cohérence entre les approches des gestionnaires d'eau potable et celles des acteurs de la lutte contre la précarité**.

**Recommandation n° 8 :** Améliorer l'accès des communes et de leurs établissements publics de coopération aux données indispensables à l'élaboration d'un diagnostic territorial complet et fiable, **en actualisant la plateforme de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)** et **en ouvrant plus largement l'accès aux informations** détenues par les caisses d'allocations familiales (CAF) ainsi que par les caisses d'assurance maladie s'agissant de la couverture maladie universelle (CMU).

**Recommandation n° 9 :** Prévoir dans les prochaines lois de finances, conformément à l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 2022, **une compensation financière aux communes et à leurs groupements couvrant la réalisation de leur diagnostic territorial initial**. Poursuivre les échanges entre les services de l'État et les associations représentant les élus des collectivités en charge de la distribution de l'eau **afin de déterminer les modalités de calcul et d'attribution de cette compensation financière**.

## **L'URGENCE DE LA RÉSORPTION DES POLLUTIONS ÉMERGENTES, NOTAMMENT CELLES LIÉES AUX PFAS**

**Recommandation n° 10 :** Lancer un grand plan de recherche national destiné à faciliter la connaissance de l'ensemble des PFAS, notamment de leur comportement dans l'environnement et de leurs effets sur la santé humaine, financé sur le dispositif des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

**Recommandation n° 11 :** Développer au plus vite, au travers d'un programme de recherche partenariale, des alternatives aux PFAS pour les produits correspondant à des usages jugés essentiels, notamment les médicaments, les tenues professionnelles ignifugées et les batteries de véhicules électriques.

**Recommandation n° 12 :** Intégrer au programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) exploratoire sur les PFAS (cf. recommandation n° 9) un volet prioritaire consacré à la mise au point de nouvelles solutions de destruction des PFAS. Ces solutions devront permettre la mise en œuvre de l'interdiction totale des rejets de concentrats dans le milieu naturel (cf. recommandation n° 20).

**Recommandation n° 13 :** Confirmer, au travers d'une étude menée sous l'égide de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), le caractère cancérigène de l'acide trifluoroacétique (TFA) et fixer une valeur sanitaire plus robuste que la référence indiquée dans l'instruction ministérielle du 19 février 2025.

**Recommandation n° 14 :** Intégrer pleinement la France au consortium des cinq États européens (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Suède) qui ont déposé en janvier 2023, auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), un projet de restriction de la fabrication, de la mise sur le marché et de l'utilisation des PFAS.

**Recommandation n° 15 :** Établir, s'agissant des 20 PFAS actuellement contrôlés, des limites de qualité dans l'eau potable plus basses que celles découlant de la directive de 2020 et évaluer l'impact de ces nouvelles normes.

**Recommandation n° 16 :** Réserver l'utilisation des PFAS dans l'industrie aux seuls produits strictement essentiels et sans solution de substitution.

**Recommandation n° 17 :** Systématiser, sans attendre une révision de la directive, les contrôles de la présence d'acide trifluoroacétique (TFA) dans l'eau potable par les personnes responsables de la production et de la distribution d'eau potable (PRPDE) et les agences régionales de santé (ARS) en retenant, dans un premier temps, la norme de 10 microgrammes par litre proposée par la direction générale de la santé (DGS).

**Recommandation n° 18 :** Faciliter l'accès des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et des ARS à des analyses rapides et fiables sur les PFAS en augmentant le nombre de laboratoires accrédités, y compris en recourant, si nécessaire, à l'accréditation de laboratoires étrangers.

**Recommandation n° 19 :** Favoriser la création d'outils permettant la destruction des PFAS et d'une filière française à responsabilité élargie du producteur (REP), tant pour l'approvisionnement en charbons actifs utilisés pour la dépollution de l'eau destinée à la consommation humaine, que pour leur régénération.

**Recommandation n° 20 :** Interdire totalement, à terme, le rejet dans le milieu naturel des concentrats provenant du traitement des eaux par tout procédé de filtration, et les traiter comme des déchets dangereux dans l'attente du développement de solutions de recyclage ou de destruction complète.

Initier une mission d'information pour approfondir les modalités de mise en œuvre de la présente recommandation.

**Recommandation n° 21 :** Sans attendre la transposition de la directive européenne relative aux eaux urbaines résiduaires révisée (DERU 2), inviter les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) à **rechercher la présence de PFAS (y compris du TFA) dans les effluents issus des stations de traitement des eaux usées** et envisager la mise en œuvre de solutions de traitement en cas de présence de ces molécules au-delà des limites de qualité.

**Recommandation n° 22 :** **Rendre les plans d'action** élaborés par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) **sur les aires d'alimentation des captages sensibles plus contraignants** par l'application systématique d'un dispositif proche de celui prévu pour les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE).

**Recommandation n° 23 :** Inviter les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) à **proposer systématiquement aux agriculteurs concernés de s'engager à réduire à zéro la pollution des captages**, notamment ceux considérés comme sensibles, **par un recours massif aux paiements pour services environnementaux (PSE)**, appuyés financièrement par les agences de l'eau et négociés sur une période suffisamment longue pour permettre des versements étalés.

**Recommandation n° 24 :** S'agissant des industriels, amener les agences de l'eau à **mobiliser plus de moyens en faveur de projets de suppression des rejets de molécules polluantes au niveau des aires d'alimentation des captages**.

**Recommandation n° 25 :** Inviter le Gouvernement à **élargir le nombre de points de prélèvement sensibles au sens de l'article L. 211-11-1 du code de la santé publique en fixant de nouveau le seuil de déclenchement à 80 % de la limite réglementaire de qualité**. À défaut, rétablir ledit article L. 211-11-1 dans sa rédaction initialement envisagée dans le projet d'ordonnance de transposition de la directive, qui intégrait directement ce seuil de 80 % dans la loi.

**Recommandation n° 26 :** Diffuser systématiquement auprès des collectivités concernées le **guide** réalisé par l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE) **sur le plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE)**.

**Recommandation n° 27 :** Assouplir les **échéances** prévues pour l'élaboration des PGSSE par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE).

**Recommandation n° 28 :** À l'instar des diagnostics territoriaux de précarité (cf. recommandation n° 6), prévoir un avis par les services de l'État sur la **conformité du contenu des PGSSE aux exigences minimales réglementaires**.

**Recommandation n° 29 :** S'assurer du respect de l'**obligation d'information claire et transparente des locataires et des propriétaires** sur la tarification et la qualité de l'eau, comme le prévoient les articles 4, 6 et 7 de l'ordonnance de 2022.

## **LA NÉCESSAIRE RECOMPOSITION DE LA CONDUITE ET DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU**

**Recommandation n° 30 :** **Créer un « Haut-commissariat à l'eau », autorité interministérielle placée sous l'autorité directe du Premier ministre** et disposant de pouvoirs de coordination, de contrôle et de prospective dans tous les domaines de la politique de l'eau (social, environnemental, sanitaire et économique).

**Recommandation n° 31 :** **Transformer la mission interministérielle de l'eau (MIE) en comité interministériel de l'eau**, présidé par le Premier ministre et dont les compétences seraient étendues aux questions de précarité dans l'accès à l'eau potable.

**Recommandation n° 32 :** **Faire du préfet coordonnateur de bassin**, en lien avec les agences de l'eau, **le relais du Gouvernement dans la mise en œuvre de la directive au niveau local**, en tant que de besoin sous l'autorité du Haut-Commissariat à l'eau.

**Recommandation n° 33 : Transformer le Comité national de l'eau (CNE) en un Haut Conseil**, établi sur le modèle du Haut Conseil de la santé publique (HSCP), capable d'apporter une véritable expertise en matière de gestion de l'eau. À cette fin :

1° Accroître **la représentation de la sphère sociale et du monde scientifique** au sein du CNE ;

2° Restructurer le CNE en **commissions spécialisées** habilitées à se prononcer en tant que telles au nom du Comité dans son ensemble ;

3° Élargir l'**obligation de saisine du CNE** pour tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret entrant dans le champ de compétences du comité interministériel de l'eau (*cf.* recommandation n° 30).

**Recommandation n° 34 : Faire évoluer l'application du principe « l'eau paie l'eau » afin de permettre au budget général des collectivités de contribuer au financement des investissements** induits par la directive.

**Recommandation n° 35 :** Amener les agences de l'eau, sous l'impulsion du Haut-commissariat à l'eau (*cf.* recommandation n° 29), à **recentrer leurs programmes pluriannuels d'intervention (PPI) sur les priorités spécifiques de chaque bassin. Supprimer**, en conséquence, **le plafond mordant** : la totalité des recettes de l'eau doit rester affectée au service de l'eau.

**Recommandation n° 36 :** Encourager les agences de l'eau à **renforcer leur soutien financier aux personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE)** dans la mise en œuvre des obligations de la directive portant sur la qualité de l'eau (traitement des PFAS, élaboration des PGSSE), mais également **aux communes et à leurs groupements** pour la réalisation des diagnostics territoriaux, y compris lorsqu'ils sont effectués en interne.

**Recommandation n° 37 :** Amplifier les capacités de financement des agences de l'eau en leur permettant de **financer les bonifications de prêts souscrits** par les collectivités territoriales auprès de la Banque des territoires.

**Recommandation n° 38 :** Rééquilibrer les recettes des agences de l'eau afin de **faire davantage contribuer les acteurs économiques**.

**Recommandation n° 39 de M. Gabriel Amard :** Étendre plus largement l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses (article L. 213-10-8 du même code) **aux substances pesticides identifiées comme dangereuses** et en **rehausser significativement les tarifs**.

**Recommandation n° 40 :** Instaurer **une nouvelle redevance applicable à toute personne qui importe, commercialise ou distribue des produits industriels contenant des molécules considérées comme des sources de pollutions persistantes** (PFAS, microfibres plastiques, détergents et solvants, etc.).

**Recommandation n° 41 :** Intégrer dans le volet « Santé » du **Plan Chlordécone IV (2021-2027)** un dispositif spécifique visant à **aider financièrement les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) de Guadeloupe et de Martinique à améliorer leurs capacités de potabilisation de l'eau** distribuée dans leurs bassins de vie.

**Recommandation n° 42 :** Instituer **une dotation d'investissement « eau potable et solidarité »**, financée par une taxe sur l'eau vendue en France, y compris transformée (eau aromatisée) ou non, dès lors qu'elle est emballée, quelle que soit la nature du contenant (plastique, brique, gourde, etc.). **M. Jean-Michel Brard** recommande d'**exclure de l'assiette de cette taxe l'eau conditionnée en bouteille de verre**, au regard des qualités écologiques de ce conditionnement préservant les qualités physicochimiques et organoleptiques de l'eau. Cette dotation sera destinée à aider les communes et leurs groupements à **financer la mise en place de dispositifs d'accès à l'eau potable**, suite à la réalisation de leur diagnostic territorial.

## AVANT-PROPOS DE M. GABRIEL AMARD

La **directive européenne** (UE) 2020/2184 du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinée à la consommation humaine, qui consacre en son article 16 une **garantie d'accès à l'eau potable** pour toutes et tous, y compris pour les publics en situation de précarité, n'est que la suite logique d'un processus lancé en 2010 avec l'adoption de la résolution n° 64/292 des Nations Unies qui consacre le **droit à l'eau** comme un droit humain « essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits ». Les États ayant voté en faveur de la résolution, **parmi lesquels la France**, ont ainsi adressé un signal fort à l'ensemble des peuples du monde : l'eau n'est pas un « bien » comme les autres, mais un « **commun** » à développer et, surtout, à **préserver**.

Compte tenu de l'étendue et de l'universalité du droit à l'eau, le texte adopté en 2020 par l'Union européenne ne saurait être pleinement satisfaisant. Notre pays aurait pu aller plus loin par lui-même en inscrivant ce droit **au cœur même du pacte républicain**, c'est-à-dire dans la Constitution française au travers d'une révision de la Charte de l'environnement. **Il n'est pas encore trop tard** : le Gouvernement ne devrait pas attendre les prochaines échéances électorales pour procéder à cette consécration juridique, qui – il faut le souligner – est **largement transpartisane**.

Pour autant, les principes fondamentaux ne valent que **s'ils acquièrent une réalité concrète** pour les citoyennes et les citoyens. En ce sens, on peut se féliciter de l'une des dispositions phares de la directive, qui contraint les États membres à **identifier** les populations en situation de **précarité** préalablement à la mise en œuvre de mesures de remédiation.

**En effet, contrairement à une idée reçue, que l'on trouve parfois dans des discours officiels, la France est bien confrontée à des problèmes croissants d'accès à l'eau potable.**

Comme l'ont souligné de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), les populations **itinérantes, sans abri** ou en habitat **informel**, celles disposant d'un logement éloigné du réseau public ou celles qui, même raccordées, souffrent d'une **alimentation insuffisante** ou rencontrent des difficultés à s'acquitter du tarif de l'eau sont rarement prises en compte dans les recensements officiels. Les ordres de grandeur sont inquiétants. On parle de **quelques centaines de milliers** à plusieurs **millions** de personnes et ce, sans même parler des situations, parfois très dégradées, que subissent nos compatriotes **ultramarins**.

Au fond, quel que soit le bassin de vie considéré, ce sont les effets dévastateurs du **dérèglement climatique** qui apparaissent sous nos yeux. Selon le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, **88 % du territoire hexagonal** pourrait se retrouver en 2050 en situation de **tension sévère** ou **modérée** à chaque été si rien n'est fait pour inverser les tendances actuelles.

Face à une situation qui se dégrade inexorablement, le Gouvernement aurait pu se saisir de l'occasion offerte par la directive de 2020 pour **mobiliser le pays** autour de **l'ambition** portée par le texte européen. Malheureusement, l'État a fait le choix d'une mise en œuvre discrète et minimaliste de ses engagements, se contentant d'opérer par **une simple ordonnance**, prise sans débat en décembre 2022, un important **transfert de responsabilités** à destination des **collectivités** territoriales.

Dès lors, la **mission d'information** mise en place au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation en 2025 a fait **œuvre utile** : il ressort des consultations effectuées auprès de plusieurs autorités organisatrices des services d'eau potable que l'immense majorité des quelque 7 590 collectivités et groupements compétents n'avaient pas réalisé le **diagnostic** territorial de **précarité** qui, si l'on en croit l'ordonnance de transposition, aurait dû être effectué au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Bien évidemment, cette faible mobilisation **ne saurait s'expliquer** par une quelconque mauvaise volonté de la part des élus locaux. Nombre d'entre eux **n'étaient tout simplement pas au courant**, parce que l'information n'avait pas été relayée au niveau des préfetures. Quant aux autres, ils se sont heurtés à des questions éminemment pratiques, auxquelles les services de l'État étaient **incapables de répondre**.

En somme, c'est **l'absence de portage politique** de ce dispositif au plan national qui est à l'origine du retard constaté. Ce sont en définitive des **associations**, l'association Solidarités International, la Coalition Eau, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE), qui ont élaboré **les deux seuls guides de référence** sur le diagnostic territorial, publiés en 2024 et 2025.

**Plus le temps passe, plus la position de la France devient fragile au regard des échéances fixées par la directive**, à savoir le **1<sup>er</sup> janvier 2029** pour le diagnostic *stricto sensu* et les mesures correctives. Notre pays n'a pas fait ce choix. S'il veut tenir ses engagements européens un **sursaut** est aujourd'hui plus que nécessaire.

Cela passe, notamment, par l'établissement à l'échelon national d'un **guide méthodologique** officiel du diagnostic territorial, la facilitation de l'accès des collectivités à des **données sociales fiables et actualisées** au niveau local et, bien entendu, par la mise en place en loi de finances de la **compensation financière** par l'État des dépenses de réalisation du diagnostic initial et ce, dans l'attente d'autres mesures de soutien.

La mission d'information s'est, en outre, intéressée aux impacts pour les collectivités et leurs groupements des **nouvelles normes de qualité de l'eau potable** fixées par la directive européenne de 2020, en particulier celles relatives aux substances perfluoroalkylées ou polyfluoroalkylées, molécules plus connues dans l'opinion publique sous le sigle anglais de « **PFAS** ».

Nos travaux ont confirmé ce sur quoi de nombreuses **associations** et des **scientifiques** ne cessaient **d'alerter** les pouvoirs publics depuis les années 2010, à savoir que les PFAS font peser une menace sérieuse sur la santé de nos populations. **Rien n'est ici anodin** : on parle, au minimum, de tumeurs rénales, de cancers des testicules, de maladies thyroïdiennes, d'hypercholestérolémie et de colites ulcéreuses.

Les risques sont d'autant plus élevés que, de l'aveu même de l'Académie des sciences, il pourrait y avoir au moins 12 000 molécules, et la multiplicité des **combinaisons** possibles de **carbone** et de **fluor** fait craindre qu'il y en ait un jour beaucoup plus. Ces substances, recherchées par l'industrie pour leurs propriétés stabilisantes, se retrouvent aujourd'hui dans tous les objets de notre vie quotidienne, **contaminant ainsi le vivant**.

Cependant, c'est précisément la **persistance** des PFAS qui constitue le nœud du problème auxquels les autorités sanitaires et les collectivités territoriales doivent aujourd'hui faire face. **Comment détruire ce qui est difficile à délier dans son essence même ?** Certes, des technologies existent, à base de charbons actifs et de membranes. Mais il ressort des travaux de la mission d'information que la France ne dispose pas d'incinérateur capable d'atteindre **la seule température capable de détruire 100 % des PFAS**, soit 1 400 degrés Celsius. Quant à l'osmose inverse, elle génère un concentrat chargé en PFAS que certains des services d'eau auditionnés admettent **rejeter dans la nature** sans autre forme de procès.

Notre pays affirme officiellement que l'eau est « traitée », **alors que les technologies disponibles ne font que créer – pour reprendre les termes de la Coalition Eau – une « boucle sans fin de pollution et de dépollution ».**

C'est la raison pour laquelle nous appelons la France à **prendre le problème à bras-le-corps** et à lancer un **grand plan de recherche** sur les PFAS. Il nous faut mettre au point de nouvelles techniques de **destruction** complète et, surtout, développer au plus vite des **alternatives** pour les produits correspondant à des usages jugés essentiels. On peut prendre l'exemple – instructif – des tenues ignifugées portées par les sapeurs-pompiers : sans la présence de PFAS dans le textile, nous ne sommes pas encore en mesure d'apporter à nos soldats du feu **le même niveau de sécurité**.

Pour essentiel qu'il soit, cet effort de recherche ne peut résumer à lui seul la politique française de lutte contre les PFAS : **nos concitoyennes et nos concitoyens ne peuvent pas attendre que la contamination atteigne des niveaux insoutenables**.

Tout doit être fait, depuis l'aire d'alimentation des captages jusqu'à la sortie du robinet, pour qu'il y ait le moins de molécules possible dans l'eau distribuée et que, si on en détecte, si on les attrape, celles-ci soient **intégralement détruites**.

**La France doit devenir pionnière en Europe dans la lutte contre ces nouvelles sources de pollution.** Il convient, en particulier, de fixer des normes de détection beaucoup plus strictes, d'interdire tous les usages non essentiels ou substituables de produits contenant des PFAS, de soutenir plus activement les agricultrices et les agriculteurs ainsi que les industrielles et les industriels soucieux de modifier leurs pratiques et de mettre en place une filière à responsabilité élargie du producteur (REP) pour l'approvisionnement en charbons actifs et la régénération de ces charbons.

S'agissant plus précisément de l'alimentation en eau potable, l'ordonnance de 2022 a instauré un dispositif de captages dits « **sensibles** » qui ne permet pas de prémunir nos populations contre les contaminations issues des activités humaines et, surtout, est menacé par l'actuel **projet de loi d'urgence agricole**. L'urgence qui s'attache à l'intensification de la protection des captages impose, au minimum, le **maintien** du dispositif et son **élargissement** à l'ensemble des captages qui sont au nombre de 32 800.

**À travers ce constat d'urgence, c'est, en définitive, toute la politique de l'eau qui doit être repensée.**

La priorité doit être donnée à la refonte globale des solutions de **financement**. Qu'il s'agisse du renforcement des capacités de traitement des molécules polluantes, de la mise en place de points d'eau accessibles à toutes et tous ou, tout simplement, de la rénovation des infrastructures de production et de distribution, le « **mur d'investissements** » à franchir est très élevé.

**Peut-on décemment maintenir les équilibres actuels, qui font peser l'essentiel de l'effort sur l'utilisateur domestique sans faire contribuer ceux qui polluent le plus ?**

Certes, une **réforme** des redevances a été menée en 2025 mais, pour reprendre les termes de M. Nicolas Garnier, délégué général de l'association Amorce, elle a « **échoué à donner du sens au système** ». Les pouvoirs publics doivent enfin aboutir à un véritable rééquilibrage de l'effort financier entre catégories d'utilisateurs. L'une des recommandations de la mission porte précisément sur l'instauration d'une **nouvelle redevance**. Elle viendrait compléter celles instaurées par la loi du 27 février 2025 et s'appliquerait à toute personne qui **importe, commercialise ou distribue des produits industriels** contenant des molécules identifiées comme des **sources de pollutions persistantes**.



Nous n'oublions pas non plus les **bassins de vie ultramarins**, dont les difficultés appellent une réponse de l'État à la hauteur des enjeux. L'élargissement du volet « Santé » du plan Chlordécone doit ainsi permettre de renforcer le soutien financier aux opérations de potabilisation de l'eau en Martinique et en Guadeloupe, où la persistance d'un **haut niveau de pollution** s'ajoute aux **vulnérabilités** de la ressource en eau et à l'état dégradé des **infrastructures**.

Bien évidemment, **toutes ces préconisations resteront lettre morte** si, comme nous l'avons constaté lors de nos auditions, les ministères **continuent de se renvoyer la responsabilité**. La politique de l'eau, autour de laquelle gravitent actuellement une myriade d'acteurs institutionnels, doit être incarnée par une autorité bien identifiée.

De la même façon que l'action de l'État en mer est pilotée par un Secrétaire général, nous proposons que les questions d'eau potable soient traitées au plus haut niveau par un **Haut-Commissariat** placé sous l'autorité du **Premier ministre**, épaulé par un Comité national de l'eau (CNE) aux **compétences élargies**.

**Une telle mesure serait plus que symbolique : elle amènerait les services de l'État à accomplir une « révolution culturelle » fondée sur l'interministérialité et l'expertise.**

Pour conclure, je tiens à adresser mes sincères remerciements à **mon collègue Jean-Michel Brard**, avec qui j'ai eu l'honneur de mener cette mission d'information. La richesse des recommandations de ce rapport est qu'elles témoignent d'un consensus politique sur la nécessité et l'urgence de protéger ce commun du vivant, qu'est l'eau.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance aux **collaboratrices parlementaires** de nos équipes respectives. Leur travail a été remarquable et un réel atout pour la réussite de cette mission d'information.

De même, mes remerciements s'adressent aux **personnes auditionnées** et à celles qui ont fait part de leurs réponses écrites à l'Assemblée. Leur expertise dans leur domaine de compétences a été précieuse afin de dresser un bilan concret de la diversité des situations de chaque collectivité territoriale et des habitantes et habitants des divers bassins de vie dans l'**Hexagone** et en **Outre-mer**. La richesse de ce rapport a été rendue possible grâce à elles et eux.

Ainsi, la mission d'information qui s'achève en ce printemps 2026 était attendue. Loin d'être un simple **point d'arrivée**, elle doit être un **point de départ** vers l'affirmation en France du droit à l'eau reconnu au niveau international en 2010. Consacrer ce droit implique des **choix collectifs forts**, ainsi qu'une **réorganisation** de nos politiques publiques à la hauteur des enjeux écologiques et climatiques avec lesquels il faut s'organiser pour vivre.

## AVANT-PROPOS DE M. JEAN-MICHEL BRARD

L'eau est un **bien commun** et une **ressource inestimable**, indispensable à la vie. Précieuse et fragile, elle est au cœur de notre santé, de notre économie et de la cohésion de nos territoires, qu'elle relie, façonne et irrigue. Pourtant, elle a longtemps été considérée comme une ressource inépuisable, gérée comme un simple service technique relégué au second plan des priorités politiques. **Les compétences « eau » sont en effet partagées entre différents ministères** (environnement, santé, agriculture), dont les intérêts peuvent être difficiles à concilier.

**Indispensable à la vie**, l'eau a d'abord été perçue comme une affaire locale, relevant des autorités des grandes villes soucieuses de lutte contre l'insalubrité ou les incendies. Aujourd'hui, elle apparaît comme une **denrée à la fois précieuse et menacée**, qu'il faut préserver des pollutions, des sécheresses, des inondations et des conflits d'usage. **Élément de cohésion territoriale**, elle désigne aussi, dans le langage courant, l'ensemble des politiques publiques chargées de la produire, de la transporter, de la distribuer et de la protéger. **Les collectivités territoriales restent en première ligne** pour garantir à nos concitoyens une eau potable de qualité et en quantité suffisante, comme en témoignent les réalités de terrain que j'ai pu observer en tant qu'élu local, maire, président d'Atlantic'eau, et aujourd'hui député du Pays de Retz.

**Aujourd'hui, la réalité nous rattrape** : pollutions, pénuries, sécheresses, inondations, conflits d'usage... **L'eau n'est plus une certitude, mais un enjeu vital, sanitaire, économique et géopolitique**. Avec 211 milliards de mètres-cubes d'eau douce renouvelés chaque année en France, notre pays semble bien doté. Pourtant, les **fragilités territoriales** sont réelles : l'épisode de sécheresse de 2022 a révélé des tensions extrêmes sur l'approvisionnement, voire des ruptures de service en zones rurales et de montagne. Les projections indiquent que **88 % du territoire pourraient être concernés par des tensions hydriques d'ici 2050**, sans compter les défis posés par la vétusté des infrastructures ou l'absence de filière française de traitement des pollutions diffuses. **Les territoires ultramarins ne sont pas épargnés**.

Face à ces constats, **il est urgent de placer la protection de la qualité et de la quantité de l'eau brute au cœur de toutes les politiques publiques**, afin de garantir l'accès à une eau potable de qualité pour tous. C'est dans ce contexte que s'inscrit cette **mission d'information** que nous avons menée pour évaluer l'effectivité de la transposition par la France de la **directive (UE) 2020/2184** relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Nos travaux ont porté sur trois axes majeurs :

- **Le diagnostic territorial**, rendu obligatoire par la directive pour identifier les personnes privées d'eau ou ne bénéficiant que d'un accès limité. Les auditions ont révélé que les collectivités, chargées de cette mission, ont manqué de soutien méthodologique et financier de l'État. Peu de communes ont pu respecter l'échéance fixée, en raison d'un **manque de clarté sur les responsabilités et les ressources**. Reporter cette échéance à 2027 apparaît comme une solution pragmatique, **à condition que l'État fournisse un cadre clair et un accompagnement financier réel**.
- **La qualité de l'eau potable**, conditionnée à celle de l'eau brute. La gestion des **PFAS** – ces polluants persistants aux risques avérés pour la santé – nécessite une action urgente. La France doit **intensifier la recherche, renforcer la surveillance** (avec une norme initiale de 10 microgrammes par litre pour l'acide trifluoroacétique) et s'engager dans une dynamique européenne de restriction. Une **filière française de traitement des charbons actifs et de destruction des rejets de concentrats pollués** est indispensable pour garantir notre souveraineté dans la gestion de la ressource.
- **Le pilotage de la politique de l'eau**, aujourd'hui **morcelé entre ministères**. La création d'un **Haut-Commissariat à l'eau** pourrait renforcer la coordination de manière pérenne, tandis que le principe « **l'eau paie l'eau** » doit être assoupli pour permettre aux acteurs de la production et de la distribution de soutenir les investissements nécessaires.

**Ce rapport est le fruit de plusieurs mois de travail et de dizaines d'heures d'auditions.** Trente-trois auditions ont réuni une grande diversité d'acteurs : associations d'élus, administrations centrales, agences régionales de santé, universitaires, représentants d'usagers, collectifs d'experts, organisations professionnelles... Nous avons également sollicité des syndicats d'eau potable et des EPCI, indépendamment de leur mode de gestion. **À chaque fois, nous nous sommes efforcés de rester dans le cadre de la délégation** : analyser l'impact sur les collectivités des nouvelles obligations découlant de la directive, sans nous égarer dans les multiples « tiroirs » de la politique de l'eau.

Ce travail a renforcé ma conviction forgée au fil de trente années d'expérience locale : **l'eau doit devenir un enjeu central de nos politiques publiques et territoriales.** Il en va de notre santé, de notre économie, de notre souveraineté et de notre sécurité face aux crises climatiques et géopolitiques qui se multiplient. **Si la France dispose d'une ressource abondante en eau douce, les disparités territoriales, le changement climatique, la vétusté des installations ou l'absence de filière de traitement des pollutions diffuses menacent cette ressource vitale.**

**Ce rapport dessine des pistes concrètes**, mais il n'est pas exhaustif. Il n'a pas suffisamment distingué les enjeux spécifiques des zones rurales et urbaines, ni associé les agriculteurs et les acteurs économiques – pourtant clés pour la gestion de l'eau, notamment en matière d'irrigation et de réduction des prélèvements. **Une autre mission s'impose pour prolonger ces travaux**, afin de définir des protocoles de traitement adaptés aux enjeux industriels et agricoles, notamment pour la dépollution et la gestion des rejets.

**L'urgence est là**. Sans action forte, ce sont des millions de citoyens et de nombreuses communes qui en paieront le prix. Pourtant, **les sécheresses, les pollutions et les tensions entre usagers ne sont pas une fatalité**. Nous avons les moyens d'agir dès maintenant, mais il nous manque une **volonté politique claire** pour faire de l'eau une priorité absolue. Cela passe par :

- **Une gouvernance unifiée**, avec un Haut-Commissariat à l'eau pour coordonner l'action publique ;
- **Un financement équitable**, avec l'assouplissement du principe « l'eau paie l'eau » et la suppression des plafonds mordants ;
- **Une protection active des ressources**, via des programmes de recherche pour des alternatives aux PFAS, l'amélioration des techniques de dépollution, l'accompagnement des transitions agricoles, la modernisation des infrastructures, et l'association des citoyens ;
- **Une solidarité entre territoires**, pour que personne ne soit laissé de côté.

**Cette mission d'information est une première étape**. Elle a démontré que les enjeux liés à l'eau – brute ou potable – doivent occuper une place centrale dans nos politiques publiques. **C'est un impératif de responsabilité et de solidarité pour aujourd'hui et pour les générations futures**.

Pour finir mon propos, je tiens à exprimer ma reconnaissance à **l'ensemble des personnes auditionnées**, dont les interventions de qualité ont grandement enrichi nos réflexions, et à remercier **les professionnels et les bénévoles** qui ont pris le temps de répondre à nos questionnaires : leurs retours ont été précieux.

Cette mission restera marquée par des **rencontres inspirantes** avec des acteurs engagés, qu'ils soient professionnels ou associatifs. Je souhaite également adresser mes remerciements à mon collègue **Gabriel Amard** pour notre collaboration constructive tout au long de ces mois d'auditions et d'échanges. **Ce travail, mené par deux députés aux sensibilités politiques distinctes, a permis d'aboutir à des préconisations communes**, tout en reflétant des différences d'analyse et de priorités issues de nos auditions.

**Je m'engage à poursuivre ce combat pour que l'eau, notre bien commun, ne soit plus une source de conflits, mais un projet fédérateur. Elle doit être au cœur de nos politiques, gérée avec transparence et équité, au service de tous et des générations futures.**

## INTRODUCTION COMMUNE DES DEUX RAPPORTEURS

Commun du vivant indispensable, l'eau a longtemps été considérée comme une **ressource inépuisable**, dont la gestion n'intéressait que les autorités des grandes villes, soumises aux impératifs de lutte contre l'**insalubrité** et les **incendies**. Aujourd'hui, elle apparaît comme une **denrée** à la fois **précieuse** et **fragile**, qui doit être **préservée** des pollutions, des sécheresses, des inondations et des conflits d'usage.

Élément de **cohésion** dans nos bassins de vie, qu'elle **relie**, **façonne** et **irrigue**, l'eau désigne également, dans le langage courant, les politiques publiques chargées de la **produire**, de la **distribuer** et de la **protéger**. Cependant, bien que le terme n'apparaisse pas dans la grande loi communale du 5 avril 1884, l'eau est immédiatement apparue comme **une affaire d'intérêt intrinsèquement local**.

Aujourd'hui, comme sous la Troisième République, **ce sont les collectivités territoriales qui sont en première ligne** pour assurer à nos concitoyennes et concitoyens des conditions de vie dignes par la fourniture d'une eau potable de **qualité** et en **quantité** suffisante.

Notre délégation, dont le rôle consiste à **se faire l'écho** des **préoccupations** des **collectivités territoriales** pour **toutes les politiques publiques** relevant de leurs compétences, était donc parfaitement légitime à lancer, le 15 janvier 2025, une mission d'information consacrée aux **conséquences pour les collectivités** de la transposition et de la mise en œuvre de la **directive européenne** du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Compte tenu de l'**ampleur** du texte, qui ne compte **pas moins de vingt-huit articles**, il aurait été **absurde** d'évaluer l'impact pour les collectivités de l'ensemble des dispositions européennes. C'est la raison pour laquelle ce rapport se concentre sur les trois volets de la directive les plus importants :

– le développement d'une approche de gestion fondée sur la **prévention des risques** sur toute la chaîne de distribution, **captages** compris ;

– la fixation d'une limite de qualité pour la somme de **vingt** molécules chimiques relevant de la catégorie des « **substances perfluoroalkylées ou polyfluoroalkylées** » (PFAS en anglais) ;

– la consécration d'une **garantie d'accès à l'eau** pour toutes et tous, y compris pour les publics en situation de **précarité**.

Au total, **trente-trois auditions ont été menées**, réunissant **une grande diversité d'acteurs** intéressés par la gestion de l'eau potable : associations d'élus, administrations centrales, agences régionales de santé (ARS) et agences de l'eau, universitaires et scientifiques, représentants d'usagers, collectifs d'experts, organisations professionnelles, etc. De même, les rapporteurs ont tenu à **entendre** ou, à tout le moins, à solliciter par écrit **une large palette de syndicats d'eau potable ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre**, indépendamment du mode de gestion privilégié par ces autorités organisatrices.

À chaque fois, **ils se sont efforcés de ne pas sortir du cadre de la délégation** : la politique de l'eau étant un sujet « à tiroirs ». Il était essentiel de rester sur **la seule analyse de l'impact sur les collectivités des nouvelles obligations découlant de la directive européenne**.

Les rapporteurs tiennent à préciser qu'ils ont été contraints de **suspendre leurs travaux** pendant plusieurs mois, notamment du fait des débats parlementaires sur le projet de loi de finances 2026 qui a débuté **peu de temps après la dernière audition**, le 16 septembre 2025. Ce rapport, fort de ses **quarante-deux recommandations**, est aussi dense que complexe.

Sur le fond, **toutes les propositions sont d'actualité**. Elles sont animées par la volonté de mettre la gestion de l'eau potable, tant au niveau de sa qualité que de sa quantité ou de son accessibilité, **au cœur de toutes les politiques publiques**. C'est la raison pour laquelle, après deux parties consacrées respectivement à **l'accès à l'eau** des populations précaires et à la lutte contre les **nouvelles formes de pollution**, les rapporteurs ont ajouté une troisième partie relative au cadre de la politique de l'eau, à la fois **organisationnel** et **financier**.

## **1. L'AMBITION, ENCORE LARGEMENT DÉCUE, DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE PRÉCARITÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE**

La **consécration internationale**, à l'initiative du gouvernement bolivien, d'un « **droit à l'eau** » comme un droit humain fondamental le 28 juillet 2010 fut un **signal fort** adressé à l'ensemble des peuples du monde que l'eau n'était pas un « bien » comme les autres, mais un « **commun** » sans lequel **la vie humaine elle-même ne serait tout simplement pas possible**.

Toutefois, les principes fondamentaux ne valent que **s'ils acquièrent une réalité concrète** pour les citoyennes et les citoyens. En ce sens, la directive européenne sur l'eau potable du 16 décembre 2020, elle-même inspirée d'une initiative citoyenne européenne (ICE) menée entre 2012 et 2014, **constitue un progrès**, puisque le texte reconnaît en son article 16 une « **garantie d'accès** » à l'eau potable pour les personnes qui en seraient privées ou qui rencontreraient des difficultés.

Les États membres sont désormais obligés d'envisager la fourniture d'eau potable **au-delà du seul réseau public de distribution** et, surtout, d'identifier les populations **vulnérables** et **marginalisées** préalablement à la mise en place de **solutions** adaptées.

**Ainsi, le texte adopté en 2020 n'est nullement un point d'arrivée, mais un point de départ.** Comme l'a souligné la Coalition Eau, collectif d'une trentaine d'organisations non gouvernementales (ONG) engagées pour les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement, la **garantie** ne devient **opposable** que si l'on est **préalablement** identifié comme une personne ayant des difficultés d'accès et les États membres restent **libres** de déterminer le **contenu** des mesures pour y remédier.

Enfin, la directive ne traite pas de tarification ni du caractère **abordable** du tarif de l'eau, questions pourtant essentielles.

La mission d'information mise en place par la délégation aux collectivités territoriales sur la directive européenne a donc été **l'occasion de réaffirmer**, dans un premier temps, l'intérêt qui s'attache à la poursuite du mouvement entamé en 2020, c'est-à-dire à la **reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement** parmi les **droits fondamentaux** de l'Union européenne, conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 17 décembre dernier.

À ceux qui trouveraient, à juste titre, que les avancées européennes sont parfois longues à se concrétiser, les rapporteurs répondent qu'il y a une **solution plus simple** consistant à **inscrire ce droit au cœur même de notre pacte républicain**, c'est-à-dire dans la Constitution française au travers d'une révision de la Charte de l'environnement. Les rapporteurs appellent donc le Gouvernement à **ne pas attendre** les prochaines échéances électorales pour procéder à cette consécration juridique qui est **largement transpartisane**. Il s'agit là de la **recommandation n° 1** de ce rapport.

Au travers de la « garantie d'accès » à l'eau potable consacrée par la directive européenne, cette mission d'information permet également de **battre en brèche l'idée**, que l'on retrouve parfois même dans certains discours officiels, selon laquelle il n'y aurait pas véritablement de **problèmes d'eau potable** en France. Certes, si l'on regarde le Programme de surveillance conjoint (*Joint monitoring program*) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) consacré à l'eau et à l'assainissement, on apprend que **plus de 99 % de la population de la France hexagonale** disposait en 2022 d'un accès géré en toute sécurité au réseau de distribution.

Pourtant, comme l'a souligné la Coalition Eau, la méthodologie employée est loin de couvrir les **multiples facettes** de la **précarité** dans l'accès à l'eau potable. En effet, les populations **itinérantes, sans abri** ou en habitat **informel**, celles disposant d'un logement **éloigné** du réseau public ou celles qui, même raccordées, souffrent d'une **alimentation insuffisante** ou rencontrent des difficultés à s'acquitter du tarif de l'eau sont **rarement prises en compte** dans les recensements officiels.

Si l'on élargit le spectre de la précarité, celle-ci devient **plus difficile à appréhender** sur le plan statistique, mais les ordres de grandeur sont **inquiétants**, puisqu'on parle, selon la source de quelques **centaines de milliers** à plusieurs **millions** de personnes.

En outre, les recensements se limitent la plupart du temps à l'Hexagone : le « **réflexe outre-mer** » n'est pas encore tout à fait acquis. Or, les éléments communiqués par les offices de l'eau, complétés par deux auditions menées avec des autorités organisatrices de Guadeloupe et de Martinique, montrent que **les conditions d'existence de nos compatriotes ultramarins sont plus dégradées qu'ailleurs**, avec des milliers d'habitations de fortune, des réseaux en mauvais état et des coupures d'eau tout au long de l'année.

**Au fond, quel que soit le bassin de vie considéré, ce sont les effets dévastateurs du dérèglement climatique qui apparaissent.** À La Réunion, par exemple, l'office de l'eau a signalé que le **déficit pluviométrique** avait été de **28 %** au cours de la saison des pluies 2024-2025, ce qui avait entraîné des coupures d'eau pour **plus de 43 000 personnes**.

Même dans l'Hexagone, **de plus en plus de bassins de vie** risquent d'être confrontés aux restrictions apparues pour la première fois au grand jour lors de la grande sécheresse de 2022. Si l'on en croit le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan, **88 % de l'hexagone pourrait se retrouver en 2050 en situation de tension sévère ou modérée** à chaque été si rien n'est fait pour inverser les tendances actuelles.

Face à une situation qui se dégrade inexorablement, l'État aurait pu se saisir de l'occasion offerte par la directive de 2020 pour **mobiliser le pays** autour de **l'ambition** portée par le texte européen.

**Il ressort des travaux que, malheureusement, la France a fait le choix d'une mise en œuvre discrète et minimaliste de ses engagements, le tout sans accompagnement des collectivités territoriales.**

Discrète, tout d'abord, car la voie choisie pour transposer fut la procédure des **ordonnances** de l'article 38 de la Constitution, introduite par **amendement** en juillet 2021 dans un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) **sans qu'il y ait de véritable débat**.



L'ordonnance de transposition, qui devait être prise **au plus tard le 12 janvier 2023** en application de la directive, a finalement été promulguée après une **courte** phase de consultation à l'automne 2022. Le président du Comité national de l'eau (CNE), M. Jean Launay, auditionné le 30 juin dernier, a signalé qu'il avait eu **à peine six jours** pour se prononcer en septembre 2022.

Quant à la **ratification** de l'ordonnance, les **rapporteurs attendent toujours** un débat parlementaire sur ce sujet en dépit du dépôt d'un projet de loi le 1<sup>er</sup> mars 2023 et des souhaits exprimés publiquement par plusieurs élus locaux et députés, parmi lesquels figure l'un des rapporteurs de cette mission d'information.

Sur le fond, l'ordonnance se contente de **reprendre** la garantie d'accès à l'eau potable instaurée par la directive européenne tout en **confiant** aux **communes** et à leurs **groupements** le soin d'identifier les populations en situation de précarité par l'intermédiaire d'un « **diagnostic territorial** » à réaliser au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025, puis de mettre en œuvre les **mesures correctives** destinées à résorber les difficultés d'accès à l'eau potable.

L'État a donc opéré **un important transfert de responsabilités à destination des collectivités territoriales**. À l'expiration du délai, en janvier 2025, quel bilan peut-on tirer ? Les autorités locales sont-elles **en ordre de marche** pour lancer la **seconde phase**, dite de remédiation ?

Il ressort des **consultations** effectuées au cours de la mission d'information qu'à la date du 7 juillet dernier, **cinq EPCI** seulement avaient achevé leur diagnostic territorial et que **trente-trois autres collectivités et groupements seulement** avaient « progressé » dans l'élaboration du document. En réalité, il n'existe **aucune vision globale** du degré de réalisation de ce diagnostic. À cette occasion, il convient de rappeler que la France comptait en 2023 au total **7 590 collectivités organisatrices** des services d'eau potable. Bien évidemment, cette faible mobilisation **ne saurait s'expliquer** par une quelconque mauvaise volonté de la part des élus locaux. **Nombre d'entre eux n'étaient tout simplement pas au courant**, parce que l'information n'avait pas été relayée au niveau des préfectures. Quant aux autres, ils se sont heurtés à des **questions éminemment pratiques**, auxquelles les services de l'État étaient incapables de répondre.

Est-ce bien à la **collectivité** d'effectuer le diagnostic et non à son service d'eau potable ? Quels **critères** doit-on prendre en compte pour identifier les personnes vulnérables ? Que faire face à un **habitat isolé** ou lorsqu'il s'avère difficile – voire impossible – de procéder à un **raccordement** au réseau public ? Enfin, comment **financer** toutes ces mesures ?

Sur ce dernier point, on ne peut que **s'étonner** de constater, année après année, **l'absence de soutien financier aux collectivités** dans les PLF malgré la présence à l'article 8 de l'ordonnance de 2022 d'une **obligation de compensation** par l'État des charges découlant de la mise en œuvre des obligations de la directive.

**C'est donc bien l'absence de portage politique de ce dispositif au plan national qui est à l'origine du retard constaté.** Ce sont en définitive des **associations** – la Coalition Eau et la FNCCR et l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE) – qui ont élaboré **les deux seuls guides de référence** sur le diagnostic territorial, publiés en 2024 et 2025.

Tout au long des auditions, les rapporteurs ont eu l'impression que l'État avait **laissé les collectivités face à leurs responsabilités** sans véritablement les prévenir au préalable.

**Plus le temps passe, plus la position de la France devient fragile au regard des échéances fixées par la directive, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2029 pour le diagnostic *stricto sensu* et les mesures correctives.** Notre pays n'a pas le choix s'il veut tenir ses engagements européens : un **sursaut** est aujourd'hui plus que nécessaire.

En effet, un premier constat tiré des auditions est **le très faible nombre de diagnostics de précarité d'accès à l'eau réalisés à ce jour, voire la méconnaissance par certaines collectivités de cette nouvelle obligation.** Les rapporteurs ont donc cherché à en identifier les causes.

En premier lieu, la FNCCR et l'ASTEE ont relevé une incertitude quant à l'organisme chargé du diagnostic, liée à l'introduction de la notion de « personne responsable de la production ou de la distribution d'eau » (PRPDE) qui englobe **l'ensemble des acteurs, publics ou privés, de la chaîne.**

**Des pratiques contrastées ont été observées :** tantôt le diagnostic est « internalisé » par le service d'eau potable – c'est le cas du Syndicat des eaux et d'assainissement d'Alsace-Moselle (SDEA) – tantôt il est confié au délégataire – c'est le cas du SEDIF – mais le plus souvent, ce sont les communes ou les intercommunalités qui le réalisent. Si tous les services d'eau potable n'abordent pas de la même manière la question du diagnostic de précarité, c'est parce qu'ils ont une compétence technique, alors qu'**il s'agit d'une problématique à forte dimension sociale**, comme l'a rappelé la Coalition Eau. Les compétences qui doivent être mobilisées rendent indispensables **une articulation étroite avec les politiques sociales portées par les communes et les intercommunalités** par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Certains acteurs auditionnés ont suggéré de partager le diagnostic, avec un **chef de file** qui serait la collectivité qui a la compétence de l'action sociale tandis que celle qui a la compétence de l'eau aurait la charge de concrétiser les mesures correctives. Les rapporteurs ne sont pas favorables à cette proposition qui conduit à diluer les responsabilités tant en matière de financement que de pilotage et d'exécution. **L'ordonnance a confié aux communes et aux intercommunalités la responsabilité de garantir l'accès à l'eau potable. Subséquemment, il importe de réaffirmer avec force ce principe.**

La deuxième difficulté qui mérite d'être soulignée est l'**absence d'une méthodologie harmonisée définie au niveau national**, lacune qui a conduit, comme susmentionné, la Coalition Eau, la FNCCR et l'ASTEE à établir **deux guides méthodologiques**. Ces guides se sont appuyés sur l'expérience acquise pour les premiers diagnostics (régies de l'eau de Grenoble Alpes Métropole, Eau du Grand Reims, Eaux du Grand Lyon par exemple) qui ont été souvent confiés à **Solidarités international** pour son expertise. Cependant, bien que constituant des références, ils n'embrassent **pas complètement l'ensemble des formes de précarité hydrique** : ils priorisent légitimement **les dimensions sociales et économiques de l'accès à l'eau et à l'identification des publics concernés** (populations marginalisées ou en difficultés financières), mais traitent moins les deux autres volets : la problématique de **l'habitat isolé ou non raccordable**, et celle du **stress hydrique**. Ces guides ne sont pas systématiquement suivis et les pratiques des collectivités pour réaliser leur diagnostic divergent. Certaines reprennent d'anciennes études sans les adapter aux exigences nouvelles de la directive. La mise en place d'**un cadre méthodologique commun apparaît indispensable** pour garantir la pertinence des diagnostics de précarité. C'est pourquoi, les rapporteurs recommandent de définir **au niveau national un guide méthodologique officiel du diagnostic territorial** comportant un cahier des charges intégrant **l'ensemble des différentes dimensions de la précarité d'accès à l'eau potable (recommandation n° 2)**.

Les auditions ont montré que de nombreuses situations échappent ainsi aux services d'eau potable, notamment dans les formes d'habitat informel, **faute de données adaptées**. Cette réalité souligne **la nécessité d'une approche croisée** associant services de l'eau et acteurs sociaux, qui demeurent aujourd'hui trop souvent cloisonnés.

L'un des principaux obstacles à la réalisation des diagnostics réside dans **l'accès à des données sociales fiables et actualisées** sur les publics vulnérables, dont la collecte s'avère longue et dépendante d'une multiplicité d'acteurs. Dans ce contexte, **le recours à des partenariats apparaît indispensable** : collectivités compétentes en matière sociale, associations de terrain et acteurs nationaux, ONG détiennent des informations essentielles. La mobilisation de compétences spécifiques, leur mutualisation et le partage d'expériences constituent également des leviers efficaces. **Le renforcement de ces coopérations est ainsi une condition déterminante pour améliorer la qualité et la portée des diagnostics territoriaux (recommandation n° 7)**.

À cet égard, trois sources de données sociales ont été régulièrement citées dans nos échanges : la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (**DIHAL**) par l'intermédiaire de sa plateforme « **Résorption bidonvilles** », les caisses d'allocations familiales (**CAF**) et les caisses d'assurance maladie s'agissant de la couverture maladie universelle (**CMU**).

La plateforme de la DIHAL permet notamment de localiser les situations d'habitat précaire et d'identifier les populations concernées, facilitant ainsi le ciblage des actions. Toutefois, **son obsolescence et l'insuffisance de ses mises à jour en limitent aujourd'hui fortement l'utilité**. Il faut réactualiser la plateforme. Les données des CAF offrent un levier précieux pour **identifier les ménages en situation de précarité et adapter les dispositifs de tarification sociale**, mais l'accès demeure inégal selon les bassins de vie. La CAF a mis en place depuis novembre son portail de données *CafData* qui pourrait faciliter l'accès aux données. De la même manière, l'accès aux données détenues par les caisses d'assurance maladie **concernant les bénéficiaires de la couverture maladie universelle** pourrait utilement compléter l'identification des publics vulnérables (**recommandation n° 8**).

De surcroît, un point sensible, régulièrement identifié dans les auditions, comme un frein majeur à la réalisation du diagnostic : **la question du financement**. Il convient de rappeler que le diagnostic territorial est **une extension de compétences pour les collectivités** et l'ordonnance de 2022, en son article 8, prévoit logiquement **une compensation financière de l'État au profit des communes et de leurs groupements** pour couvrir les charges nouvelles liées à **la réalisation du diagnostic** d'accès à l'eau, **aux mesures d'urgence** permettant d'assurer aux personnes en situation de vulnérabilité un accès à l'eau, et **à la mise en place et à l'entretien des fontaines publiques et des autres équipements** permettant d'accéder dans les lieux publics à l'eau potable. Toutefois, **cet engagement n'a pas été honoré à ce jour, aucun crédit n'ayant été inscrit en loi de finances depuis 2022**.

Néanmoins, le coût n'est pas négligeable pour les collectivités, surtout les petites. La direction générale de la santé (DGS) a indiqué l'avoir estimé à environ **58 millions d'euros** sur la période 2025-2027. Il paraît indispensable que l'État respecte son engagement d'inscrire ces crédits en loi de finances, **en priorisant le financement du diagnostic initial**. C'est à cette condition que les collectivités les plus fragiles, **notamment ultra-marines**, seront en capacité d'initier la démarche du diagnostic de précarité sur leur bassin de vie. Telle est **la recommandation n° 9**.

Pour conclure sur le diagnostic territorial, l'ordonnance avait fixé **au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'échéance** à laquelle l'ensemble des collectivités concernées devait disposer d'un diagnostic recensant les situations de précarité d'accès à l'eau potable. Ce délai de deux ans s'est, en pratique, révélé **largement intenable**. Les facteurs précédemment évoqués (complexité, cadre méthodologique longtemps insuffisant et non harmonisé, mobilisation de données techniques et sociales, absence de soutien financier) ont contribué à rendre cette échéance particulièrement contraignante. Comme l'a souligné la FNCCR, une date butoir fixée à janvier 2027 aurait sans doute été : **« à la portée d'un plus grand nombre de collectivités tout en restant un défi pour d'autres »**. Ainsi, les rapporteurs proposent de **reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2027 l'échéance de réalisation du diagnostic territorial** (**recommandation n° 5**).

## **2. L'URGENCE DE LA RÉSORPTION DES POLLUTIONS ÉMERGENTES, NOTAMMENT CELLES LIÉES AUX PFAS**

Les **avancées** réalisées par la directive européenne du 16 décembre 2020 ne se sont pas limitées à la reconnaissance d'une garantie d'accès à l'eau potable. N'oublions pas que le texte, tel qu'il avait été envisagé au milieu des années 2010, visait surtout à **réviser à la hausse les normes européennes de qualité de l'eau**, qui n'avaient pas été modifiées depuis 1998 et qui s'appliquent aux services d'eau potable **placés sous la responsabilité des collectivités territoriales**.

Dans l'intervalle, les progrès scientifiques ont permis de **mettre à jour une menace particulièrement pernicieuse** pour la santé humaine, menace connue, désormais, **sous l'acronyme de « PFAS »** pour « substance perfluoroalkylée ou polyfluoroalkylée ». Les conditions historiques de **confirmation** de ce danger aux États-Unis sont amplement détaillées dans ce rapport. De façon brève, le monde a découvert que ces **substances chimiques**, utilisées **depuis des décennies** dans de nombreux objets de la vie quotidienne pour leur « force de liaison » et leur « persistance », peuvent avoir des effets **dévastateurs** pour la santé. Les **risques** mentionnés sont **loin d'être anecdotiques** : les États-Unis parlaient, dès 2013, de tumeurs rénales, de cancers des testicules, de maladies thyroïdiennes, d'hypercholestérolémie et de colites ulcéreuses.

En 2023, le Centre international de recherche contre le cancer (CIRC) a **confirmé** la **toxicité** de deux des PFAS les plus répandus, le PFOA et le PFOS, en les classant respectivement dans la catégorie des **cancérogènes « avérés »** pour le premier et des **cancérogènes « possibles »** pour le second.

**Par rapport à d'autres substances toxiques, les PFAS constituent une menace triplement inquiétante.**

Tout d'abord, il faut rappeler que cet acronyme renvoie à **des milliers de molécules** qui, de l'aveu même de l'Académie des sciences, pourraient être de **12 000, voire plus**. La dangerosité potentielle d'une vingtaine d'entre elles est connue. C'est donc **un immense espace des possibles qui reste, à ce jour, totalement inexploré**.

Ensuite, ces molécules **se retrouvent absolument partout** dans nos sociétés industrielles. Tout le monde connaît l'exemple du « Téflon » utilisé dans les ustensiles de cuisine, mais, selon une étude publiée en 2020 dans une revue de chimie, il y aurait **plus de 200 activités ou produits** ayant recours à des PFAS : revêtements antiadhésifs, textiles imperméables, mousses anti-incendie, cosmétiques, médicaments, produits de nettoyage – **et même les batteries électriques au lithium**. De façon subsidiaire, il a été mis en lumière qu'il y avait des PFAS dans des biens plus inattendus, tels que les cordes d'escalade, les cordes de guitare et le gazon synthétique.

Comme l'a précisé en audition Mme Odile Eisenstein, membre de la section de chimie de l'Académie des sciences, « dans une **voiture**, on trouve [*des PFAS*] **depuis le pneu jusqu'au siège** ».

Enfin, à la différence des autres molécules polluantes, les PFAS sont extrêmement **persistants**. Bien qu'elles ne puissent, à proprement parler, être considérées comme « éternelles », ces substances sont **très difficiles à détruire**. Actuellement, l'une des technologies privilégiées est celle consistant à « fixer » les PFAS sur des **charbons actifs** de manière à filtrer l'eau contaminée.

Cette technique a toutefois pour conséquence d'imposer au service d'eau potable d'imaginer un **circuit de traitement** des charbons chargés en PFAS. **Néanmoins**, la destruction de 100 % des PFAS suppose une **incinération à 1 400 degrés Celsius**.

Selon les éléments communiqués aux rapporteurs, notamment par l'ASTEE, **il n'existerait, pour le moment, en France aucun incinérateur capable d'atteindre une telle température**. Les « régénérations » de charbons actifs promises aux services d'eau potable par certains opérateurs ne sont, en réalité, que des **éliminations partielles**.

L'autre technologie utilisée pour filtrer consiste à recourir à des **membranes semi-perméables** qui permettent de récupérer une eau purifiée selon le principe de « **l'osmose inverse** ». Par rapport aux charbons actifs, cette technique a l'avantage d'être plus efficace contre les PFAS à **chaîne courte**, parmi lesquels on trouve **l'acide trifluoroacétique (TFA)**, substance issue de la **dégradation chimique** de pesticides utilisés en agriculture ou de fluides réfrigérants. La filtration génère, toutefois, un **concentrat** chargé en PFAS qu'il est, en l'état actuel des connaissances, **impossible de détruire en raison même des volumes d'eau concernés** et que certains des services d'eau auditionnés admettent **rejeter tout simplement dans la nature sans autre forme de procès**.

Face à la menace protéiforme des PFAS, la directive européenne de 2020 adopte une approche **prudente**, bien que **perfectible**. Au nom du principe de précaution, elle assigne aux **personnes responsables** de la production ou de la distribution d'eau potable, catégorie identifiée en France par le sigle « **PRPDE** », une limite de qualité de **0,1 microgramme par litre** pour la somme des vingt PFAS les plus connus. Cette obligation, qui est entrée en vigueur le 12 janvier dernier, paraît à **première vue rassurante**. Néanmoins, elle est, en réalité, **insuffisante** pour garantir au consommateur une absence de toxicité. Selon les précisions données en audition par l'association Générations Futures, cette limite est purement **arbitraire** et correspond à un « **seuil technique** » des **années 1980**, en deçà duquel il n'était pas possible à l'époque d'effectuer des mesures.

En l'espèce, il est question **d'un des principaux obstacles auxquels se heurtent les autorités de régulation**, à savoir le manque de connaissances sur les PFAS. Ces molécules sont toutes potentiellement toxiques, mais quelle est, **pour chacune d'entre elles, la teneur précise à respecter impérativement** pour protéger la population ? En réalité, **nous sommes loin de le savoir**.

Le cas du TFA, qui ne fait même **pas partie des vingt PFAS** couverts par la **directive de 2020**, est emblématique, puisqu'il n'existe actuellement **pas de consensus** sur cette molécule au sein de l'Union européenne. Les études aboutissent à des seuils allant de **2,2 microgrammes par litre** aux **Pays-Bas** jusqu'à **60 microgrammes** en **Allemagne**.

L'existence **d'alternatives aux PFAS** est également une **question en suspens** pour tous les biens irremplaçables. Certes, il est possible d'envisager de cuisiner **sans des poêles de cuisine en « Téflon »** ou de faire du sport **sans « Gore-Tex »**, mais qu'en est-il de certains **médicaments courants**, des **batteries** de véhicules électriques ou des **tenues ignifugées** portées par les sapeurs-pompiers ? Il ressort des travaux de la mission d'information que, pour ces usages **essentiels**, il n'existe, pour l'instant, **aucune molécule** capable de **se substituer** aux PFAS.

C'est la raison pour laquelle **les deux rapporteurs appellent la France à prendre le problème à bras-le-corps** et à lancer un **grand plan de recherche** sur les PFAS. Des outils de recherche partenariale existent déjà, notamment au travers des « programmes et équipements prioritaires de recherche » (**PEPR**) mis en place depuis 2022 dans le cadre du **programme « France 2030 »** et dotés de **moyens financiers conséquents**, à l'image du programme *One Water* (Eau Bien Commun) consacré à l'eau douce continentale, doté de **53 millions d'euros** sur dix ans.

Ce programme de recherche devra en priorité faciliter la **connaissance** du **comportement** des PFAS dans l'environnement et de leurs **effets** sur la **santé humaine**. Les rapporteurs souhaitent **également** qu'il vise le développement **d'alternatives** aux PFAS pour les usages considérés comme **essentiels**, ainsi que la découverte de nouvelles solutions de **destruction** des PFAS, en particulier dans la perspective du traitement des **concentrats** issus de **l'osmose inverse**.

L'Académie des sciences a ainsi transmis, à l'issue de son audition, une étude concluant aux **effets prometteurs** du **phosphate de potassium** pour rompre les liaisons carbone - fluor qui constituent le cœur même de la molécule de PFAS. Il convient de s'interroger s'il ne faudrait pas creuser cette voie, si elle aboutit à la mise en place d'un **procédé d'élimination de ces molécules simple et vertueux pour l'environnement**.

Un effort de recherche, qui fait l'objet dans ce rapport de **trois recommandations (n° 10 à 12)**, est **principliel** dès lors qu'il **conditionne** en grande partie la mise en œuvre des autres mesures. La **science** doit être plus que jamais **au service des autorités politiques** à une époque où la **confiance** en la parole publique s'érode et où les **fausses informations** circulent en nombre.

Pour traduire concrètement son engagement dans la lutte contre les PFAS, la France doit adopter **une approche plus ambitieuse et pleinement européenne**. La loi du 27 février 2025 qui prévoit **l'interdiction progressive de la mise sur le marché de produits contenant des PFAS**, notamment dans les secteurs des cosmétiques et du textile, constitue, selon Générations Futures, « un bon début qui montre une volonté d'agir » au-delà des 20 PFAS visés par la directive. Mais cette dynamique doit être amplifiée.

Il convient, d'abord, de **soutenir l'extension de la liste des PFAS placés sous surveillance**, dans le cadre de la prochaine révision de la directive de 2020, particulièrement du cas du **TFA**.

Il importe, ensuite, que la France aille au-delà d'un simple **appui à la proposition de restriction générale** déposée auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) par cinq États européens (l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et la Norvège) **en rejoignant pleinement ce consortium**.

Enfin, la France pourrait envisager, dès à présent, de **retenir une norme plus exigeante pour la somme des vingt PFAS mentionnés par la directive**. Pour rappel, à compter de 2028, l'Allemagne appliquera un seuil de 0,02 microgramme par litre pour les quatre PFAS les plus répandus, soit un niveau cinq fois inférieur à celui retenu par la directive. Le Danemark a, pour sa part, adopté une exigence encore plus stricte, avec un seuil cinquante fois plus bas. La France ne doit pas rester à l'écart de ce mouvement, comme promu par les **recommandations n° 14 et 15**.

Pour atteindre ces objectifs, il faut **accélérer la trajectoire quinquennale de réduction des rejets industriels** définie dans la loi du 27 février 2025.

Conformément à la doctrine de l'OMS et suivant les recommandations de l'Académie des sciences, il convient d'**interdire tous les usages « non essentiels » ou « substituables », afin de réserver les dérogations aux seuls usages critiques pour la santé et la sécurité**. Partout ailleurs, **la substitution doit être encouragée puis rendue obligatoire**, dès lors que des alternatives techniquement et économiquement viables sont mises au jour.

La **recommandation n° 17** préconise, à cet égard, de porter une attention particulière au **TFA**. Sans attendre une révision de la directive, il convient de systématiser les contrôles de sa présence dans l'eau potable, **en retenant, dans un premier temps, le seuil de 10 microgrammes par litre** préconisé par la direction générale de la santé, en substitution de celui fixé par l'instruction ministérielle du 19 février 2025, **qui est trop élevée** (60 microgrammes par litre).



La réalisation de ces contrôles sous l'égide des agences régionales de santé, qui sont obligatoires depuis le 12 janvier 2026, suppose de **renforcer les capacités d'analyse disponibles**. Néanmoins, le nombre de laboratoires agréés en mesure de procéder à ces examens complexes demeure insuffisant au regard des besoins, révélant une véritable pénurie de structures accréditées. Cette situation engendre **des contraintes importantes en termes de délais et de logistique entre l'envoi des échantillons et la restitution des résultats**, difficultés particulièrement marquées dans les bassins de vie ultramarins, contraints d'expédier leurs prélèvements vers l'Hexagone. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire d'encourager les laboratoires disposant des compétences requises à **engager une démarche d'accréditation** et, le cas échéant, de **recourir, dans un cadre strictement encadré, à des laboratoires étrangers (recommandation n° 18)**.

Le renforcement de ces contrôles constitue une condition indispensable à la mise en œuvre effective d'**une stratégie globale de destruction des PFAS**. Celle-ci suppose d'intervenir à la fois **sur les charbons actifs** utilisés pour la filtration et la potabilisation de l'eau, ainsi que **sur les concentrats** issus du traitement des eaux.

Les travaux de la mission d'information ont conduit à constater qu'**il n'existe pas**, à l'heure actuelle, **de véritable filière française organisée de régénération complète des charbons actifs saturés en PFAS**. Les entreprises implantées en France spécialisées dans l'activation et la réactivation de charbons actifs sont peu nombreuses, ce qui conduit notre pays à en **importer massivement** (44 000 tonnes chaque année), notamment de Belgique, ou à faire traiter chez notre voisin nos charbons actifs usés. Le plus souvent, les charbons saturés sont réactivés par **la neutralisation** des composants adsorbés par un procédé de pyrolyse, mais la défluoruration des charbons, c'est-à-dire la destruction des PFAS qu'ils contiennent, n'est complète que si la température de l'incinération dépasse **1 400 degrés Celsius**. Cependant, il semble que ce seuil ne soit pas atteint dans la plupart des incinérateurs en France. Les rapporteurs préconisent, en conséquence, non pas de créer de nouveaux incinérateurs qui sont coûteux et énergivores mais d'**améliorer la puissance thermique de ceux existants**. En outre, **ces entreprises pourraient être organisées en une filière à responsabilité élargie du producteur (REP) (recommandation n° 19)**.

Pour certains PFAS très persistants, tels que le TFA, la filtration par charbon actif peut ne pas être efficace, et d'autres procédés, comme l'osmose inverse basse pression, peuvent être envisagés, mais **ils présentent des limites notables** : ils sont à la fois énergivores et coûteux et, surtout, **ils ne résolvent pas la question des concentrats qui restent pollués par les PFAS**. Ces concentrats hautement chargés en polluants sont soit stockés, soit rejetés dans le milieu naturel, alimentant ainsi, selon la Coalition Eau, **une « boucle sans fin de pollution et de dépollution »**. En l'état actuel, l'osmose inverse basse pression n'apparaît **pas comme une solution pérenne, ne faisant que déplacer le problème**. Il semble que son utilisation devrait être réservée qu'aux situations de très fortes concentrations de TFA (au-delà de 10 microgrammes par litre). Le traitement des concentrats, comme celui des charbons actifs, suppose des procédés de destruction à haute température.

Il paraît nécessaire d'**interdire à brève échéance tout rejet des concentrats dans le milieu naturel** et de **les traiter comme des déchets dangereux**, dans l'attente de solutions de recyclage ou de destruction complète.

Une approche comparable doit être retenue s'agissant **des boues d'épuration**. Ce sujet, largement relayé par la presse, met en lumière le fait que **les PFAS ne sont pas dégradés par les stations de traitement des eaux usées et se retrouvent dans les boues résiduaires** qui servent à l'épandage des terres agricoles, au compostage ou à d'autres valorisations. Dans ce contexte, il apparaît indispensable de **ne pas attendre la révision de la directive européenne relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU 2)** pour engager sans délai une campagne nationale de surveillance des effluents issus de ces installations. **L'enjeu en matière de santé publique est considérable**. Telles sont les orientations portées par **les recommandations n° 20 et 21**.

L'amélioration durable de la qualité de l'eau potable ne saurait reposer **uniquement** sur des **traitements curatifs**. La directive européenne de 2020 promeut précisément une approche préventive visant à limiter les risques de contamination **tout au long de la chaîne de distribution** depuis le **captage** jusqu'au **robinet** du consommateur.

S'agissant des **captages**, il convient de rappeler, dans un premier temps, que la situation française **se dégrade progressivement** depuis la fin des années 2010 : on dénombrait **32 800** captages en 2023, contre **33 500** dix ans auparavant et même **38 000** à la fin des années 1990.

Le **dérèglement climatique** explique, naturellement, une part importante des **abandons** de captages, mais la contamination par des **nitrate**s ou des **pesticides** joue également **un rôle non négligeable**.

En sus des **périmètres de protection** découlant de la loi sur l'eau de 1964, **l'ordonnance de transposition** de la directive européenne de 2020 invite désormais les **PRPDE publiques**, c'est-à-dire les collectivités et leurs groupements, à conclure avec les **acteurs économiques** situés dans l'aire d'alimentation du captage considéré un « **plan d'action** » destiné à contribuer au maintien ou à la préservation de la qualité de l'eau prélevée. Le plan d'action devient **obligatoire** lorsque le captage est considéré comme « **sensible** », c'est-à-dire si les résultats d'analyse de l'eau produite **dépassent** des seuils de qualité fixés par arrêté ministériel.

Il ressort de ces travaux que, tout d'abord, les **critères de définition** des captages sensibles, **qui ne sont toujours pas précisés à l'heure actuelle**, risquent de ne pas couvrir l'ensemble des points les plus en difficulté, que l'on peut estimer à **un peu plus de 3 000**. Comme le suggérait la FNCCR lors de son audition, il pourrait être opportun de fixer le seuil de déclenchement du dispositif à **80 % de la limite de qualité**, et non pas à 100 %, de façon à élargir le nombre de captages concernés par un plan d'action (**recommandation n° 25**).

En ce sens, les perspectives offertes par l'**actuel projet de loi d'urgence agricole**, qui supprime frontalement le dispositif des captages sensibles, semblent **aller à rebours** de l'urgence qui s'attache à l'**intensification** de la **protection** des captages, ce qui, dans cette hypothèse, **serait éminemment regrettable**.

Au niveau des **plans d'action**, plusieurs préconisations du rapport visent, d'une part, à **rendre plus contraignantes** les mesures de **prévention** définies d'un commun accord avec les acteurs économiques et, d'autre part, à **améliorer l'accompagnement** des **gestionnaires d'activités polluantes** par les services de l'État (**recommandation n° 22**). S'agissant, notamment, des **agriculteurs**, le mécanisme des paiements pour services environnementaux (PSE) mériterait d'être plus massivement utilisé (**recommandation n° 23**).

Les « plans d'action » au titre des aires d'alimentation de captages s'inscrivent dans des plans plus vastes de gestion préventive des risques : **les plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux** (ou PGSSE) consacrés par la directive de 2020. Pour le dire de manière synthétique, chaque acteur – collectivité, service d'eau potable, délégataire – est **responsable de la partie dont il a la charge** sur la chaîne qui va du captage jusqu'à la distribution de l'eau. Concrètement, **toute personne responsable de la production ou de la distribution d'eau doit établir un PGSSE**, document qui recense les procédures qu'elle doit mettre en œuvre pour gérer les incidents, protéger les installations et garantir la qualité de l'eau.

Les auditions ont mis en évidence qu'à l'instar du diagnostic territorial, **cette obligation demeure encore largement méconnue**. Si les ARS soulignent qu'une dynamique est engagée, celle-ci reste encore embryonnaire. Le plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE) constitue, en effet, **un outil technique et complexe**, dont l'élaboration nécessite souvent un accompagnement. À cet égard, **le guide du PGSSE élaboré par l'ASTEE et la FNCCR** gagnerait à être largement diffusé auprès des collectivités concernées. Les ARS pourraient, par ailleurs, jouer **un rôle d'appui et de validation de la conformité réglementaire des PGSSE une fois ceux-ci finalisés**. Comme pour le diagnostic territorial, l'ordonnance de 2022 a fixé **des échéances** pour leur élaboration – juillet 2027 pour la partie « captages », juillet 2029 pour les volets « production » et « distribution » – qui apparaissent aujourd'hui **difficilement compatibles avec les réalités de terrain**. De ce fait, les rapporteurs proposent d'en assouplir le calendrier, telles sont les orientations portées par les **recommandations n° 26 à 28**.

### **3. LA NÉCESSAIRE RECOMPOSITION DE LA CONDUITE ET DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU**

Comme vu précédemment, les travaux de la mission d'information ont permis de mettre à jour les **nombreuses difficultés** rencontrées par les collectivités et leurs groupements dans la mise en œuvre des obligations découlant de la directive européenne de 2020. Il suffit de **les considérer une par une** pour se rendre compte qu'il y a un point commun à tous ces obstacles : **l'absence d'incarnation politique**, tant au plan national qu'au niveau local.

À chaque fois que les rapporteurs ont auditionné une administration centrale, ils ont eu l'impression que **chaque service essayait de se défausser sur un autre service**.

Évidemment, il n'y a **aucune mauvaise volonté** de la part de ces administrations publiques. Ces carences ne sont que **le reflet d'une répartition des rôles particulièrement complexe entre ministères**.

Au sein du ministère chargé de l'environnement, la **direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)** « anime et évalue » les politiques relatives à la gestion de l'eau et **exerce la tutelle des agences de l'eau**, tandis que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) s'occupe de la « **prévention** et de la **réduction** » des pollutions chimiques. La politique de **santé publique** – à laquelle est rattachable la fixation des **normes de qualité** de l'eau potable ainsi que le suivi des **captages** – relève de la direction générale de la santé (DGS).

En matière d'accès à l'eau potable, le **suivi des populations précaires** relève, en grande partie, de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), qui fait partie de l'administration centrale des **ministères** chargés de la **transition écologique**, de la **cohésion des territoires** et de la **mer**.

Enfin, dès lors qu'on aborde les **compétences** des collectivités territoriales et leurs modalités de **financement**, c'est la direction générale des collectivités locales (DGCL), rattachée au ministère de l'intérieur, qui intervient.

**Il convient de se questionner s'il est réellement surprenant que plus personne ne s'y soit retrouvé lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre une directive européenne comportant des obligations de qualité de l'eau potable et de garantie d'accès pour les collectivités territoriales.**

Une politique publique **transversale** doit, de toute évidence, être **incarnée par un coordinateur de haut niveau**. C'est le choix qui avait été fait dans le domaine de la mer en 1995 avec la création d'un « **secrétariat général de la mer** » positionné au niveau du **Premier ministre**. La question de « l'incarnation » de l'action de l'État en mer, qui était restée lancinante tout au long des années 1980, **semble aujourd'hui faire consensus**.

Les rapporteurs estiment donc qu'il y a dans cette **expérience réussie** un **modèle à suivre** pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale de l'eau en phase avec les **enjeux multifactoriels de notre époque**.

En conséquence, au travers de **trois recommandations (n° 30 à 32)**, ils plaident en faveur de la création d'un **Haut-commissariat à l'eau** qui, sous l'autorité directe du **Premier ministre**, coordonnerait l'action des services de l'État visant à **garantir l'accès** de la population à une **eau potable de qualité**.

Les grandes orientations seraient fixées par un « **comité interministériel de l'eau** » présidé par le Premier ministre, qui réunirait les **ministres chargés de la solidarité et du logement** en plus des ministres traditionnellement cités (santé, environnement, agriculture, intérieur, *etc.*) et disposerait de **larges compétences** : gestion et partage de la **ressource** en eau, protection des **captages**, **contrôles** de la **qualité** de l'eau potable, mise en œuvre de la **garantie d'accès** à l'eau potable instaurée par la directive européenne de 2020, encadrement des **tarifs** d'accès à l'eau, **redevances** et **financement** des infrastructures, **information** et modalités de **participation** des usagères et des usagers.

Naturellement, l'identification d'une autorité décisionnelle implique le **renforcement parallèle** de la « **démocratie de l'eau** », aujourd'hui incarnée de manière imparfaite par le Comité national de l'eau (CNE). Cette instance, qui n'a jamais été conçue comme un « **Parlement de l'eau** » depuis sa création en 1964, affiche des effectifs **pléthoriques (166 membres)** et se limite à la représentation des **services** de l'État, des **collectivités territoriales** et **usagers** de l'eau.

Afin d'ériger ce Comité en véritable « **expert** » chargé d'éclairer l'action du Gouvernement, les rapporteurs **reprennent à leur compte** les **suggestions** de réforme formulées par le sénateur Hervé Gillé en 2023 dans le cadre d'une mission d'information sur la gestion durable de l'eau, à savoir **la transformation du CNE en « Haut-Conseil » sur le modèle du Haut-Conseil de la santé publique (HSCP) (recommandation n° 33)**.

Cela supposerait une **restructuration** du CNE en **cinq commissions spécialisées** habilitées, en tant que telles, à **se prononcer au nom du Comité dans son ensemble**. À l'instar du HSCP, le travail de coordination des travaux serait effectué par un « **collège** » aux effectifs restreints. Le champ de **compétences** du nouveau « Haut-Conseil » serait **élargi** par rapport à celui applicable au CNE de façon à ce qu'il puisse **être saisi pour avis** de tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret intéressant le comité interministériel de l'eau.

Une telle réorganisation aurait l'avantage de permettre la **création de deux nouveaux collègues** au sein du CNE consacrés respectivement à la représentation de la **communauté scientifique** et des acteurs de la **lutte contre la précarité sociale** (Union nationale des CCAS, Fondation pour le logement des défavorisés, Coalition Eau, *etc.*).

Au niveau local, le Haut-commissariat à l'eau pourrait **s'appuyer sur les préfets coordinateurs de bassin**, eux-mêmes épaulés par les agences de l'eau.

**Le processus historique d'affirmation du droit à l'eau ne saurait être mené jusqu'à son terme sans l'accomplissement par les services de l'État d'une véritable « révolution culturelle » fondée sur l'interministérialité et l'expertise.**

Après avoir esquissé les contours d'une refonte de l'organisation de la « démocratie de l'eau », il convient à présent de mettre en exergue la synthèse de nos travaux consacrés à son **financement**.

Tout d'abord, **les collectivités devront, dans les prochaines années, faire face à un volume d'investissements considérable**, non seulement pour **moderniser les réseaux d'eau potable** (près de 200 collectivités ont un taux de fuite supérieur à 50 %) et **sécuriser l'alimentation en eau potable** (plus de 2 000 communes ont connu des tensions d'approvisionnement en 2022), mais aussi pour **traiter les pollutions persistantes**.

**Plus d'un milliard d'euros par an sont aujourd'hui consacrés en France à la dépollution des seuls pesticides et des nitrates**. Ce montant sera largement dépassé dans les années à venir, les technologies à mettre en œuvre pour éliminer les polluants persistants comme les PFAS étant encore plus coûteuses.

Face au « mur d'investissement » qui se dessine pour les collectivités, **le principe de « l'eau paie l'eau »**, cadre budgétaire historique, **semble aujourd'hui atteindre ses limites**. Les coûts induits par le traitement des polluants persistants pourraient, en effet, en se traduire par **des hausses significatives du tarif de l'eau**. Selon AMORCE, celles-ci pourraient dépasser **50 %** pour les usagers domestiques. À titre d'illustration, le déploiement de l'osmose inverse basse pression représente, pour le SEDIF, **un coût de 0,40 euro par mètre-cube**, dans le cadre d'un programme d'investissement d'**un milliard d'euros sur huit ans**. De son côté, l'ASTEE estime que le traitement des PFAS engendrera des coûts compris entre **0,4 et 1,2 euro** par mètre-cube, des niveaux difficilement soutenables en l'absence de ressources complémentaires.

Dans ce contexte, les auditions ont fait émerger l'idée d'**un assouplissement encadré du principe « l'eau paie l'eau » permettant de mobiliser des financements extérieurs au budget annexe de l'eau**.

Le rôle des agences et offices de l'eau mérite également d'être réinterrogé. Les auditions conduites par la mission ont mis en évidence la nécessité d'**adapter davantage leur action aux nouveaux enjeux de la qualité de l'eau potable**, ainsi qu'**à l'échelle territoriale des obligations issues de la directive**. Depuis plusieurs années, les **programmes pluriannuels d'intervention (PPI)** des agences de l'eau accordent une priorité croissante aux actions en faveur du **grand cycle** (restauration des milieux, continuité écologique, préservation de la biodiversité), en portant au **petit cycle**, c'est-à-dire de l'ensemble des opérations relevant de la production, du traitement, du stockage et de la distribution d'eau potable, une attention moindre. Ce déséquilibre apparaît d'autant plus discutable que **les collectivités contribuent à hauteur de 80 % au financement des agences**, pour un retour évalué à environ 30 %.

Dans ce contexte, **un rééquilibrage des interventions des agences de l'eau**, conciliant plus étroitement les exigences du petit et du grand cycle, apparaît nécessaire. Cela passe par **la suppression du « plafond mordant »**, afin de redonner aux agences des marges de manœuvre accrues et de garantir que **la totalité des recettes de l'eau doit rester affectée au service de l'eau**. Le renforcement de leurs ressources permettrait ainsi d'amplifier leur soutien aux collectivités, notamment **en bonifiant les prêts de la Banque des territoires** (les « aqua-prêts ») et **en accompagnant financièrement la mise en œuvre des obligations liées à la qualité de l'eau potable**, telles que **l'élimination des PFAS** ou **l'élaboration des PGSSE**. Telles sont les orientations portées par nos **recommandations n° 35 à 37**.

Depuis la réforme entrée en vigueur en 2025, les agences et offices de l'eau perçoivent désormais **dix redevances, dont huit portent directement sur des activités exerçant des pressions sur la ressource en eau**, du fait de pollution, de prélèvements ou de performances insuffisantes des réseaux (c'est-à-dire de fuites). Cependant, **cette réforme n'a qu'imparfaitement répondu à l'exigence de rééquilibrage entre les différentes catégories d'utilisateurs**.

Les usagers domestiques continuent de supporter, *via* leur facture d'eau, **plus des quatre cinquièmes du financement global de la politique de l'eau, alors même qu'ils ne représentent qu'environ 26 % des prélèvements**. En 2026, sur un produit total de redevances de 2,49 milliards d'euros, leur contribution s'élève à 1,9 milliard d'euros, contre 222 millions d'euros pour les usagers agricoles et 167 millions d'euros pour les usagers industriels.

Les associations entendues lors des auditions convergent pour souligner que **la participation du secteur agricole demeure limitée**. Si les usages industriels font l'objet, avec la loi du 27 février 2025, d'une redevance au titre des rejets de PFAS qui complète la redevance pour pollutions industrielles, **les trois redevances pour les activités agricoles** (redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage, redevance pour pollutions diffuses et redevance pour prélèvement sur la ressource) **sont atténuées par l'existence de planchers égaux à zéro, d'exemptions et de tarifs relativement faibles qui en limitent la portée**. Trois exemples peuvent être cités :

1° La **redevance pour prélèvement** peut être fixée à zéro pour les activités agricoles nécessitant une irrigation ou pour l'élevage ;

2° Les **produits phytosanitaires** (pesticides, engrais) n'entrent pas dans l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses, bien qu'ils contiennent des métaux lourds ;

3° La **redevance pour pollutions diffuses** n'a pas augmenté depuis 2019 : elle reste fixée entre 0,9 et 9 euros par kilo selon la toxicité.

Nicolas Garnier, délégué général d'AMORCE, estime que : « **la réforme des redevances a échoué à donner du sens au système** » et Édith Guiochon, coordinatrice de la Coalition Eau : face au « mur d'investissement », il conviendrait de « **renforcer le principe "pollueur-payeur" par un principe "qui détériore restaure"** ». Du reste, la Cour des comptes a, dès 2023, attiré l'attention **sur les insuffisances de la fiscalité environnementale**, en particulier **les effets contre-productifs des exonérations de redevances**, qui empêchent celles-ci de jouer leur rôle en faveur de la protection de la ressource.

Les rapporteurs partagent la conviction qu'**un approfondissement du rééquilibrage des redevances entre les différentes catégories d'usagers est nécessaire**. Ils convergent également sur l'intérêt de prolonger cette mission, **s'agissant du volet agricole**, par une étude dédiée, conduite en concertation avec les agriculteurs, les éleveurs et les maraîchers, sur l'évolution des différentes redevances agricoles.

**Une extension sans délai de l'assiette de la redevance pour pollution diffuses aux substances pesticides identifiées comme dangereuses et d'en rehausser significativement les tarifs devrait être mise en place (recommandation n° 39).**

S'agissant maintenant des redevances dues par les usages industriels, les auditions ont permis d'identifier un « angle mort ». Contrairement aux fabricants, les acteurs qui **mettent sur le marché les produits industriels à l'origine des pollutions sont hors champ et ne contribuent pas**. Il s'agit des importateurs et des distributeurs de substances ou de produits contenant des PFAS, microfibres, solvants ou autres composés persistants. Ceux-là ne supportent pas le coût environnemental futur de la pollution qu'ils contribuent pourtant à diffuser. C'est pourquoi la **recommandation n° 40** porte sur l'instauration d'une redevance qui viendrait compléter celles instaurées par la loi du 27 février 2025, **applicable à toute personne qui importe, commercialise ou distribue des produits industriels contenant des molécules identifiées comme des sources de pollutions persistantes**.

En complément des redevances, les auditions ont conduit à examiner, parmi les leviers de financement des exigences issues de la directive de 2020, **la question de l'eau emballée**. Malgré les objectifs fixés par la loi AGECE de 2020, qui visait une réduction de moitié du volume de bouteilles en plastique, **la consommation d'eau conditionnée** ne faiblit pas, avec près de neuf milliards de litres écoulés chaque année en France, avec un impact environnemental négatif (déchets contribuant à la pollution des eaux, surexploitation des captages), outre les additifs contenus dans le plastique, comme le bisphénol A. L'eau conditionnée est d'ailleurs vendue 100 fois plus chère au litre que l'eau du robinet.



Dans ce contexte, les rapporteurs rejoignent la proposition formulée par la Coalition Eau d'**instaurer une taxe**, d'un montant très modeste (0,2 centime par litre), **sur l'eau emballée vendue en France**, y compris l'eau aromatisée.

Cette taxe aurait un rendement de 18 millions d'euros environ, susceptible d'être mobilisés pour **financer les dispositifs d'accès à l'eau potable des personnes en situation de précarité hydrique, à la suite des diagnostics territoriaux (recommandation n° 42)**. Le rapporteur Jean-Michel Brard propose d'exclure l'eau conditionnée en bouteilles de verre de l'assiette de cette taxe, au regard du caractère plus écologique du verre que les autres contenants.

Enfin, il convient d'évoquer l'extension de travaux du rapport aux bassins de vie ultramarins. Le **Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG)** et la **régie Odysse**, relevant de la communauté d'agglomération du centre de la Martinique, ont été entendus. Ces échanges ont conduit à formuler **la recommandation n° 41** visant à élargir le volet « Santé » du plan Chlordécone afin de renforcer le soutien financier aux opérations de potabilisation de l'eau en Martinique et en Guadeloupe, notamment par l'acquisition de charbons actifs et la modernisation des infrastructures d'assainissement et de dépollution.

En effet, ces bassins de vie doivent faire face à une double contrainte : **à la persistance d'une pollution historique aux pesticides** s'ajoutent des fragilités structurelles, tenant à **la vulnérabilité accrue de la ressource** (sécheresses, aléas naturels), **à l'état souvent dégradé des infrastructures**, ainsi qu'à **un contexte socio-économique** limitant les capacités d'intervention des opérateurs publics. Dans ces conditions, **un effort financier accru apparaît indispensable pour garantir un accès durable à une eau potable, tant en quantité qu'en qualité.**



## **PREMIÈRE PARTIE : L'AMBITION, ENCORE LARGEMENT DÉÇUE, DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL DE PRÉCARITÉ DANS L'ACCÈS À L'EAU POTABLE**

Le diagnostic territorial prévu par la directive européenne constitue un outil central pour garantir **un accès effectif à l'eau destinée à la consommation humaine**, dans un contexte marqué par les fragilités climatiques, la vétusté des réseaux et la persistance de situations de précarité. Son déploiement reste toutefois encore **limité**, faute d'un appui suffisant de l'État, ce qui rend indispensable **une clarification méthodologique, une mobilisation accrue des collectivités et un soutien financier adapté**.

### **I. LA GARANTIE D'ACCÈS À UNE EAU POTABLE DE QUALITÉ CONSACRÉE PAR LA DIRECTIVE DE 2020 NE CONSTITUE Q'UNE RÉPONSE IMPARFAITE AUX BESOINS EN EAU POTABLE EN FRANCE**

Conçue comme le **prolongement** d'une initiative citoyenne européenne (ICE) visant à consacrer le « **droit à l'eau** » dans toute l'Union européenne, la directive adoptée le 16 décembre 2020 ne fait que créer une **garantie d'accès** à l'eau potable conditionnée à **l'identification préalable** des personnes privées d'eau ou ne bénéficiant que d'un accès limité. En dépit de ces imperfections, un tel dispositif devrait permettre à la France de prendre conscience de l'étendue de la **précarité** dans l'accès à l'eau potable sur l'ensemble du territoire national, qui devrait **s'accroître** au cours des prochaines années.

#### **A. MALGRÉ UNE SITUATION GLOBABLEMENT SATISFAISANTE, L'ACCÈS À L'EAU POTABLE DANS NOTRE PAYS N'EST PAS TOTAL ET POURRAIT ÊTRE REMIS EN CAUSE DANS LES ANNÉES À VENIR**

La France dispose de **ressources en eau douce abondantes** si l'on prend en compte les volumes disponibles. Les données globales dissimulent, toutefois, d'importantes **disparités territoriales**, qui sont vouées à s'accroître au cours des prochaines années en raison du **dérèglement climatique**. Par ailleurs, même si la population française, dans sa grande majorité, dispose d'un accès à une eau potable, de réelles **difficultés** subsistent pour certains **publics spécifiques**.

## 1. L'accès à l'eau potable en France pourrait être de plus en plus fragilisé par les effets du dérèglement climatique et la vétusté d'une part importante des installations de distribution

D'un point de vue global, la France apparaît **bien dotée en eau douce**. Selon les données publiées par le ministère chargé de la transition écologique (MTE) <sup>(1)</sup>, **211 milliards de mètres cubes d'eau** se renouvellent en moyenne chaque année sur le territoire hexagonal, ce qui donne à chaque personne un accès théorique à plus de **3 000 mètres cubes d'eau** chaque année.

Si l'on prend en compte les critères de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui considère qu'il y a « **stress hydrique** » en-deçà de 1 700 mètres cubes d'eau par personne et « **pénurie** » sous le seuil de 1 000 mètres-cubes par personne, la situation française apparaît donc **satisfaisante**. Seule une fraction de ces ressources, estimée à **29,5 milliards de mètres cubes** en 2021, est prélevée pour des usages humains (industriels, agricoles, etc.), ce qui laisse une part importante pour **la vie des écosystèmes naturels**. Dans cet ensemble, les prélèvements pour la distribution d'eau potable à usage alimentaire représentaient **5,3 milliards de mètres cubes** en 2021 <sup>(2)</sup>.

Pour autant, si la France ne connaît pas de déficit hydrique chronique à l'échelle nationale, l'accès à l'eau douce n'est toutefois ni **continu**, ni **homogène** selon les **bassins de vie** et les **saisons**. Tout d'abord, on peut rappeler que la consommation d'eau atteint son pic **entre juin et août** en raison, notamment, des besoins accrus liés à l'irrigation agricole. Comme le rappellent les services du MTE, la période estivale représente à elle-seule environ **60 %** de la **consommation** annuelle d'eau douce, alors que les cours d'eau ne concentrent que **15 %** du **volume disponible** sur l'année <sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, **l'accès à l'eau n'est pas garanti partout toute l'année**. Lorsqu'une pénurie d'eau est prévisible sur un bassin de vie, les préfets peuvent mettre en place des **restrictions d'eau** temporaires et progressives, visant à préserver les usages prioritaires <sup>(4)</sup>. Sur la période 2012-2023, de telles mesures ont été fréquentes sur certaines zones, notamment dans **l'ouest**, le **sud-ouest**, le **centre** et **l'est** de la France, ce qui montre **la fragilité de ces régions** par rapport à la disponibilité de la ressource. Contrairement à la hiérarchisation des usages découlant de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, elles ont, par ailleurs, tendance à **épargner** certains secteurs d'activité, notamment les **industriels**, au détriment des usagers domestiques ou de l'agriculture <sup>(5)</sup>.

---

(1) *Bilan environnemental de la France - édition 2024 (publié en mars 2025) - Service des données et études statistiques (SDES) - page 22.*

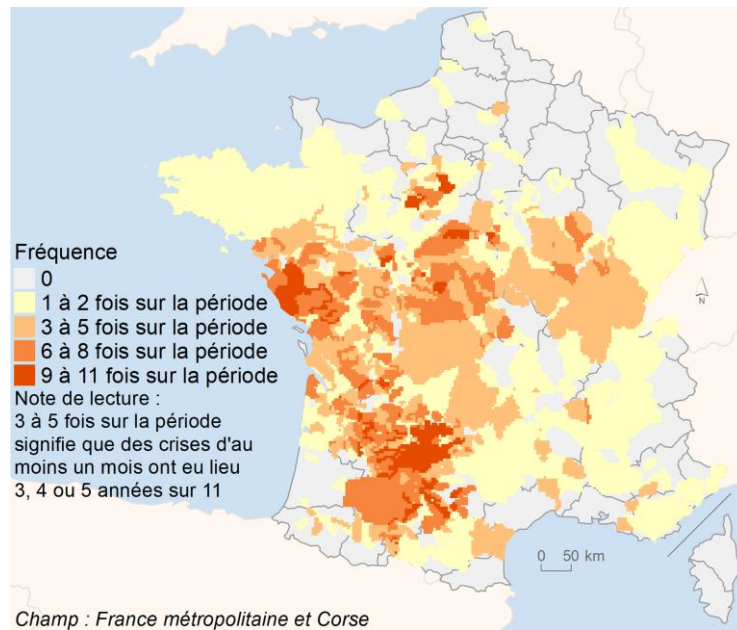
(2) *Bilan environnemental 2024 précité - page 22.*

(3) *Moyenne 2008-2019 (Bilan environnemental 2024 précité - page 24).*

(4) *1° du II de l'art. L. 211-3 du code de l'environnement.*

(5) *Le rapport n° 4376 de la commission d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences (Mme Mathilde Panot, présidente et M. Olivier Serva, rapporteur), publié le 15 juillet 2021 a, par exemple, fait état de conflits d'usages dans le bassin de Volvic (Puy-de-Dôme).*

## Fréquence des épisodes annuels de restriction de niveau « crise » des usages de l'eau superficielle d'une durée supérieure à un mois, sur la période 2012-2023



Note de lecture : « 3 à 5 fois sur la période » signifie que des crises d'au moins un mois ont eu lieu 3, 4 ou 5 années sur 12.

Sources : Vigieau - SDES (2024).

L'épisode de **sécheresse** qui a frappé le pays en 2022 a été le grand **révélateur** de ces fragilités territoriales. Comme l'a noté une mission d'inspection interministérielle dans un rapport publié en 2023, l'approvisionnement en eau potable a connu de fortes tensions, voire des **ruptures de service**, majoritairement en **zones rurales** et de **montagne** mais aussi dans « **certaines agglomérations** » <sup>(1)</sup>.

La mission a répertorié **1 052 communes** ayant mis en place au moins une mesure de gestion dérogatoire pour assurer la continuité du service sur tout ou partie de leur bassin de vie ainsi que **1 093 autres** qui sont passées « **près de la rupture** » <sup>(2)</sup>. La situation n'a pas été la même d'un département à l'autre : si, par exemple, l'Ille-et-Vilaine, l'Yonne, les Landes et le Gers ont été peu affectés, de nombreuses tensions ont été signalées dans le Finistère et les Côtes-d'Armor, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, dans les Alpes-de-Haute-Provence ainsi que dans l'Ariège, le Cantal et la Lozère <sup>(3)</sup>.

---

(1) Rapport conjoint n° 014714-01 / 22087R / 22105 publié en mars 2023 par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) - Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022.

(2) Rapport précité (page 16).

(3) Ibid. (page 17).

**Rien n’indique – bien au contraire – que cet épisode serait exceptionnel.** Dans une récente note d’analyse, le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan estime que, « du fait du changement climatique, les écosystèmes pourraient subir à **l’horizon 2050** des situations de **stress chronique** plusieurs années consécutives sur tout le territoire hexagonal et plus particulièrement dans le sud-ouest et le sud-est de la France ». Sans une inflexion des tendances actuelles, **88 % du territoire hexagonal** pourrait se retrouver en situation de tension modérée ou sévère durant l’été. Le bassin hydrographique de **l’Adour-Garonne**, qui cumulerait des situations de tension hydrique en prélèvements comme en consommations, a été ciblé comme particulièrement vulnérable <sup>(1)</sup>.

En dépit des particularités liées à leur positionnement géographique, les **territoires ultramarins** n’échappent pas pour autant aux problèmes de raréfaction de la ressource en eau. Ainsi, l’office de l’eau de la Guyane souligne la « **vulnérabilité** » des unités de production, en particulier de celles situées au niveau du littoral, qui assurent 80 % des prélèvements <sup>(2)</sup>. L’office de **Martinique** rappelle, pour sa part, la sécheresse de 2020, au cours de laquelle des quartiers entiers de la commune du Lamentin, qui compte près de 40 000 habitants, ont subi des **coupures intégrales pendant plus d’une semaine** <sup>(3)</sup>. Celui de La Réunion indique que l’île a également connu une forte sécheresse au début de l’année 2025, qui a conduit à des coupures d’eau pour plusieurs **dizaines de milliers d’usagers** <sup>(4)</sup>.

---

(1) *L’eau en 2050 : graves tensions sur les écosystèmes et les usages* - Note d’analyse n° 156 (juin 2025) - pages 14 et 15.

(2) Contribution écrite adressée au secrétariat de la délégation le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

(3) Contribution écrite adressée au secrétariat de la délégation le 4 juillet 2025.

(4) Contribution écrite adressée au secrétariat de la délégation le 1<sup>er</sup> juillet 2025.



La Guadeloupe, pour sa part, est confrontée à un véritable problème de sécurisation de ses installations avec **un taux de pertes de près de 60 %** <sup>(1)</sup>.

En 2024, Intercommunalités de France publiait une cartographie inédite recensant **198 services d'eau dont le taux de rendement des réseaux est inférieur à 50 %**, révélant ainsi l'ampleur des pertes en eau sur une partie significative du territoire national <sup>(2)</sup>. Là encore, les services les plus impactés se situaient dans l'est, le centre et le sud-ouest du pays.

**De nombreux bassins de vie sont donc, d'ores et déjà, confrontés à des situations de stress hydrique et leur nombre devrait continuer à s'accroître au cours des prochaines décennies.**

## **2. Bien qu'elle soit difficile à évaluer précisément, la précarité dans l'accès à l'eau potable en France existe sous différentes formes**

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la notion de « précarité » dans l'accès à l'eau potable **n'est pas facile à appréhender.**

Si l'on en croit la dernière enquête nationale sur les conditions de logement, qui a eu lieu en 2013 <sup>(3)</sup>, des **progrès importants** dans l'accès à l'eau ont été accomplis au cours des dernières décennies. Cette année-là, **moins de 1 % des logements hexagonaux** étaient privés d'un des trois éléments de confort sanitaire de base que sont l'eau courante, une baignoire ou une douche et des toilettes à l'intérieur, contre **15 %** en 1984. En d'autres termes, cela signifie que **plus de 99 %** des ménages étaient **connectés au réseau public d'eau potable** au début des années 2010. Ces données rejoignent en partie le bilan publié en 2023 par l'OMS et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance <sup>(4)</sup> dans le cadre d'un Programme de surveillance conjoint <sup>(5)</sup> de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, qui établissait à **plus de 99 %** la part de la population de la France hexagonale disposant en 2022 d'un **accès géré en toute sécurité** au réseau de distribution d'eau potable. Par comparaison, la performance française était similaire à celle de l'Allemagne et de l'Espagne, mais **supérieure à celle de l'Italie (93 %) et même de la Suisse (97 %)** <sup>(6)</sup>.

---

(1) Données issues de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement (SISPEA).

(2) *Gestion de l'eau : une carte des points noirs en termes de fuites* – mars 2024 (site internet d'Intercommunalités de France).

(3) Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) - *Les conditions de logement fin 2013* - INSEE Première n° 1546 (avril 2015).

(4) En anglais : United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF).

(5) En anglais : Joint Monitoring Program (JMP). Le JMP est le mécanisme officiel des Nations Unies chargé de suivre le degré de réalisation de l'objectif de développement durable (ODD) numéro 6 (« assurer la disponibilité et la gestion durable de l'eau et de l'assainissement pour tous à l'horizon 2030 ») depuis 2016.

(6) *Progrès en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène des ménages 2000-2022* (Rapport du JMP – 4 juillet 2023) : pages 109, 111, 113 et 119.

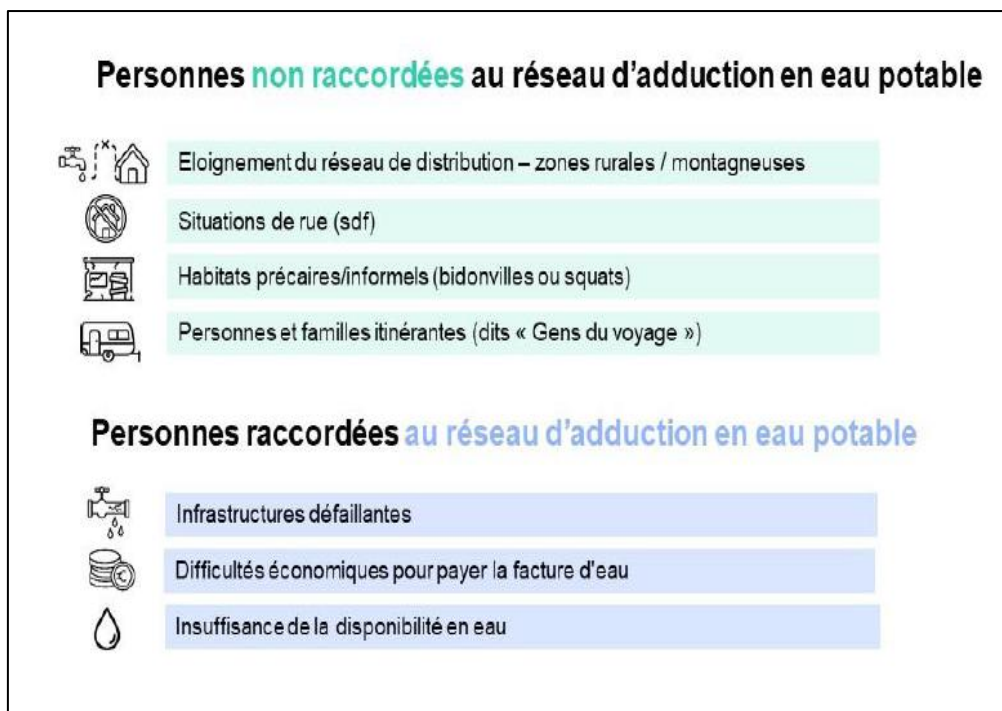


Les chiffres de l'INSEE ne concernent, toutefois, que les ménages dotés d'un logement, ce qui exclut toutes les personnes en situation de **grande précarité résidentielle**, qu'il s'agisse de l'absence totale de logement ou de l'occupation de logements précaires ou indignes (bidonvilles ou squats).

Quant aux données du Programme de surveillance conjoint (*Joint monitoring program* – JMP) précité, la Coalition eau<sup>(1)</sup> souligne que « la **méthodologie** employée fait face à de **nombreuses limites** » et que « les données comportent une **marge d'erreur** »<sup>(2)</sup>.

Selon le collectif, il convient d'appréhender la précarité **sous un angle beaucoup plus large** incluant, outre les populations sans abri ou en habitat informel, les **habitantes et habitants itinérants** et les personnes disposant d'un **logement éloigné** du réseau ainsi que les personnes **raccordées**, mais souffrant d'une alimentation **insuffisante** ou rencontrant des **difficultés à s'acquitter du prix de l'eau**.

### La précarité selon la Coalition Eau



Source : contribution écrite de la Coalition Eau du 7 juillet 2025.

Si l'on prend en compte cette acception, **il devient difficile de chiffrer précisément la précarité dans l'accès à l'eau potable**, le nombre de personnes concernées pouvant varier de quelques centaines de milliers à plusieurs millions de selon le critère considéré.

(1) Fondée en 2007, la Coalition Eau est un collectif de 30 organisations non gouvernementales (ONG) françaises engagées pour les droits humains à l'eau potable et à l'assainissement et pour la préservation et la gestion durable de l'eau, bien commun.

(2) Les chiffres de l'accès à l'eau et à l'assainissement en France - décryptage du 25 novembre 2021 (site internet de la Coalition Eau).

Dans son dernier **rapport sur le mal-logement**, la Fondation pour le logement des défavorisés <sup>(1)</sup> estimait que **350 000** personnes étaient **sans domicile** en 2024.

Elle rappelait, par ailleurs, qu'environ **100 000** personnes vivaient dans des habitations de fortune <sup>(2)</sup> en 2016 et que, selon la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les tsiganes et les gens du voyage (FNASAT-GV), **208 000** « gens du voyage » ne bénéficiaient pas d'un habitat digne et sécurisé en 2017 <sup>(3)</sup>. Enfin, le rapport évaluait à **1,87 million** le nombre de personnes vivant dans des **logements privés de confort** en 2020, c'est-à-dire dans des logements dénués du confort sanitaire de base, de chauffage central ou de coin cuisine <sup>(4)</sup>.

Ces chiffres ont le mérite de fournir **un premier aperçu des situations de précarité** que connaît une partie de la population vivant en France en matière d'accès à l'eau. Toutefois, en l'absence de données exhaustives, ils ne constituent que des **ordres de grandeur indicatifs**, insuffisants pour mesurer avec fiabilité l'ampleur réelle du phénomène sur l'ensemble du territoire national. Comme le souligne la Coalition Eau, « **il n'existe pas d'outils statistiques ni d'indicateurs adaptés** » <sup>(5)</sup>. Au niveau de l'État, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) est capable de dénombrer précisément le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles ou des « grands squats » <sup>(6)</sup>, mais **seule cette dimension de la précarité** est suivie de manière systématique.

**Les travaux de la mission d'information ont également permis d'établir que, si la précarité dans l'accès à l'eau est loin d'être négligeable dans l'hexagone, la situation est plus critique et plus complexe dans les outre-mer.**

Bien que ces bassins de vie fassent partie intégrante du territoire de la République, les conditions d'existence y apparaissent bien plus dégradées qu'ailleurs. La Coalition Eau rappelle que, dans certains départements ultramarins, « l'eau n'est pas toujours **disponible ni accessible en continu** » et qu'une part significative de la population « est victime de fréquentes **coupures** d'eau tout au long de l'année » <sup>(7)</sup>.

---

(1) Anciennement Fondation Abbé Pierre.

(2) Baraques de chantier, Algeco, habitations légères de loisirs (bungalows ou mobil-homes), logements détruits par une catastrophe, bidonvilles ou squats dans des maisons en ruines, wagons désaffectés, locaux agricoles reconvertis, etc.

(3) *30<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France* - publié le 22 janvier 2025 (page 317).

(4) *Ibid.* (page 237).

(5) Contribution écrite précitée du 7 juillet 2025.

(6) Elle dénombrait 15 200 personnes fin 2023, réparties sur 400 sites (rapport sur l'état du mal-logement en France précité - page 198).

(7) Contribution écrite précitée du 7 juillet 2025.

### **L'accès à l'eau : un droit humain non garanti dans les outre-mer**

Dans sa contribution écrite précitée du 7 juillet dernier, la Coalition Eau rappelle les travaux effectués par la Fondation pour le logement des défavorisés <sup>(1)</sup>, qui avait estimé en 2023 à **160 000** le nombre de personnes vivant dans des **habitats de fortune** dans les outre-mer, soit plus que dans l'hexagone, et à **plus de 150 000** le nombre de personnes vivant dans les logements **privés de confort**.

La situation à Mayotte est encore plus tragique : dans un rapport publié en 2024, l'ONG Solidarités International estime à **29 %** le nombre de logements n'ayant pas accès à l'eau courante, ce qui correspond environ à **93 000 personnes pour ce seul bassin de vie** <sup>(2)</sup>. Dans les quartiers précaires, cette situation s'expliquerait par une couverture insuffisante du réseau d'eau potable, elle-même liée au manque d'investissements et aux contraintes topographiques de certaines localités.

En Guyane, il y aurait, selon les travaux précités de la Fondation pour le logement des défavorisés <sup>(3)</sup>, **18 000 logements informels non raccordés** aux réseaux d'eau et d'assainissement. L'Agence régionale de santé (ARS) estimait, pour sa part, à 15 % la part de la population n'ayant pas accès à l'eau potable en 2023, soit 30 000 personnes environ <sup>(4)</sup>. Dans sa contribution écrite adressée à la mission d'information le 1<sup>er</sup> juillet 2025, l'office de l'eau guyanais indique que **cette estimation est probablement sous-évaluée**, en raison de son ancienneté et des méthodes statistiques employées.

Même lorsque les ménages sont connectés, le **mauvais état des réseaux** de distribution entraîne des manques d'eau récurrents dans les foyers, ce qui amène les services responsables à procéder à des « **tours d'eau** », c'est-à-dire à une alimentation en eau des habitations selon un système de rotation. La fréquence des tours d'eau est particulièrement **élevée en Guadeloupe**, dont le réseau d'eau potable est confronté à de nombreuses fuites, à des problèmes de vétusté ainsi qu'à des branchements clandestins. Son taux de rendement était ainsi **descendu à 32 % en 2022** <sup>(5)</sup>, avant de remonter à 42 % en 2023. En Martinique, le taux était évalué **en moyenne à 50 %** par l'Office de l'eau en 2023, ce qui restait bien en-deçà de la moyenne nationale et cachait de **nombreuses disparités** entre bassins de vie <sup>(1)</sup>.

## **B. LA DIRECTIVE DE 2020 AMORCE LA CRÉATION D'UNE GARANTIE D'ACCÈS À L'EAU POTABLE SANS RECONNAISSANCE D'UN DROIT OPPOSABLE**

En réponse à la mobilisation des citoyens européens en faveur du droit à l'eau (« *Right2water* »), le législateur de l'Union européenne n'a fait qu'introduire dans une directive consacrée **prioritairement** à l'amélioration de la **qualité** de l'eau potable une « **garantie d'accès** » aux contours assez flous et conditionnée à l'identification **préalable** des personnes en situation de précarité.

### **1. La directive est issue d'une initiative citoyenne européenne (ICE) visant à consacrer le droit à l'eau potable comme un droit humain**

(1) *Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer* - Fondation Abbé Pierre (2023).

(2) *Bilan de la crise de l'eau à Mayotte - Solidarités international (décembre 2024) – Page 9.*

(3) *Évoqué dans la contribution écrite de la Coalition Eau précitée du 7 juillet 2025.*

(4) *État des lieux en santé et en environnement - Rapport CA1200000 / 1036545 (21 décembre 2023) - page 69.*

(5) *Eau et assainissement : les chiffres clefs 2024 - Office de l'eau de Guadeloupe - page 28.*

Les contours d'un « **droit à l'eau** » apparaissent au niveau de l'Organisation des Nations Unies avec l'adoption, le 28 juillet 2010, de la **résolution 64/292** qui fait du « droit à l'eau et à l'assainissement » un « **droit de l'homme** » essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme.

#### Des « Objectifs du Millénaire » au « droit à l'eau »

La résolution n° 55/2 adoptée le 8 septembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies, dite « déclaration du Millénaire », fixe plusieurs objectifs de réduction de la pauvreté – **objectifs du millénaire pour le développement (OMD)** – parmi lequel figure (7 C) la réduction de moitié, d'ici 2015, du « pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ».

À l'initiative de la Bolivie, une résolution est présentée de nouveau à l'Assemblée générale le 28 juillet 2010 afin de **consacrer un droit** destiné à permettre la réalisation de cet objectif.

Le texte est adopté par 122 voix pour et 0 contre (41 abstentions). **La France a voté en faveur de la résolution** avec, notamment, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne.

Profitant de l'entrée en vigueur, en décembre 2009, du traité de Lisbonne, une **initiative citoyenne européenne (ICE)** <sup>(2)</sup> est lancée le 10 mai 2012 afin d'inviter la Commission européenne à « proposer une législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un **droit humain** au sens que lui donnent les Nations Unies » et devienne une « **obligation** » pour tous les États membres. L'initiative, dénommée « *Right2water* » (droit à l'eau), après avoir recueilli le soutien de plus de **1,6 million de citoyens** <sup>(3)</sup> a été **enregistrée officiellement le 20 décembre 2013**. Ses organisateurs, regroupés dans un « **comité de citoyens** » <sup>(4)</sup>, ont été ensuite auditionnés par la Commission le 17 février 2014.

---

(1) *Rapport de gestion 2023 de l'Office de l'eau de Martinique (page 9).*

(2) *Dispositif introduit à l'art. 11 du traité sur l'Union européenne (UE) par le traité de Lisbonne et régi par le règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011 du Parlement européen et du Conseil. L'ICE permet à un million de citoyens issus d'au moins sept États membres d'inviter la Commission européenne à soumettre une proposition législative dans un domaine relevant des compétences de l'UE.*

(3) *Surtout allemands (1,2 million de signatures). Pour la France, seules 17 000 signatures ont été constatées.*

(4) *Toute ICE s'appuie sur une structure organisationnelle appelée Comité des citoyens. Celui-ci doit être composé d'au moins sept citoyens de l'Union européenne, en âge de voter aux élections au Parlement européen et résidant dans au moins sept États membres différents (sans obligation de nationalités distinctes).*

## Les principales étapes procédurales de l'ICE



Source : [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

Porté par des représentants syndicaux, pour la plupart membres de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) <sup>(1)</sup>, le texte « *Right2water* » souhaite réaffirmer le principe de **l'eau comme un bien commun** tout en défendant sa **valeur non marchande** <sup>(2)</sup>. Lors de leur audition du 17 février 2014 précitée, les membres du comité de citoyens ont formulé trois demandes principales <sup>(3)</sup> :

1° Les institutions de l'Union européenne et les États membres devraient être tenus de **garantir le droit à l'eau** et à **l'assainissement à tous les habitants** ;

2° L'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne devraient pas être **soumis aux règles du marché intérieur** et les services de **distribution** devraient être **exclus de toute libéralisation** ;

3° L'Union doit renforcer ses efforts afin de concrétiser **l'accès universel à l'eau et à l'assainissement**.

---

(1) La Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) est la fédération européenne représentant les syndicats des employés des services publics en Europe. Fondée en 1978, elle regroupe, environ huit millions de travailleurs issus de plus de 260 organisations syndicales. Ses membres couvrent les secteurs de l'énergie, de l'eau et des déchets, des services sociaux et de santé, ainsi que des administrations locales, régionales et centrales dans l'ensemble des pays européens.

(2) « L'eau est un bien public, et non un bien de consommation » (titre de l'ICE).

(3) Communiqué de la Commission européenne du 19 mars 2014 COM (2014) 177 final.

En réponse à cette initiative, la Commission européenne, après avoir rappelé les limites juridiques et le périmètre d'action que lui confèrent les traités, notamment en matière de régulation de la propriété privée et d'organisation des services publics au sein des États membres, a énuméré dans un **communiqué du 19 mars 2014** une **série d'engagements** destinés à donner suite aux demandes exprimées par les citoyennes et les citoyens. Parmi les mesures envisagées figure le lancement d'une **consultation publique** destinée à « **améliorer l'accès à une eau de qualité** dans l'UE » ainsi qu'à titre plus général la « **défense de l'accès universel à l'eau** » <sup>(1)</sup>.

À la suite de la consultation publique, qui a été menée entre juin et septembre 2014, la Commission a officiellement inséré dans son **programme de travail pour l'année 2015** <sup>(2)</sup> la révision de la directive sur l'eau potable du 3 novembre 1998 alors en vigueur <sup>(3)</sup>. Cette révision a été expressément **présentée comme la réponse de l'Union européenne à l'ICE « Right2water »**.

#### **La directive européenne du 3 novembre 1998 en vigueur avant celle de 2020**

Prise sur le fondement des articles 130 R et 130 S du traité sur la Communauté européenne, qui autorisent l'UE à fixer des règles de gestion de la ressource en eau dans un objectif de préservation de **l'environnement** et de protection de la **santé humaine**, la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 se focalise sur la lutte contre la **contamination** des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH). Le texte oblige, notamment, les États membres à prendre les mesures nécessaires (**contrôles réguliers** et **restrictions**) permettant de s'assurer que l'eau potable ne contienne pas une concentration de substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes. Des limites de qualité sont fixées à cette fin sous la forme de **valeurs paramétriques** (0,5 µg par litre, par exemple, pour les pesticides).

La directive de 1998, qui ne traite pas des eaux minérales naturelles, **n'aborde pas la question de l'accès à l'eau potable**.

Après une phase d'évaluation et de consultations diverses menées entre 2015 et 2017, la **Commission dépose sa proposition de révision** <sup>(4)</sup> le **1<sup>er</sup> février 2018**. Dans son exposé des motifs, le texte évoque à nouveau l'ICE « *Right2water* » et souligne que « certaines fractions de la population, notamment les **groupes vulnérables et marginalisés**, tels que les Roms, n'ont pas accès à l'eau potable ». Son article 13 oblige les États membres à « prendre les mesures nécessaires » pour améliorer « **l'accès de tous aux eaux destinées à la consommation humaine** ».

---

(1) Communiqué de la Commission européenne du 19 mars 2014 COM (2014) 177 final (pages 14-15).

(2) Point n° 32 de l'annexe 3 du programme publié le 16 décembre 2014 COM (2014) 910 final.

(3) Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

(4) Proposition de directive COM (2017) 753 FINAL.

Le trilogue institutionnel, qui a abouti à **l'adoption définitive de la révision**, le 16 décembre 2020, a maintenu l'essentiel de ces dispositions, qui figurent désormais à **l'article 16 de la directive 2020/2184** (*cf. infra*).

Dans un communiqué de presse, le commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche, M. Virginijus Sinkevičius, réagit à cette adoption en rappelant que « **l'accès à une eau potable plus sûre est un droit humain fondamental** ». Selon lui, la directive ainsi adoptée adresse « un signal fort » d'engagement en faveur d'une eau du robinet plus sûre pour « **tous les Européens** » <sup>(1)</sup>.

## **2. S'il offre de nouvelles garanties aux citoyens européens, le texte ne consacre pas un droit à l'eau potable pleinement universel et opposable**

Le choix opéré par la Commission d'introduire des dispositions relatives à l'accès à l'eau potable à **la faveur d'une révision** de la directive du 3 novembre 1998 **n'est pas anodin**, puisque ce dernier texte ne traite que de la qualité de l'eau potable.

La directive du 16 décembre 2020 porte ainsi **prioritairement** sur la **protection de la santé humaine** des « effets néfastes de la contamination des eaux destinées à la consommation humaine », l'amélioration de **l'accès** à ces eaux n'apparaissant que comme un **objectif secondaire** <sup>(2)</sup>. Les marges d'amélioration de la directive de 1998 identifiées dans l'évaluation effectuée par la Commission en 2016 <sup>(3)</sup> **portaient toutes sur la qualité de l'eau potable** :

- 1° Mise à jour de la liste des valeurs paramétriques ;
- 2° Recours à une approche fondée sur les risques ;
- 3° Accroissement de la transparence vis-à-vis des consommateurs ;
- 4° Fixation d'exigences minimales pour les matériaux en contact avec l'eau potable.

Assez logiquement, **le contenu normatif de la directive reflète cette exigence**. Sur les 28 articles du texte, **12 d'entre eux** (articles 4 à 15 inclus) portent exclusivement sur l'amélioration ou la préservation de la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH).

---

(1) « La Commission se félicite de l'accord final sur la qualité de l'eau et l'accès à l'eau potable » (communiqué du 16 décembre 2020).

(2) 2 de l'article premier de la directive 2020/2184 du 16 décembre 2020.

(3) Évaluation dite affûtée et performance (regulatory fitness and performance - REFIT) du 1<sup>er</sup> décembre 2016 - SWD (2016) 428 final (page 42).

**Présentation succincte des dispositions de la directive européenne du 16 décembre 2020**

Articles	Objet
1-2	Objectifs généraux et définitions
3	Exemptions (notamment les eaux minérales naturelles)
4	Obligations générales incombant aux États membres (notamment salubrité et propreté des EDCH).
5	Fixation de nouvelles valeurs paramétriques (liste en annexe à la directive)
6	Définition des points de conformité pour le respect des valeurs paramétriques
7	Approche fondée sur les risques en matière de sécurité sanitaire de l'eau (depuis le point de prélèvement jusqu'au point de distribution)
8	Gestion des risques sur les zones de captage des EDCH
9	Gestion des risques sur les systèmes d'approvisionnement
10	Évaluation des risques sur les installations privées de distribution
11	Exigences minimales pour les matériaux entrant en contact avec les EDCH
12	Exigences minimales pour les agents chimiques de traitement et les médias filtrants entrant en contact avec les EDCH
13	Surveillance de la qualité des EDCH
14	Mesures correctives et restrictions d'utilisation
15	Déroptions aux valeurs paramétriques
<b>16</b>	<b>Accès « de tous » aux EDCH</b>
17	Information du public
18	Contrôle par la Commission de la mise en œuvre de la directive par les États membres
19 à 28	Évaluation de la directive, modalités de réexamen des annexes, actes délégués pris par la Commission, transposition (au plus tard le 12 janvier 2023), période transitoire, abrogation de la directive de 1998.

S'agissant de l'accès proprement dit, l'article 16 de la directive évoque un objectif d'amélioration ou de préservation de « **l'accès à tous** » aux EDCH <sup>(1)</sup>. Les États membres sont, ainsi, appelés à engager des efforts particuliers en direction des « **groupes vulnérables et marginalisés** » et à déterminer les personnes « qui n'ont pas accès ou qui n'ont qu'un accès limité » <sup>(2)</sup> à une infrastructure de distribution d'eau potable, ce qui témoigne de la volonté du législateur européen **d'adopter une approche universelle** de l'accès à l'eau.

(1) Premier alinéa du 1 de l'art. 16.

(2) a du 1 du même art. 16.



Les **principales obligations** incombant aux États membres consistent en :

1° **L'identification** des personnes sans accès à l'eau potable ou ayant des difficultés d'accès (a du 1 de l'article 16) ;

2° La mise en œuvre des **mesures** jugées « nécessaires et appropriées » afin de « garantir l'accès » à l'eau potable « **pour les groupes vulnérables et marginalisés** » (d du même 1 de l'article 16) ;

3° L'installation **d'équipements** « intérieurs et extérieurs » permettant l'accès à l'eau du robinet « **dans les espaces publics** » (2 de l'article 16).

La directive constitue donc indéniablement un **progrès en direction du droit d'accès à l'eau**, puisque les États membres sont obligés d'envisager la fourniture d'eau potable au-delà du seul réseau public de distribution et, surtout, de « garantir » un accès à l'eau à toute personne identifiée comme faisant partie d'un groupe vulnérable et marginalisé. **Le statut d'une personne ou de son habitat n'autorise pas les collectivités publiques à l'ignorer.**

Pour autant, comme l'a souligné la Coalition Eau dès la publication de la directive <sup>(1)</sup>, ces obligations restent « **limitées** ». Tout d'abord, le texte ne se fixe pas pour objectif de garantir l'accès à l'eau potable de **toute personne sans condition** : le caractère **opposable** de ce droit suppose l'identification **préalable** des restrictions dans l'accès à l'eau de la personne concernée. Par ailleurs, on peut observer que la directive ne traite pas non plus « de l'équité dans la tarification, ni du caractère abordable du prix de l'eau » <sup>(2)</sup> : les États membres restent entièrement **libres** de déterminer le **contenu** des mesures permettant, à leurs yeux, d'améliorer ou de préserver l'accès à l'eau « pour tous ».

Lorsqu'on se réfère aux critères du droit universel à l'eau tel que consacré au niveau des Nations Unies, **l'Union européenne apparaît donc encore « au milieu du gué »**.

#### **Le socle international du droit à l'eau potable**

À la suite de la résolution 64/292 du 28 juillet 2010 précitée, l'Assemblée générale de l'ONU a **précisé le contenu du droit à l'eau** dans une nouvelle résolution (72/178) le 19 décembre 2017. Parmi les critères définis (point 2 de la résolution) figurent :

- la **disponibilité** de l'eau en quantité suffisante ;
- **l'accessibilité** physique **sans discrimination** ;
- le **coût abordable** de l'eau distribuée ;
- une **qualité** et une **salubrité** acceptables pour les usages personnels et domestiques.

(1) *Décryptage* du 31 décembre 2020 (<https://coalition-eau.org/acces-a-l-eau-pour-tous-et-directive-eau-potable/>).

(2) *Ibid.*

On peut regretter que le droit de l'Union européenne – et encore plus le droit constitutionnel français – soit **resté en retrait d'une évolution internationale** tendant à la reconnaissance du droit à l'eau potable comme droit **universel** et **opposable**.

Toutefois, plusieurs initiatives politiques, de nature essentiellement **transpartisane**, doivent être signalées :

1° Le dépôt le 16 mars 2023 d'une **proposition de loi constitutionnelle** <sup>(1)</sup> visant à inscrire le droit à l'eau potable et à l'assainissement à l'article premier de la **Charte de l'environnement** ;

2° La publication en 2024 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'un **rapport** sur l'adaptation de la politique de l'eau au défi climatique, qui évoque de nouveau le droit à l'eau potable <sup>(2)</sup> ;

3° L'adoption par l'Assemblée nationale, le 17 décembre dernier, d'une **proposition de résolution européenne** <sup>(3)</sup> visant à l'inscription du droit à l'eau et à l'assainissement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les rapporteurs appellent le Gouvernement à **soutenir ces initiatives parlementaires** de façon à ce que **le droit à l'eau potable soit inscrit aux côtés des autres droits humains fondamentaux** dans les textes fondateurs de l'Union européenne et des institutions françaises.

**Recommandation n° 1** : Inviter le Gouvernement à promouvoir la **reconnaissance** du **droit à l'eau et à l'assainissement** parmi les **droits fondamentaux** de l'Union européenne, conformément à la résolution européenne adoptée le 17 décembre 2025 par l'Assemblée nationale, et, par ailleurs, à **engager une révision de la Constitution française** visant à **inscrire ce droit dans la Charte de l'environnement**.

---

(1) PPLC n° 953 de M. Gabriel Amard, M. Yannick Haury, Mme Chantal Jourdan, M. Mansour Kamardine, M. Marcellin Nadeau, M. Hubert Ott, Mme Marie Pochon, M. Olivier Serva et Mme Anne-Cécile Violland.

(2) Rapport d'information n° 2069 du 17 janvier 2024 (MM. Yannick Haury et Vincent Descoeur) – page 128.

(3) PPRE n° 1108 de M. Gabriel Amard, Mme Anne-Cécile Violland, M. Hubert Ott, M. Marcellin Nadeau, Mme Chantal Jourdan, Mme Marie Pochon, M. Olivier Serva, M. Fabrice Barusseau, M. Nicolas Bonnet, Mme Karine Lebon, M. Laurent Lhardit, M. Richard Ramos, Mme Mereana Reid Arbelot, M. David Taupiac.

## II. LA RESPONSABILITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT D'ACCÈS À L'EAU POTABLE A ÉTÉ CONFIEE AUX COMMUNES ET À LEURS GROUPEMENTS SANS MOBILISATION PAR L'ÉTAT

Les travaux de la mission d'information ont permis d'établir les **nombreuses difficultés**, notamment **méthodologiques**, rencontrées par les collectivités dans la mise en œuvre des obligations découlant de la directive européenne de 2020. Les **retards** accumulés dans l'élaboration du diagnostic de précarité en matière d'accès à l'eau potable ne sont que la conséquence d'un processus de **transposition** de la directive mené **sans grand effort de concertation** au second semestre 2022.

### A. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE A ÉTÉ OPÉRÉE LE 22 DÉCEMBRE 2022 SANS UN DÉBAT AU PARLEMENT

La transposition par la France de la directive européenne de 2020 a été **menée au pas de charge en 2022** sans qu'il y ait eu, à un quelconque moment, une place pour un débat démocratique digne de ce nom. C'est ainsi le Gouvernement qui a décidé de **confier la responsabilité** de la mise en œuvre de la directive aux communes et à leurs groupements sans mettre en place un accompagnement **méthodologique** et **financier** adéquat.

#### 1. La France a transposé la directive par une ordonnance adoptée au terme d'une procédure de consultation menée rapidement et sans intervention du Parlement

Lorsque l'Union européenne décide de fixer un **niveau minimal d'exigence** dans le domaine de la qualité de l'eau potable et de l'accès à l'eau des populations les plus précaires, elle intervient en matière environnementale, c'est-à-dire dans un domaine de **compétences partagées** avec les États membres <sup>(1)</sup>. Parmi les outils normatifs mis à sa disposition par les traités, la **directive** apparaît comme le véhicule le plus pertinent dans la mesure où, comme le rappelle le TFUE en son article 288, le texte « lie » les États membres quant au « résultat à atteindre », « tout en **laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens** ». Dans l'exposé des motifs de sa proposition de refonte de la directive du 3 novembre 1998 <sup>(2)</sup>, la Commission rappelle que les États membres restent « libres » de déterminer **à leur niveau** les mesures à mettre en place « **concrètement** » en vue de protéger la santé humaine et d'améliorer l'accès à l'eau potable.

Loin de se limiter à un dispositif technique, la directive du 16 décembre 2020 consacrait des **exigences éminemment politiques**, dont la **transposition** aurait pu prendre la forme d'un **projet de loi** spécifiquement consacré à la mise en œuvre des garanties posées par le texte européen.

---

(1) Art. 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(2) Proposition COM (2017) 753 final du 1<sup>er</sup> février 2018 (précitée) - point 2 de l'exposé des motifs.

C'est ce que recommandait le Conseil d'État dans une étude publiée le 26 mars 2015 sur la transposition en droit français des directives de l'Union : lorsqu'une directive intervient dans un domaine « particulièrement **sensible** ou **important** en France », il peut être souhaitable de « recourir à une loi spécialement consacrée à la transposition, afin de **laisser davantage d'espace à la discussion politique.** » <sup>(1)</sup>

**Ce n'est pas l'option que le Gouvernement a retenue en 2021 lorsqu'il a décidé d'engager le processus de transposition de la directive de 2020.**

Au lieu de détailler les mesures de transposition dans un projet de loi, le Gouvernement s'est contenté de solliciter du Parlement l'autorisation de « **légiférer** » lui-même par une **ordonnance** prise au titre de l'article 38 de la Constitution.

Cette habilitation a été insérée dans un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (**DDADUE**) dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances portant sur des **sujets extrêmement variés**, depuis le cadre social du transport routier jusqu'à la régulation du financement participatif en passant par le renforcement du droit environnemental <sup>(2)</sup>. À cet égard, on peut remarquer que :

1° Le projet de loi visait à remplir un **objectif quantitatif de transposition** de directives, quelques mois avant la présidence française de l'Union européenne (1<sup>er</sup> janvier - 30 juin 2022). Lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, le 6 juillet 2021, le Gouvernement se félicitait de la transposition des « **douze directives** » opérée par les 42 articles du texte initial et se réjouissait à la perspective de ne plus avoir de « **déficit de transposition** » au 1<sup>er</sup> janvier 2022 <sup>(3)</sup> ;

2° La demande d'habilitation **ne figurait pas dans le texte initial** et a été introduite par un **amendement** du Gouvernement déposé en séance à l'Assemblée et **adopté sans avoir suscité de véritable débat** <sup>(4)</sup> ;

3° La **commission mixte paritaire**, qui s'est réunie le 13 septembre 2021 pour examiner les dispositions du texte restant en discussion, n'a pas plus permis de faire émerger un débat sur cette question <sup>(5)</sup>.

La transposition elle-même est intervenue **en fin d'année 2022** avec l'adoption de l'**ordonnance** n° 2022-1611 du 22 décembre 2022 prévue par la loi « DDADUE », elle-même complétée par **deux décrets** et **plusieurs arrêtés**, alors que **la représentation nationale avait été renouvelée en juin 2022.**

---

(1) « *Directives européennes : anticiper pour mieux transposer* » - 26 mars 2015 - proposition n° 1 (page 24).

(2) *Aujourd'hui loi* n° 2021-1308 du 8 octobre 2021. L'habilitation figure à l'art. 37 de la loi.

(3) *Propos tenus en séance publique* le 6 juillet 2021 par Mme Bélangère Abba, secrétaire d'État chargée de la biodiversité.

(4) *Amendement* n° 32 déposé le 2 juillet 2021.

(5) *Rapport* n° 4438 (Assemblée nationale) et n° 821 (Sénat) du 13 septembre 2021.

Objet du texte	Références	Date
<p>Modification de la partie législative du code de la santé publique, du code général des collectivités territoriales (CGCT) et du code de l'environnement : <b>diagnostic</b> de précarité et <b>garantie</b> d'accès à l'eau potable, plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (<b>PGSSE</b>), protection des <b>captages</b>, etc.</p> <p>Modification des dispositions législatives relatives à <b>l'information</b> des propriétaires ou des locataires d'un immeuble collectif, que celui-ci relève ou non du parc social <sup>(1)</sup>.</p>	Ordonnance n° 2022-1611	22 décembre 2022
<p>Modalités de mise en œuvre de <b>l'évaluation des risques</b> que doivent réaliser les personnes responsables des captages et des réseaux de distribution d'eau potable (installations intérieures et extérieures).</p>	Décret n° 2022-1720	29 décembre 2022
<p>Modalités d'identification des personnes en <b>précarité</b> dans <b>l'accès à l'eau potable</b> et liste des <b>mesures correctives</b> susceptibles de garantir l'accès à l'eau.</p>	Décret n° 2022-1721	29 décembre 2022

Entre le 30 décembre 2022 et le 10 janvier 2023, il a été procédé à la **modification de 11 arrêtés ministériels** et à l'adoption de **4 nouveaux arrêtés**.

Objet du texte	Type d'arrêté	Références
Modalités de demande de dérogation aux limites de qualité des eaux destinées à la consommation humaine	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 25 novembre 2003
Programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux utilisées dans une entreprise alimentaire ne provenant pas d'une distribution publique	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 11 janvier 2007
Limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 11 janvier 2007
Programme de prélèvements et d'analyses du contrôle sanitaire pour les eaux fournies par un réseau de distribution ( <i>élargissement, notamment, des contrôles aux PFAS</i> )	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 11 janvier 2007 <i>(entrée en vigueur en 2026)</i>
Constitution du dossier de demande d'autorisation d'exploiter une eau de source ou une eau rendue potable par traitement à des fins de conditionnement	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 20 juin 2007
Modalités de prise en compte de la surveillance des eaux destinées à la consommation humaine dans le cadre du contrôle sanitaire	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 21 novembre 2007

(1) Art. 442-3 du code de la construction et de l'habitation, art. 24-10 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et art. 6-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Objet du texte	Type d'arrêté	Références
Surveillance des légionelles dans les installations de production, de stockage et de distribution d'eau chaude sanitaire	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 1 <sup>er</sup> février 2010
Analyses de contrôle sanitaire et de surveillance des eaux conditionnées et des eaux minérales naturelles utilisées à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal ou distribuées en buvette publique ( <i>élargissement, notamment, des contrôles aux PFAS</i> )	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 22 octobre 2013 <i>(entrée en vigueur en 2026)</i>
Conditions d'agrément des laboratoires pour la réalisation des prélèvements et des analyses du contrôle sanitaire des eaux	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 5 juillet 2016
Méthodes d'analyses utilisées dans le cadre de la réalisation du contrôle sanitaire des eaux	Modificatif	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022 modifiant un arrêté du 19 octobre 2017
Évaluation des risques liés aux installations intérieures de distribution d'eau potable.	<b>Nouveau</b>	Arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de la transition écologique du 30 décembre 2022
Conditions auxquelles doivent satisfaire les laboratoires réalisant les prélèvements et les analyses de surveillance des eaux conditionnées et des eaux minérales naturelles utilisées à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal ou distribuées en buvette publique	<b>Nouveau</b>	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022
Programme de tests et d'analyses à réaliser dans le cadre de la surveillance exercée par la personne responsable de la production ou de la distribution d'eau et aux conditions auxquelles doivent satisfaire les laboratoires réalisant ce programme	<b>Nouveau</b>	Arrêté du ministre de la santé du 30 décembre 2022
Plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE) sur l'ensemble du réseau extérieur de distribution d'eau potable depuis l'aire de captage.	<b>Nouveau</b>	Arrêté conjoint des ministres chargés de la santé, de l'intérieur, de l'agriculture et de la transition écologique du 3 janvier 2023
Critères de qualité des eaux conditionnées, aux traitements et mentions d'étiquetage particuliers des eaux minérales naturelles et de source conditionnées ainsi que de l'eau minérale naturelle distribuée en buvette publique	Modificatif	Arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de l'économie et des finances du 10 janvier 2023 modifiant un arrêté du 14 mars 2007

Les conditions dans lesquelles ces textes ont été préparés illustrent **le choix du Gouvernement d’agir rapidement** :

1° Le **comité national de l’eau (CNE)**, dont l’avis peut être sollicité par le Gouvernement en dehors de ses attributions obligatoires <sup>(1)</sup>, a été informé par la direction générale de la santé (DGS) des modalités de transposition envisagées lors d’une réunion plénière le 9 juin 2022 avant d’être officiellement saisi des projets de textes à l’occasion d’une « **consultation dématérialisée** » qui s’est déroulée **entre le 2 et le 7 septembre 2022** <sup>(2)</sup> ;

2° Le **Conseil national d’évaluation des normes (CNEN)**, qui doit être consulté sur « l’impact technique et financier » pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics des projets de textes réglementaires « créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables » <sup>(3)</sup>, a reçu les projets de textes le **20 septembre 2022**, puis a rendu **deux avis défavorables** <sup>(4)</sup> les **3 novembre** et le **1<sup>er</sup> décembre** de la même année ;

3° Une **consultation du public** <sup>(5)</sup> en ligne a été organisée sur **17 novembre** au **8 décembre 2022**, au cours de laquelle 122 contributions ont été déposées.

Cette accélération s’explique largement par **la volonté d’éviter le retard de transposition**, l’échéance ayant été fixée au **12 janvier 2023** par la directive en son article 24.

Bien que l’on puisse comprendre le souci du Gouvernement de respecter ces délais, il est regrettable qu’il n’ait pas profité de la **phase de ratification de l’ordonnance** pour ouvrir un **débat parlementaire** sur la transposition, comme l’avaient réclamé plusieurs députés et élus locaux dans une lettre ouverte en octobre 2022 <sup>(6)</sup>. En effet, un projet de loi de ratification a bien été déposé à l’Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> mars 2023 <sup>(7)</sup> mais **n’a pas été examiné**.

---

(1) *Le CNE ne doit être saisi que sur les circonscriptions géographiques des bassins, les grands projets d’aménagement et de répartition des eaux, les projets de décret concernant la protection des peuplements piscicoles et conchylicoles ainsi que sur le prix de l’eau facturé aux usagers et la qualité des services publics de distribution d’eau et d’assainissement (art. L 213-1 du code de l’environnement).*

(2) *Éléments communiqués par le président du CNE, M. Jean Launay, dans sa contribution écrite du 1<sup>er</sup> juillet 2025.*

(3) *Art. L. 1212-2 du CGCT.*

(4) *Délibérations communes n° 22-10-06-02957/02958/02959 des 3 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2022 sur les projets d’ordonnance et de décrets.*

(5) *Conformément aux dispositions de l’art. L. 213-19-1 du code de l’environnement portant sur la participation du public aux décisions ayant un impact sur l’environnement.*

(6) *Lettre ouverte aux ministres chargés de la santé et de la transition écologique du 10 octobre 2022, signée par dix députés (M. Gabriel Amard, MM. Aymeric Caron et Sylvain Carrière, Mmes Catherine Couturier et Clémence Guetté, Manon Meunier et Marie Pochon, M. Loïc Prud’homme et Mme Anne Stambach-Terrenoir) et quatre élus locaux (Mme Anne Groperrin, vice-présidente déléguée au cycle de l’eau à la Métropole de Lyon, M. Florestan Groult, vice-président de la Métropole de Lyon, M. Jean-Claude Oliva, vice-président d’Est Ensemble et M. René Revol, vice-président de Montpellier Méditerranée Métropole).*

(7) *Projet de loi n° 914. Le délai de trois mois prévu par l’art. 37 de la loi DDADUE pour le dépôt du texte de ratification expirait le 23 mars 2023.*

Conformément à ce que permet la jurisprudence constitutionnelle, les dispositions de l'ordonnance ont désormais **valeur législative** sans qu'il soit nécessaire – du moins d'un point de vue juridique – de faire intervenir le législateur <sup>(1)</sup>.

**La directive européenne du 16 décembre 2020 a donc été transposée en France dans des brefs délais et dans des conditions limitant la participation citoyenne et réduisant l'implication du Parlement.** Pour reprendre les termes employés par le président du CNE, M. Jean Launay, lors de son audition du 30 juin dernier, la démarche s'apparente quasiment à un « **escamotage** » du débat.

## **2. L'ordonnance de transposition confie de nouvelles responsabilités aux communes et à leurs groupements sans prévoir l'appui technique et financier correspondant**

La **rapidité** avec laquelle la France a transposé la directive en droit interne paraît d'autant plus regrettable que l'ordonnance du 22 décembre 2022 a procédé à des **choix politiques majeurs** dans le cadre fixé par l'Union européenne.

En matière de **précarité**, l'ordonnance reconnaît en son article 1<sup>er</sup> le droit pour « toute personne » de bénéficier d'un accès « au moins **quotidien** » à une quantité « suffisante » d'eau potable à son « **domicile** », dans son « **lieu de vie** » ou, à défaut « à **proximité** » <sup>(2)</sup>. Sans consacrer un « droit à l'eau », elle reprend bien la **garantie** d'accès à l'eau potable pour tous instauré par la directive européenne en son article 16 tout en la limitant à des **quantités liées à des usages prédéfinis** : boisson, préparation et cuisson des aliments, hygiène corporelle, propreté du domicile ou du lieu de vie <sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, l'ordonnance veille à **ne pas limiter** le droit d'accès à l'eau potable aux seules personnes en situation de vulnérabilité sociale et, comme l'envisage la directive, englobe tout le monde, **même les personnes qui ne sont pas raccordées au réseau public de distribution** <sup>(4)</sup> pour quelque raison que ce soit (choix personnel, éloignement, etc.).

La France disposait, en revanche, d'une large marge de manœuvre pour déterminer les autorités responsables de **l'identification** des personnes n'ayant pas un accès suffisant à l'eau potable ainsi que de la mise en œuvre des **mesures correctives** nécessaires (*a* et *d* du 1 de l'article 16 de la directive).

---

(1) Depuis la décision CC, 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, une ordonnance non ratifiée acquiert, dans ses éléments relevant du domaine de la loi, « valeur législative » à l'expiration du délai fixé dans la loi d'habilitation.

(2) Art. 1321-1 A du code de la santé publique introduit par l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2022.

(3) *Ibid.*

(4) Art. 1321-1 B du code de la santé publique introduit par l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2022.



L'ordonnance de transposition choisit de confier ainsi au bloc communal le soin de réaliser un « **diagnostic territorial** » et de mettre en œuvre les « mesures techniquement réalisables et proportionnées à l'urgence de la situation » <sup>(1)</sup>. **Ainsi, seul le bloc communal est désigné responsable** : aucune précision n'est donnée sur l'appui que pourraient fournir les autres personnes publiques compétentes en matière d'aide sociale (État, départements, organismes sociaux, etc.)

En outre, alors que les obligations découlant de l'article 16 de la directive étaient censées **s'appliquer dès la transposition** – donc le 12 janvier 2023 au plus tard – l'ordonnance s'appuie sur la date limite d'information de la Commission européenne sur les « mesures prises », fixée au 12 janvier 2029 <sup>(2)</sup>, pour assigner aux communes et à leurs groupements une **échéance spécifique** pour la réalisation de leur **diagnostic territorial**, à savoir le **1<sup>er</sup> janvier 2025** <sup>(3)</sup>.

En matière de préservation de la **qualité de l'eau potable**, la directive de 2020 se contente de promouvoir, en son article 7, une « **approche fondée sur les risques** » sur l'ensemble de la « chaîne d'approvisionnement » depuis la zone de captage jusqu'à la sortie du robinet de distribution, dénommée « point de conformité ». Elle laisse les États membres décider des modalités de formalisation de cette approche, tout en leur fixant une première échéance pour les captages (**12 juillet 2027**) et une seconde échéance pour les autres étapes du circuit de distribution (**12 janvier 2029**) <sup>(4)</sup>.

Compte tenu de la **diversité** des acteurs concernés (communes, EPCI, syndicats, services d'eau en régie, entreprises privées prestataires de services ou titulaires d'une délégation de service public), la France a fait le choix de consacrer la notion de « **personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau** » <sup>(5)</sup> (PRPDE), qui renvoie à celle de « **fournisseur d'eau** » de la directive européenne. Selon les précisions données par la direction générale de la santé (DGS), « toute personne qui met à disposition de l'eau à des tiers, que ce soit à titre onéreux ou gratuit, est considérée comme une personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau » <sup>(6)</sup>. Ce terme permet donc d'englober sous le même régime juridique les gestionnaires du **réseau public de distribution** et les propriétaires de **sources privées**.

---

(1) Art. L. 2224-7-2 et L. 2224-7-3 du CGCT introduit par l'art. 2 de l'ordonnance de 2022.

(2) a) du 1 de l'art. 18 de la directive.

(3) Art. 9 de l'ordonnance de 2022. Le texte accorde deux ans de plus aux communautés de communes qui deviennent compétentes en matière d'eau au 1<sup>er</sup> janvier 2026 conformément à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 (aujourd'hui abrogé par la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025).

(4) 1, 4 et 5 de l'article 7 de la directive.

(5) Art. L. 1321-6 du code de la santé publique introduit par l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2022.

(6) Contribution écrite transmise au secrétariat de la délégation le 3 avril 2025.

Outre la mise en œuvre de contrôles sanitaires et le respect de certaines obligations <sup>(1)</sup> en cas de risque pour la santé humaine, **toute personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE)** doit désormais, sauf si le débit d'eau potable est inférieur à un seuil fixé par décret, produire un « **plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux** » (PGSSE) <sup>(2)</sup>.

Le **bloc communal** n'en demeure pas moins la **principale cible** du nouveau dispositif : l'article L. 1321-6 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article premier de l'ordonnance de transposition, précise que les personnes responsables de la « **distribution** » de l'eau potable sont les personnes publiques mentionnées à l'article L. 2224-1 du CGCT, **c'est-à-dire les « communes »**. En précisant que la responsabilité de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) s'exerce « quel que soit le mode de gestion choisi » <sup>(3)</sup>, les rédacteurs de l'ordonnance n'assignent pas les nouvelles missions aux « services d'eau potable » **mais bien aux 7 590 collectivités organisatrices de ces services** <sup>(4)</sup>.

La notion de « personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau » – limitée, cette fois, aux personnes « publiques » – sert également de référence pour la mise en place du dispositif d'évaluation et de gestion des risques spécifique aux **zones de captage** prévu par la directive de 2020 en son article 8. En application des articles L. 2224-7-5 à L. 2224-7-7 du CGCT introduits par l'ordonnance de transposition en son article 2, **toute personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) relevant du secteur public** peut désormais « contribuer » à la préservation de la ressource en eau par la mise en place d'un « plan d'action » destiné à « éviter, réduire ou supprimer les pollutions de toute nature ». **Un tel plan d'action devient obligatoire lorsque le point de prélèvement est considéré comme « sensible »** au sens de l'article L. 211-1-1 du code de l'environnement <sup>(5)</sup>.

**L'ordonnance du 22 décembre 2022 opère donc un important transfert de responsabilités en direction des collectivités organisatrices.**

---

(1) Mise en œuvre de mesures correctives, respect de restrictions ou de limitations, information du consommateur.

(2) Art. L. 1321-4 du code de la santé publique modifié par l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2022.

(3) Dernier alinéa de l'art. L. 1321-6 du code de la santé publique précité.

(4) Selon l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), il y avait 7 590 communes et syndicats exerçant la compétence de distribution de l'eau potable (rapport 2023 – pages 19 et 20).

(5) Dispositif introduit par l'ordonnance de 2022 en son article 3. Les points de prélèvement sensibles sont définis à partir des résultats d'analyses de la qualité de l'eau issue directement du captage considéré (cf. infra).

Comme l'a souligné M. Régis Taisne, chef du département « cycle de l'eau » à la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), lors de la première séance du CNE consacrée à la transposition de la directive <sup>(1)</sup>, « il est indispensable que les [nouvelles obligations] soient accompagnées **d'outils réglementaires** et de **moyens supplémentaires** permettant aux collectivités de **faire face à ces nouvelles responsabilités** ».

C'est le sens de l'avis donné par le CNE à l'issue de la consultation dématérialisée du 2 au 7 septembre 2022 précitée. Le comité recommande ainsi « **d'apporter des précisions** » sur les « sources de **financement** » permettant aux collectivités de « mener à bien » la nouvelle compétence d'accès à l'eau et de « **clarifier** » le lien des nouvelles obligations issues de la directive avec le schéma de distribution d'eau potable. Il identifie également **trois sujets de préoccupation** :

1° Le **manque d'articulation** entre l'obligation de garantir un accès suffisant à l'eau potable, qui pèse désormais sur les collectivités, et les autres missions permettant de concourir au même objectif, telles que l'accueil des gens du voyage et l'aménagement urbain ;

2° Les délais « **très contraints** » de réalisation du diagnostic territorial et de mise en œuvre des mesures correctives ;

3° La nécessité de faire évoluer le **système d'information** sur l'eau potable avec de nouveaux indicateurs « tout en restant dans un volume acceptable de données à rapporter **au regard des capacités des collectivités** <sup>(2)</sup> ».

S'agissant de l'accès à l'eau potable, le projet d'ordonnance prévoyait bien le principe d'un financement sur le budget général de la collectivité organisatrice, rompant ainsi avec le principe de « l'eau paie l'eau » <sup>(3)</sup>, ainsi que d'une dotation de compensation versée par l'État en loi de finances <sup>(4)</sup>. Toutefois, aucune précision n'était donnée sur les modalités de mise en œuvre de cette compensation qui, à la date de publication du présent rapport d'information, **n'a toujours pas été inscrite dans la moindre loi de finances**. Par ailleurs, l'ordonnance ne prévoyait aucune aide financière pour les **autres obligations**.

Saisi, à son tour, du projet de texte de transposition, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), lors de sa délibération du 3 novembre 2022 précitée, a également déploré les « **incertitudes** » sur les « impacts **techniques et financiers** » des nouvelles dispositions.

---

(1) Réunion plénière du 9 juin 2022.

(2) Contribution écrite du président du CNE, M. Launay, précitée.

(3) Principe limitant le financement des dépenses de fourniture d'eau potable aux tarifs et aux redevances éventuellement acquittées par les usagers (art. L. 2224-2 du CGCT) - cf. infra.

(4) Art. 8 de l'ordonnance de transposition de 2022.

Lors de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2022 qui a suivi, il constate que « **les projets de texte n’ont pas évolué** » et émet un **nouvel avis défavorable** pour les mêmes motifs, invoquant les « surcoûts substantiels » induits par la réforme, « évalués à **85 millions d’euros par an** » <sup>(1)</sup>.

En définitive, **le Gouvernement a peu tenu compte des observations formulées lors des différentes phases de consultation** et le texte de l’ordonnance signée le 22 décembre 2022 est proche de celui présenté à l’automne.

Lors de son audition, M. Nicolas Garnier, délégué général de l’association AMORCE, a souligné que l’État s’était contenté de donner la responsabilité aux collectivités <sup>(2)</sup>. Dès lors, il n’est pas étonnant que la méthode utilisée ait suscité de **nombreuses frustrations**, y compris au-delà du cercle des élus locaux. Lors de la table ronde organisée en mai dernier avec des représentants d’usagers et d’usagers, M. Pascal Grandjeat, administrateur de l’association Eau Publique Orge-Essonne, a **exprimé** le sentiment que lui inspirait le souvenir de la phase de transposition de la directive de 2020 <sup>(3)</sup>.

## **B. L’INSUFFISANTE MOBILISATION DE L’ÉTAT EXPLIQUE LARGEMENT LE NON-RESPECT PAR LES COLLECTIVITÉS DE L’ÉCHÉANCE DU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2025 FIXÉE PAR L’ORDONNANCE**

En l’absence d’**impulsion** nationale et, surtout de **cadre méthodologique**, les collectivités désireuses de respecter les obligations découlant de la directive européenne de 2020 se sont souvent retrouvées **démunies** dans l’élaboration du diagnostic territorial. Assez logiquement, il ressort des travaux de la mission d’information que **très peu de collectivités ont, à ce jour, respecté l’échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025**.

### **1. À ce jour, seule une minorité de collectivités a réalisé le diagnostic territorial dans les délais prescrits et quelques autres sont en phase de lancement.**

Les travaux de la mission d’information ont été menés au cours du premier semestre 2025, soit **après l’expiration du délai** fixé au 1<sup>er</sup> janvier de l’année par l’ordonnance pour la réalisation du diagnostic territorial. Alors que l’on aurait pu s’attendre à ce que le processus soit engagé dans la plupart des bassins de vie, il ressort des auditions et des consultations effectuées que **très peu de communes ou d’EPCI avaient initié une démarche en ce sens à l’été 2025**.

---

(1) Point 5 de la délibération n° 22-10-06-02957/02958/02959 précitée.

(2) Audition du 30 avril 2025.

(3) « Nous ne sommes plus très loin de jeter l’éponge car on nous prend pour des imbéciles » (propos tenus lors de la table ronde du 28 mai 2025).

À la date du **7 juillet 2025**, les recensements effectués par la mission d'information à partir des auditions menées, des contributions écrites ainsi que des éléments fournis par la Coalition Eau <sup>(1)</sup> permettent d'établir que :

1° **Quatre EPCI ont achevé leur diagnostic territorial** : Bordeaux, Nantes, Reims et Brocéliande et un **cinquième** (Grenoble) est en train de réviser un premier diagnostic effectué en 2021 ;

2° **Onze autorités organisatrices** (six EPCI, quatre syndicats mixtes et une collectivité à statut particulier) avaient **progressé** dans l'élaboration du diagnostic tandis que **dix-sept autres** (quatorze EPCI, une commune, un syndicat intercommunal et un département) étaient **sur le point d'engager les travaux** ;

3° **Quatre collectivités** (trois syndicats mixtes et un EPCI) ont admis **qu'elles n'avaient rien fait** sans donner de précisions sur un éventuel calendrier de mise en œuvre.

Le détail de ces recensements figure dans le tableau ci-après :

Désignation	Catégorie	État d'avancement du diagnostic	Source
Métropole Nice Côte d'Azur	EPCI	En cours de lancement	Contribution écrite
Ayguo - Crussol Pays de Vernoux	Syndicat intercommunal	En cours de lancement	Coalition Eau
Carcassonne Agglo	EPCI	<i>Non lancé</i>	Audition du 12/03/25
Aix Marseille Métropole	EPCI	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Grand Angoulême	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
La Rochelle Agglomération	EPCI	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Grand Besançon	EPCI	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Pays de Montbéliard Agglomération	EPCI	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Toulouse Métropole	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Bordeaux Métropole	EPCI	<b>Achévé</b>	Audition du 30/04/25
Montpellier Méditerranée Métropole	EPCI	En cours de lancement	Contribution écrite
Grenoble Alpes Métropole	EPCI	<b>En cours de révision</b>	Audition du 02/04/25
Vienne Condrieu Agglomération	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Communauté de communes Entre Bièvre et Rhône	EPCI	En cours de lancement	Contribution écrite
Communauté de communes des Grands Lacs	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Syndicat d'équipement des communes des Landes (SYDEC 40)	Syndicat mixte	<i>Non lancé</i>	Audition du 04/06/25
Feurs	Commune	En cours de lancement	Coalition Eau
Nantes Métropole	EPCI	<b>Achévé</b>	Coalition Eau
Atlantic'Eau	Syndicat mixte	<i>Non lancé</i>	Audition du 04/06/25
Grand Reims	EPCI	<b>Achévé</b>	Audition du 02/04/25

(1) Tableau de suivi joint à la contribution écrite envoyée par la Coalition Eau le 7 juillet 2025.

Désignation	Catégorie	État d'avancement du diagnostic	Source
Syndicat de Brocéliande	Syndicat intercommunal	<b>Achevé</b>	Coalition Eau
Syndicat des eaux de la région messine (SERM)	Syndicat mixte	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Syndicat de l'Eau du Dunkerquois	Syndicat mixte	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Perpignan Méditerranée Métropole	EPCI	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Eurométropole de Strasbourg	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Syndicat des eaux et de l'assainissement (SDEA) Alsace-Moselle	Syndicat mixte	<b>Lancé</b>	Audition du 31/03/25
Grand Lyon (Métropole de Lyon)	Collectivité à statut particulier	<b>Lancé</b>	Audition du 28/04/25
Communauté urbaine Le Creusot Montceau	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Communauté urbaine Le Mans Métropole	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)	Syndicat mixte	<b>Lancé partiellement</b>	Audition du 10/03/25
Le Havre Seine Métropole	EPCI	En cours de lancement	Contribution écrite
Limoges Métropole	EPCI	<b>Lancé</b>	Coalition Eau
Est Ensemble	EPCI	En cours de lancement	Audition du 17/03/25
Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG)	Syndicat mixte	<i>Non lancé</i>	Audition du 07/07/25
Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM)	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau et audition du 16/09/25
Communauté intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR)	EPCI	En cours de lancement	Coalition Eau
Département de la Réunion	Département	En cours de lancement	Coalition Eau

Source : Mission d'information et Coalition Eau.

Au-delà de ces trente-sept exemples, il n'existe **aucune vision globale** du degré de réalisation du diagnostic territorial parmi les 7 553 autres autorités organisatrices du service d'eau potable. Au vu de la réaction des associations d'élus locaux, auditionnées, on peut supposer, toutefois, que **la plupart des communes et de leurs groupements n'ont encore rien fait**, notamment dans les **zones rurales**. Pour Mme Gwenola Stephan, chargée de mission « transition écologique » à l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), les collectivités « **sont dans l'attente** » de la compensation financière prévue dans l'ordonnance de transposition, car celle-ci n'est pas rétroactive <sup>(1)</sup>. M. Régis Banquet, président de Carcassonne Agglo pour Intercommunalités de France, a souligné qu'il n'avait lui-même « **pas connaissance** » de la méthodologie à suivre <sup>(2)</sup>.

(1) Audition de l'AMF du 10 mars 2025.

(2) Audition d'Intercommunalités de France du 12 mars 2025.

Enfin, M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon (18) et président de l'Association des maires ruraux du Cher, a reconnu qu'il n'avait eu « **aucune remontée à ce sujet** » et qu'il ne savait donc pas qu'il lui incombait de réaliser un tel diagnostic <sup>(1)</sup>.

À l'appui de sa réponse au questionnaire d'audition, la FNCCR fournit les résultats d'une enquête effectuée parmi ses membres, d'où il ressort que **74 % des répondants ont admis n'avoir engagé aucune démarche au mois de mars 2025**. Seuls **8 % d'entre eux** ont affirmé avoir « finalisé » le diagnostic territorial <sup>(2)</sup>.

Moins de quatre ans avant la mise en place des premiers contrôles au niveau de l'Union européenne, il apparaît donc que non seulement le **décalé légal** fixé par l'ordonnance **n'a presque pas été respecté**, mais aussi que **notre pays a pris du retard** dans la mise en œuvre de la garantie d'accès à l'eau potable consacrée par la directive de 2020.

## **2. Au-delà des questions financières, l'absence de portage méthodologique au niveau national a largement contribué à démobiliser les collectivités**

Les raisons qui permettent d'expliquer une telle inaction des collectivités sont **multiples**. Dans sa réponse au questionnaire d'audition, la Coalition Eau estime que l'absence de la **compensation financière** prévue par l'ordonnance de 2022 en son article 8 a joué un rôle majeur dans la mesure où un soutien de l'État est « indispensable », en particulier dans les **outre-mer** et dans les **zones rurales**, « où les contraintes budgétaires sont importantes » <sup>(3)</sup>. L'enquête précitée de la FNCCR auprès de ses adhérents a confirmé cette analyse, puisque le « **manque de moyens financiers et humains** » est cité par **49 % des répondants**, ce qui en fait le principal facteur de blocage identifié <sup>(4)</sup>.

Les travaux de la mission d'information ont également permis de mettre en évidence l'importance des **freins méthodologiques** à la réalisation du diagnostic territorial, qui sont cités par **38 % des répondants** dans l'enquête interne de la FNCCR <sup>(5)</sup>. Comme l'indique Le Havre Seine Métropole dans sa contribution écrite, « il manque des informations concernant le **contenu précis qui est attendu** pour ce diagnostic territorial et la **forme** que celui-ci doit prendre » <sup>(6)</sup>. Beaucoup de collectivités semblent s'être posé la même question, **y compris celles qui ont le plus progressé dans la démarche**.

---

(1) Audition de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) du 5 mars 2025.

(2) Contribution écrite fournie le 14 avril 2025 (page 5).

(3) Contribution écrite de la Coalition Eau adressée le 7 juillet 2025.

(4) Contribution écrite précitée de la FNCCR (page 5).

(5) Ibid.

(6) Contribution écrite de la métropole adressée le 6 juin 2025

Le Syndicat des eaux et de l'assainissement d'Alsace-Moselle (SDEA) <sup>(1)</sup> a signalé qu'il avait dû mettre en place une « méthodologie *ad hoc* » afin de permettre l'identification des populations en situation de précarité dans les **zones rurales** ou **semi-rurales** : deux bassins de vie, situés autour des communes de Brumath et de Villé (67), ont ainsi servi de « sites pilotes » pour l'élaboration de cette méthodologie **qui, aujourd'hui, sert de référence** (*cf. infra*).

### **Les principales zones d'ombre entourant la réalisation du diagnostic territorial**

1/ La première question qui s'est posée aux communes et à leurs groupements réside dans **l'identification du responsable des travaux** et, consécutivement, de leur **financement**. Bien que l'article L. 2224-7-2 du CGCT évoque les « communes et leurs groupements », ceux-ci peuvent considérer qu'il appartient à leur service d'eau potable, que celui-ci soit en régie ou en délégation de service public (DSP), de mener le processus à son terme et donc de le financer sur le « budget de l'eau ». Au cours de l'audition de la Régie de l'eau de Bordeaux Métropole, le 30 avril 2025, M. Nicolas Gendreau, directeur général, a précisé que c'était bien **la régie** qui avait **financé la réalisation du diagnostic territorial**, mais que des discussions étaient en cours afin de déterminer qui, de la régie ou de la métropole, allait financer les **mesures correctives**.

2/ Dans un deuxième temps, il importe de fixer les **critères** permettant d'identifier de manière précise les personnes en situation de précarité. Comme l'a souligné M. Arnaud Bazire, vice-président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E), lors de son audition du 4 juin 2025, les critères doivent être « **pertinents** » et les données correspondantes **facilement accessibles**. Sur ce point, il cite l'exemple de la tarification sociale mise en place dans les années 2010 par la communauté urbaine de Dunkerque (59), qui s'était appuyée sur le nombre de bénéficiaires de la **couverture maladie universelle** (CMU) avant de s'apercevoir que cette population, très mouvante, était difficile à suivre.

L'identification des **habitats isolés** peut également poser problème dans les **zones rurales**. Comme le souligne la régie Eau d'Azur dans sa contribution écrite adressée le 22 juin 2025, le bassin de vie couvert « comprend de **très nombreux hameaux ou écarts non raccordés au réseau publics** et en dehors du schéma de distribution d'eau potable », ce qui complexifie d'autant la réalisation du diagnostic. C'est précisément cet obstacle qui a amené le SDEA à mettre en place une **méthodologie spécifique** articulée autour d'une approche cartographique des « lacunes » en eau potable (*cf. infra*).

3/ Dans une troisième étape, il s'agit de déterminer les **mesures** permettant de résoudre les situations de précarité ainsi détectées. Si, en zone urbaine, la mise en place de **fontaines publiques**, expressément mentionnées par le CCGT en son article L. 2224-7-3, peut être envisagée, il est plus difficile d'envisager ce type de solution dans des **zones à faible densité de population**, comme l'a souligné M. Stéphane Faivre, directeur général du syndicat Atlantic'Eau, lors de son audition du 4 juin 2025.

Dans les **outre-mer**, les enjeux d'accès à l'eau potable prennent parfois une dimension encore plus forte : lors de l'audition de la Coalition Eau du 26 juin 2025, M. Julien Lallemand, co-fondateur de l'association Sillages, prenait l'exemple des **hameaux du cirque de Mafate à La Réunion**, où vivent environ 900 habitants et dont l'accès n'est possible que par une marche de plusieurs heures sur un sentier de montagne.

---

(1) Audition du SDEA du 31 mars 2025.



Plus fondamentalement, il ressort des consultations effectuées par la mission d'information que les collectivités ont dû **trouver par elles-mêmes les réponses à ces questionnements**. Pour reprendre les termes employés en audition par Mme Ève Karleskind, directrice générale adjointe des services techniques de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble <sup>(1)</sup> « **il n'y avait pas de bible officielle** ».

À la différence de la phase de transposition, qui avait vu se mobiliser plusieurs services d'administration centrale, en particulier la direction générale de la santé (DGS) et la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) <sup>(2)</sup>, **aucun ministère ne s'est impliqué dans la mise en œuvre du diagnostic territorial**.

Comme l'indique le président du CNE dans sa contribution écrite adressée le 1<sup>er</sup> juillet 2025, la DGS est **officiellement** le service en charge du suivi de la directive de 2020 au niveau national. À ce titre, elle a diffusé le 14 avril 2023 aux agences régionales de santé (ARS), avec copie aux préfets de région et de départements, une **instruction récapitulant les apports de la directive de 2020** sur la politique de contrôle de la qualité de l'eau potable, la gestion de la sécurité sanitaire des installations de production et de distribution ainsi que sur les modalités d'information du consommateur <sup>(3)</sup>. Cette note exclut expressément en page 4 le volet du texte relatif à l'accès à l'eau, renvoyant ce sujet à des « **notes d'information interministérielles complémentaires** ». Sollicitée sur ce point en audition, Mme Adeline Croyère, sous-directrice de la prévention des risques liés à l'environnement à la DGS, a reconnu que, face à la montée en puissance des enjeux de préservation de la qualité de l'eau potable, **l'accès à l'eau a fini par « passer en second plan »** <sup>(4)</sup>. En réponse à une demande écrite du secrétariat de la délégation, la DGS a confirmé « **qu'il n'y a pas eu [depuis la note de 2023] d'autre instruction sur ce sujet** » <sup>(5)</sup>.

**Aucune autre direction centrale n'est venue combler ce vide**. Pour ce qui est du ministère de la transition écologique, Mme Isabelle Kamil, sous-directrice de la protection et gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques, a précisé que la DEB n'était **compétente que pour la partie de la directive relative à la protection des captages** <sup>(6)</sup>. Au ministère de l'intérieur, M. Lionel Lagarde, adjoint à la sous-directrice des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales (DGCL), a rappelé que sa direction n'avait « **pas vocation à s'intéresser à tout ce qui a trait aux collectivités territoriales**, qui interviennent dans la quasi-totalité des politiques publiques » <sup>(7)</sup>.

---

(1) Audition du 17 mars 2025.

(2) La DEB relève de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) qui fait partie du ministère de la transition écologique.

(3) Note d'information n° DGS/EA4/2023/61 du 14 avril 2023.

(4) Audition de la DGS du 31 mars 2025.

(5) Courriel de la DGS du 20 mai 2025.

(6) Audition de la DEB du 26 juin 2025.

(7) Audition de la DGCL du 19 mai 2025.

Les rapporteurs font ici **le même constat que la Coalition Eau** concernant l'absence de pilotage ministériel : la faible mobilisation au niveau local s'explique assez largement par « **l'absence de portage politique au niveau national** » <sup>(1)</sup>. Certaines collectivités ne se sont finalement lancées dans l'exercice que lorsque les premiers **guides méthodologiques** ont été publiés, c'est-à-dire en 2024 et en 2025.

Sur ce point, on peut constater que ce sont des **associations** – et non des administrations centrales – qui ont élaboré les **deux guides qui font référence** pour la réalisation du diagnostic territorial. Les membres de la Coalition Eau, notamment l'organisation non-gouvernementale (ONG) Solidarités International, ont publié un premier guide le 10 septembre 2024, orienté sur le traitement des personnes **vulnérables** ou en **habitat précaire** dans les **zones urbaines** <sup>(2)</sup>. Ils ont été suivis en janvier 2025 par la FNCCR et l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEÉ), qui ont diffusé un guide adapté aux **besoins opérationnels** des élus locaux, avec des **retours d'expériences** de collectivités ayant achevé ou lancé le diagnostic <sup>(3)</sup>.

---

(1) Contribution écrite de la Coalition Eau du 7 juillet 2025 précitée.

(2) <https://eau-iledefrance.fr/guide-du-diagnostic-territorial-sur-lacces-a-leau/>

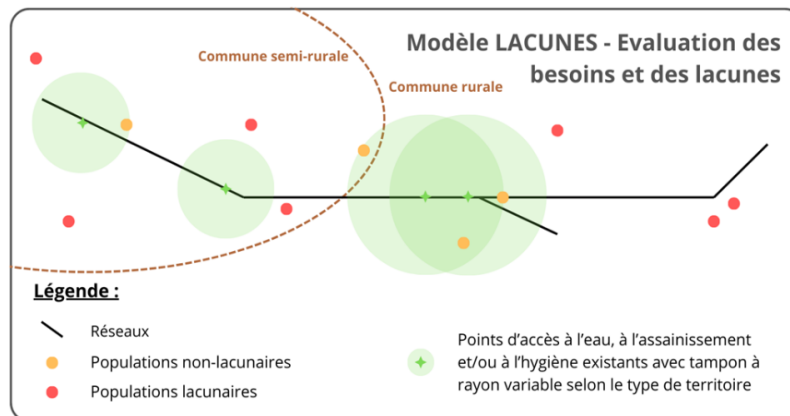
(3) <https://www.astee.org/publications/guide-acces-a-leau/>

## Deux approches complémentaires pour l'élaboration du diagnostic territorial



Le guide de la Coalition Eau met en avant la nécessité d'une **compréhension fine** des **besoins en eau potable** des populations précaires. Celles-ci sont classées en plusieurs catégories selon qu'elles sont, ou non, raccordées au réseau public d'eau potable et selon le type de lieu de vie (habitation rurale ou urbaine, squat, bidonville, aire d'accueil, etc.). Un modèle de **questionnaire** a été élaboré afin de recenser les besoins en eau potable selon l'usage : boisson, propreté du domicile ou du lieu de vie, préparation et cuisson des aliments, hygiène corporelle. Le guide propose également une grille d'analyse des dispositifs existants d'accès à l'eau articulée autour de **trois indicateurs** : nombre de points d'eau par personne, nombre de cabines de toilettes et de douches par personne et nombre de stations de lavage du linge par personne.

Le guide de la FNCCR et de l'ASTEE insiste sur le **recensement des données** nécessaires à l'élaboration du diagnostic, ce qui suppose d'identifier au préalable des « personnes-ressources ». Dans un premier livret, il met en valeur la **méthode conçue par le SDEA**, qui s'appuie sur une **modélisation cartographique** des besoins et des lacunes sur un bassin de vie donné.



Dans un second livret, le guide souligne qu'il est important de **s'accorder au préalable sur les circuits de financement des actions** à réaliser selon le type de budget mobilisé (budget de l'eau ou budget général) et détaille les **aides financières** susceptibles d'être sollicitées par les collectivités auprès des agences de l'eau, des régions, de l'État ou de l'Union européenne.

**Dans un cas comme dans l'autre, l'élaboration de ces guides est le résultat d'initiatives individuelles.** Lors de l'audition de la Coalition Eau, Mmes Édith Guiochon, coordinatrice par intérim, et Manon Gallego, coordinatrice des opérations France chez Solidarités International ont confirmé qu'en l'absence de « pilote national », les instances dirigeantes de l'ONG avaient **décidé** d'aider les collectivités ayant manifesté le souhait d'avancer de leur côté <sup>(1)</sup>. S'agissant du second guide, M. Denis Guilbert, vice-président de l'ASTEE, a précisé que la rédaction des deux livrets avait été faite « **à la demande des adhérents** » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Audition du 26 juin 2025.

(2) Audition du 17 mars 2025.

### III. LA RÉALISATION DU DIAGNOSTIC TERRITORIAL DOIT DEVENIR UNE PRIORITÉ D'ACTION POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

Dans le cadre de la transposition de la directive, l'État a confié aux collectivités chargées de la distribution de l'eau potable la mise en œuvre effective du principe d'accès à l'eau potable pour tous, en s'engageant à leur **fournir les moyens nécessaires** tant pour effectuer les diagnostics de précarité que pour réaliser les actions destinées à corriger les lacunes identifiées.

Le très faible nombre de diagnostics réalisés à ce jour, voire la méconnaissance par certaines collectivités de cette nouvelle obligation, pourrait s'expliquer par **le manque de clarté de l'ordonnance** quant au périmètre des responsabilités et à la méthodologie du diagnostic. Le **report de l'échéance** – désormais dépassée – apparaît nécessaire, non seulement pour **impulser une dynamique de sensibilisation plus large des collectivités** à l'importance de la conduite de ce diagnostic, mais aussi pour les accompagner, tant financièrement que techniquement, dans l'exercice de cette nouvelle compétence.

#### A. UNE CLARIFICATION DOIT ÊTRE EFFECTUÉE AU NIVEAU NATIONAL SUR LE SENS DONNÉ AU DIAGNOSTIC

La généralisation, consacrée par la directive de 2020 et l'ordonnance en son article 1<sup>er</sup>, du principe d'accès à l'eau potable à toutes les personnes, pose **des difficultés concrètes d'application**, liées à la diversité des vulnérabilités traitées et à l'hétérogénéité des situations dans lesquelles se trouvent les personnes concernées, conduisant à l'intervention de nombreux acteurs.

Les principales difficultés tiennent à la fois à **la désignation explicite de la personne responsable du diagnostic** et à **l'absence d'une méthodologie harmonisée** à l'échelle nationale. Les retards constatés, tant dans l'élaboration des diagnostics que dans la mise en place des équipements de distribution publique d'eau, conjugués **aux clarifications encore attendues** (responsabilité du diagnostic, cas particulier de l'habitat isolé non raccordé, information du public), militent pour **un report de l'échéance** initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

##### 1. L'ordonnance de 2022 confie aux communes et à leurs groupements la responsabilité du diagnostic territorial et des mesures d'accès à l'eau potable, dont ils doivent conserver le pilotage

La réalisation du diagnostic territorial est une nouvelle obligation codifiée dans la section relative aux services d'eau et d'assainissement du chapitre des services publics industriels et commerciaux (SPIC) du code général des collectivités territoriales consacré aux services d'eau potable, conduisant à **considérer qu'elle relève de ces derniers**.

Pourtant, **le nouvel article L. 2224-7 du CGCT confie expressément aux communes et à leurs établissements publics de coopération l'identification des personnes en situation de précarité d'accès à l'eau potable**. Une telle articulation peut paraître peu cohérente et être source de confusion.

Lors de son audition, M. Régis Taisne, pour la FNCCR a déploré **le « flou » et le « manque de clarté juridique »** entourant la désignation de l'organisation responsable de l'élaboration du diagnostic territorial : collectivités, services d'eau potable ou, le cas échéant, délégataires de service public. L'introduction, dans le code de la santé publique, de la notion de personne responsable de la production et de la distribution d'eau (PRPDE), qui recouvre l'ensemble des acteurs, publics ou privés, de la chaîne de la production à la distribution d'eau potable, introduit un facteur de complexité qui ignore les choix d'organisation différents des collectivités en charge de l'eau potable. Ainsi, **l'ordonnance fixe l'obligation mais ne précise pas clairement qui, de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), du service d'eau potable ou de la collectivité,** lorsqu'il s'agit d'entités différentes, doit piloter et assumer la réalisation du diagnostic.

L'ASTEE relève également l'imprécision des textes sur les questions **« de pilotage, de responsabilité et de prise en charge financière »**, qui contribue à entretenir la méconnaissance par les collectivités de cette nouvelle obligation. En pratique, dans les services d'eau exploités en régie, la collectivité est à la fois autorité organisatrice et exploitante, et il n'y a pas d'ambiguïté. En revanche, la question peut se poser lorsqu'un ou plusieurs opérateurs – syndicats ou délégataires – interviennent.

La mission a pu constater la diversité des situations quant à l'identification du pilote du diagnostic. Dans le cas des régies métropolitaines, comme Eau du Grand Reims ou Eau du Grand Lyon, la réalisation est le plus souvent **internalisée**, tandis que dans le cas des syndicats, les pratiques apparaissent plus **hétérogènes**.

Le SYDEC 40, syndicat mixte qui fournit l'eau potable pour près de la moitié des communes du département des Landes, **ne s'est pas engagé dans un diagnostic territorial**, « considérant qu'il relève de la compétence des communes ou des EPCI ». M. Benoît Auguin, directeur technique, a précisé que « les communes membres [n'ont pas] sollicité le SYDEC sur ce sujet » <sup>(1)</sup> : il s'agit essentiellement **de communes rurales**, avec des problématiques d'habitats isolés pour lesquelles des réponses sont apportées au cas par cas, les deux grandes agglomérations landaises n'étant pas couvertes par le syndicat.

---

(1) Audition du 4 juin 2025.

L'approche du syndicat mixte Atlantic'Eau, qui couvre les quatre-cinquièmes du département de la Loire-Atlantique – mais pas la métropole nantaise – et 40 % de la population, est semblable : M. Stéphane Faivre, directeur général, a souligné que le bassin de vie couvert par le syndicat était particulièrement rural, alors que « le diagnostic semble entrer plus dans une politique de gestion urbaine que rurale. » <sup>(1)</sup>

En revanche, le SDEA a « **internalisé** la réalisation d'un diagnostic commun à ces membres pour des raisons d'efficacité », Mme Estelle Burckel, directrice générale adjointe, précisant que « les membres du syndicat décident ensuite, en autonomie, des mesures à mettre en œuvre » <sup>(2)</sup>.

Le SEDIF correspond à un troisième cas de figure : ayant délégué l'exploitation du service d'eau potable, il a confié à **son délégué** la réalisation du diagnostic sous son contrôle <sup>(3)</sup>. M. Raymond Loiseleur, directeur général des services, a précisé que la décision avait été prise au niveau du bureau des maires.

Il apparaît ainsi que, dans les bassins de vie à dominante rurale, les services d'eau potable estiment le plus souvent que la responsabilité du diagnostic territorial incombe aux collectivités, jugées plus à même de le conduire **en raison de leur proximité avec les services sociaux**.

Leur démarche se concentre **d'avantage sur les situations d'habitat isolé ou éloigné**, raccordé ou non au réseau public d'eau potable. Ce type de précarité hydrique soulève, pour ces services d'eau potable qui disposent de moyens limités, **des défis techniques et financiers distincts de ceux liés à la précarité sociale ou économique**. En privilégiant une approche pragmatique et au cas par cas plutôt qu'une vision systémique, certaines autorités organisatrices de l'eau ne sont pas convaincues de la pertinence du diagnostic dans les bassins ruraux, voire mixtes. Ainsi, M. Jean-Matthieu Fontaine, responsable de la préservation de l'eau à la communauté de communes d'Entre Bièvre et Rhône exprime une certaine réserve quant à la pertinence d'un tel diagnostic pour des collectivités de petite taille situées en zone semi-urbaine <sup>(4)</sup>.

Si tous les services d'eau potable n'abordent pas de la même manière la question du diagnostic de précarité d'accès à l'eau, c'est notamment parce qu'ils ont **avant tout une compétence technique**, alors qu'il s'agit **d'une problématique à forte dimension sociale**.

Cet aspect a été largement relevé lors des auditions. La Coalition Eau rappelle en effet que, bien que le diagnostic soit le plus souvent confié à des services techniques, son enjeu dépasse largement le seul champ technique et recouvre également **des dimensions sociales et politiques**.

---

(1) Audition également du 4 juin 2025.

(2) Audition du 31 mars 2025.

(3) Audition du 10 mars 2025.

(4) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 3 juin 2025.

La multiplicité des compétences sollicitées apporte **de la complexité sur le portage et la mise en œuvre** du diagnostic <sup>(1)</sup>. **L’articulation avec les politiques sociales** portées par les communes et intercommunalités (CCAS et CIAS notamment) et les départements apparaît ainsi comme essentielle.

C’est, à titre d’exemple, la démarche suivie par le SEDIF. Lors de son audition, M. Sébastien Fayon, responsable du service gestion du patrimoine et schémas directeurs du syndicat, fait le constat que « le SEDIF n’a pas la compétence sociale. Si la mise en œuvre du programme d’action peut relever de sa compétence, le diagnostic en tant que tel devrait plutôt incomber aux communes et aux CCAS. » Le SEDIF s’est donc appuyé sur son partenariat avec les CCAS d’Île-de-France (programme « Eau solidaire »).

Dans la plupart des cas observés par la mission, les régies publiques des métropoles paraissent mieux outillées pour conduire le diagnostic, car elles ont un accès plus facile aux services sociaux, tandis que les autres services d’eau potable peinent davantage, dès lors que les actions sociales sont menées par d’autres acteurs : communes, départements et EPCI. Ils ne disposent pas de la synergie de certaines de ces structures qui **mutualisent leurs moyens avec d’autres actions sociales**, en particulier le logement, et **avec les autres acteurs de terrain** que sont les associations locales et nationales d’aide à la personne.

Les auditions menées par la mission montrent un consensus sur la nécessité d’un cadre national plus clair. Plusieurs associations d’élus (FNCCR, AMF) et l’ASTEE ont plaidé pour que les services de l’État publient rapidement des recommandations précisant :

- qui doit initier le diagnostic ;
- qui doit en assurer le pilotage ;
- comment se répartissent entre les acteurs les contributions en données et en expertise ;
- qui pilote la mise en œuvre des mesures correctrices.

À cet égard, la FNCCR suggère que le diagnostic soit partagé, **avec en chef de file, la collectivité qui a la compétence de l’action sociale** tandis que **la collectivité ou l’établissement public de coopération compétent en eau potable** aurait la charge de concrétiser les mesures correctrices, qui sont techniques, en fonction des situations locales. Le diagnostic serait ainsi porté prioritairement par des acteurs sociaux, la personne responsable de la production ou de la distribution de l’eau (PRPDE) intervenant pour coordonner la mise en œuvre opérationnelle (études de faisabilité, déploiement et entretien des équipements, suivi des consommations). La FNCCR a cité l’exemple de l’Espagne où les mesures en faveur de l’accès à l’eau relèvent conjointement des collectivités locales et des autorités compétentes en matière des programmes sociaux, et non des services de l’eau seuls.

---

(1) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 7 juillet 2025.



Pour autant, les rapporteurs estiment que cette approche, qui consisterait à désigner un chef de file autour duquel s'articuleraient d'autres acteurs, notamment du secteur social, les différentes collectivités, voire les éventuels délégataires, séduisants en apparence, présenterait en pratique **le risque de diluer les responsabilités en matière de financement, de pilotage et de mise en œuvre**. Or, **l'ordonnance a clairement confié aux communes et à leurs établissements publics de coopération la responsabilité de garantir l'accès à l'eau potable pour toutes et tous** ; il importe donc de réaffirmer avec force ce principe.

### Les objectifs du diagnostic territorial

Afin de rendre effectif le droit reconnu à toute personne de bénéficier d'« un accès au moins quotidien [...] à une quantité d'eau destinée à la consommation humaine suffisante pour répondre à ses besoins » (article L. 1321-1 A du CSP), cette quantité étant fixée à cinquante à cent litres d'eau par personne et par jour (article R. 1321-1 A du même code), l'article L. 1321-1 B du CSP impose aux communes et leurs établissements publics de coopération de « **prendre les mesures nécessaires pour améliorer ou préserver l'accès à l'eau pour tous** » « en tenant compte des particularités de la situation locale. » L'article R. 2224-5-5 du CGCT, issu du décret n° 2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine, définit les objectifs socles du diagnostic territorial (article L. 2224-7-2 du CGCT), déclinés à travers cinq volets :

1/ **Dénombrer et localiser**, à partir des données d'observation du territoire disponibles et de l'expertise des acteurs locaux, **les personnes** présentes sur le territoire **n'ayant pas un accès suffisant** à l'eau destinée à la consommation humaine.

2/ **Établir un état des lieux** des modalités d'accès à l'eau, des usages et des pratiques, le cas échéant après une enquête de terrain, et d'**analyser les causes et les conséquences** des insuffisances d'accès à l'eau constatées. L'état des lieux permet, le cas échéant, de **répertorier les actions déjà mises en œuvre** pour favoriser l'accès à l'eau, de localiser les fontaines et autres équipements de distribution d'eau, les ressources en eau et les sources d'énergie existants et de présenter un bilan de leur état de fonctionnement ;

3/ **Formuler des recommandations d'actions** ou de solutions destinées à améliorer les conditions d'accès à l'eau ;

4/ **Proposer**, le cas échéant, **des mesures d'accompagnement des acteurs** intervenant pour améliorer les conditions d'accès à l'eau ;

5/ **Préconiser les modalités** adaptées **d'information des populations** sur les solutions retenues pour améliorer les conditions d'accès à l'eau ainsi que les conditions requises pour la mise en œuvre de ces solutions.

Ce diagnostic, qui doit être actualisé tous les six ans, porte sur **la totalité de la population** et « n'exclut aucun site sur le fondement de la légalité de son occupation et aucune personne au regard de sa situation administrative ».

## 2. Il apparaît nécessaire d'approfondir les guides réalisés par les associations en définissant une méthodologie nationale intégrant l'ensemble des dimensions de la précarité d'accès à l'eau potable

En matière de diagnostic territorial, la mission a d'abord relevé, au fil des auditions, **une grande diversité de pratiques**, qui en affaiblit la portée. Elle résulte de l'**absence d'une méthodologie harmonisée** et clairement définie au niveau national.

Lors de son audition, Mme Édith Guiochon a souligné qu'à peine la directive transposée, « très rapidement, [la Coalition Eau] s'est aperçue qu'il y avait **un manque de cadrage méthodologique**. » L'absence de cahier des charges national porté par les services de l'État a conduit les membres de la Coalition Eau à élaborer un guide publié en septembre 2024, puis la FNCCR et l'ASTEE à diffuser quelques mois plus tard un guide comprenant une note de cadrage et deux livrets (*cf. encadré supra*). Ces guides ont intégré l'expérience acquise lors de la réalisation des premiers diagnostics territoriaux, dont un grand nombre ont été confiés à Solidarités international pour son expertise <sup>(1)</sup>.

Pour ces associations, la mise en place d'une méthodologie est apparue d'autant plus nécessaire que, si la majorité des collectivités ne sont pas encore engagées dans la démarche, celles soucieuses de répondre à l'obligation se limitent à **une approche technique** : elles recensent les points de desserte, la densité des réseaux, ou les zones non raccordées. D'autres privilégient **une approche humaine**, centrée sur les impayés de factures, la tarification ou les aides sociales existantes. D'autres encore reprennent **des études antérieures** – par exemple des diagnostics de vulnérabilité des réseaux ou des plans d'actions sociaux – sans nécessairement les adapter aux exigences nouvelles de la directive.

Ces démarches, menées de bonne foi, **manquent souvent d'exhaustivité et ne permettent pas de rendre compte de la pluralité des situations de précarité hydrique** : ménages isolés dans un hameau non raccordé, familles en logement insalubre, squats et bidonvilles, personnes confrontées à une eau de mauvaise qualité, territoires soumis à des restrictions d'usage en période de sécheresse...

En l'absence de cadre méthodologique commun, le risque est double :

– d'une part, **des diagnostics incomplets** qui ne reflètent pas la réalité locale et laissent des situations invisibles ;

– d'autre part, **des résultats hétérogènes** qui empêchent toute consolidation au niveau régional ou national.

Comme l'ont rappelé les membres de la Coalition Eau, l'un des objectifs explicites de la directive est de **fournir aux États membres une vision consolidée des populations privées d'accès à l'eau potable**.

---

(1) Notamment ceux des régions de l'eau de Grenoble Alpes Métropole, Eau du Grand Reims, Eaux du Grand Lyon, etc.

Sans harmonisation méthodologique, la France ne pourra pas remplir cette obligation : chaque diagnostic restera **une photographie isolée, difficile à agréger avec les autres**.

Au-delà de l'obligation européenne, l'absence de comparabilité peut également fragiliser la crédibilité de la politique publique : comment hiérarchiser les financements, cibler les territoires prioritaires ou mesurer les progrès accomplis si les données de départ sont produites selon des méthodes trop différentes ?

À titre de comparaison – et cela a été souligné par la FNCCR – l'expérience des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ou des schémas directeurs d'alimentation en eau potable (SDAEP) a montré que la mise à disposition de guides méthodologiques nationaux était **un levier puissant d'homogénéisation et d'efficacité**.

Il convient de relever que, bien que constituant des références indispensables pour les collectivités, les deux guides élaborés par la Coalition Eau, la FNCCR et l'ASTEE n'embrassent pas complètement l'ensemble des formes de précarité hydrique.

Le contenu du guide de la Coalition Eau s'attache **principalement aux dimensions sociales et économiques de l'accès à l'eau et à l'identification des publics concernés** (populations marginalisées ou en difficultés financières), mais accorde une moindre attention aux deux autres volets : la problématique de l'habitat éloigné ou non raccordable, et celle du tarissement, de la pollution ou de la disparition de la ressource, temporaire ou non, liée à l'activité humaine ou au dérèglement climatique. Il peut apparaître, de ce fait, plus adapté aux contextes urbains qu'aux territoires ruraux. Mme Édith Guiochon a reconnu que ce point a, effectivement, fait l'objet de « remontées » à la Coalition Eau.

Le guide produit par la FNCCR et l'ASTEE, pour sa part, n'évacue pas complètement le sujet de l'éloignement géographique, dans la mesure où il évoque la méthodologie élaborée par le SDEA pour les communes rurales et semi-rurales (*cf.* encadré *infra*). Pour autant, l'objectif poursuivi reste bien la **détection** des « populations **vulnérables** et **marginalisées** » <sup>(1)</sup>. En audition, M. Régis Taisne, a précisé que la FNCCR travaillait actuellement à l'élaboration d'un complément au guide, destiné à couvrir les deux derniers volets du diagnostic territorial.

---

(1) *Guide de la FNCCR et de l'ASTEE (page 24).*

### **La démarche pionnière du SDEA en matière d'identification de la précarité dans l'accès à l'eau potable**

En 2024, le Syndicat a entrepris le **développement d'un outil méthodologique adapté aux communes rurales et aux bassins de vie mixte ruraux-urbains**. Cette méthodologie <sup>(1)</sup> s'appuie sur une modélisation cartographique des « lacunes » d'accès à l'eau potable (distance d'accès à un équipement d'eau potable) selon la typologie des territoires et celles des populations. Les deux sites pilotes se distinguent par leurs caractéristiques : Brumath, intégrée à l'agglomération strasbourgeoise, relève d'un contexte plus urbain, tandis que Villé appartient à un arrondissement marqué par ses spécificités montagnardes, avec de l'habitat isolé non raccordé.

**Cette approche spatiale des « lacunes » en eau potable permet de faire ressortir les besoins selon le type de précarité** et de planifier les mesures de remédiation adaptées à chaque situation : mise en place d'une politique sociale, installation de toilettes publiques, proposition de raccordement, etc. **Elle pourrait être mise au service de la détection de toutes les formes de précarité dans l'accès à l'eau potable.**

Les rapporteurs recommandent l'élaboration et la diffusion rapide d'**un guide méthodologique officiel du diagnostic territorial**, porté conjointement par les ministères chargés de la santé et de la transition écologique.

Ce guide devrait préciser (sans exhaustivité) :

– **les dimensions de précarité au sens large à prendre en compte** : sociale (impayés, vulnérabilité économique), physique (non-raccordement, habitat isolé ou précaire), qualitative (pollution, restriction liée à la ressource) ;

– **les indicateurs de mesure** : nombre de ménages concernés, taux de non-raccordement, fréquence des ruptures d'approvisionnement, volumes d'eau distribués via des fontaines publiques, proportion de la population soumise à des restrictions estivales, etc. ;

– **les sources de données à mobiliser** : fichiers des opérateurs, données sociales (CAF, CMU), bases de l'ARS, inventaires des points d'eau publics ;

– **les méthodes d'analyse** : hiérarchisation des situations selon leur gravité, cartographie des zones à enjeu, scénarii d'évolution liés au dérèglement climatique ;

– **un modèle de présentation homogène** des résultats destinés à renseigner le système d'information du service public de l'eau potable (*cf. infra*).

---

(1) Méthodologie dénommée DASPEA, résultant d'un travail universitaire réalisé par Mme Laurine Orain, élève-ingénieure à l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES). Le SDEA a couplé l'élaboration de sa méthodologie du diagnostic territorial d'accès à l'eau potable avec celle du diagnostic territorial d'accès à l'assainissement et à l'hygiène, en anticipation de la révision de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU 2), considérant la complémentarité des deux démarches, du fait de la nécessité d'évacuer les eaux usées après leur fourniture, et également pour des questions de coûts.

En mettant à disposition des outils standardisés et un cahier des charges, ce référentiel commun aurait l'avantage de **réduire les inégalités entre les collectivités**, entre celles dotées en ingénierie et celles qui ont moins de moyens. Pour être légitime, et afin de ne pas être trop théorique, il doit être **co-construit avec l'ensemble des acteurs**, en s'appuyant sur les travaux et l'expérience de la Coalition Eau, de la FNCCR et de l'ASTEE, et du SDEA.

Comme le recommandent l'ASTEE et la FNCCR, le guide pourrait **intégrer**, le moment venu, **la méthodologie du diagnostic territorial relatif à l'accès aux sanitaires et l'obligation d'assainir systématiquement les eaux usées** prévues par la directive eaux urbaines résiduaires révisées (DERU 2) <sup>(1)</sup>, compte tenu de la complémentarité évidente des deux diagnostics.

**Recommandation n° 2 : Définir au niveau national un guide méthodologique officiel du diagnostic territorial** comportant un cahier des charges intégrant **l'ensemble des différentes dimensions de la précarité d'accès à l'eau potable** (populations en situation de fragilité financière ou marginalisées, populations non raccordées, populations dont la ressource en eau se raréfie ou disparaît de manière intermittente ou permanente), et prévoir de le compléter ultérieurement avec un volet consacré à la méthodologie du diagnostic de **précarité d'accès à l'assainissement et à l'hygiène**, dans le cadre de la DERU 2, de façon à constituer un document unique.

L'intégration, dans la méthodologie, de la précarité liée aux situations de non-raccordement des habitats isolés soulève la question de **la place à accorder aux résidences secondaires** dans l'évaluation de l'accès à l'eau.

En effet, lorsqu'un raccordement est techniquement envisageable, le prolongement du réseau de plusieurs centaines de mètres, voire de plusieurs kilomètres, est particulièrement coûteux pour le service d'eau potable – parfois jusqu'à 300 000 euros pour une seule habitation, selon la FNCCR.

Or l'article L. 1321-1 A du CSP, codifié par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 2022, prévoit que toute personne doit avoir accès à l'eau potable **à son « domicile »** ou **à son « lieu de vie »** ou à proximité de ceux-ci. Alors que le domicile est le lieu de rattachement juridique principal d'une personne, **la notion de « lieu de vie » est beaucoup plus large** : elle inclut tout lieu occupé de manière habituelle ou répétée, même temporairement.

---

(1) Art. 15 et 19 de la directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (refonte).

Lors de leurs auditions, la FNCCR, ASCOMADE et AMORCE ont fait valoir que ces dispositions imprécises peuvent être interprétées comme contraignant les collectivités à satisfaire des demandes de raccordement ou de mise en conformité pour des résidences occupées par intermittence voire pour quelques jours par an seulement, **dans les mêmes conditions financières qu'une résidence principale**, ce qui peut paraître contraire à l'esprit même de la directive européenne, qui **visent prioritairement l'accès à l'eau pour les populations qui en sont privées ou menacées d'en être privées**.

Les associations estiment que mobiliser des moyens publics pour des logements occupés quelques semaines par an **détournerait l'effort collectif des situations réellement critiques de précarité**, et qu'en laissant le flou subsister, certaines collectivités pourraient être exposées à des contentieux, en particulier dans les zones touristiques, littorales ou de montagne.

Les rapporteurs relèvent, toutefois, qu'une modification de l'ordonnance sur ce point reviendrait à imposer un traitement uniforme à des réalités locales très diverses. **La difficulté tient moins à la seule question des résidences secondaires qu'à l'ensemble des enjeux liés à l'habitat isolé non raccordé**. Dès lors, **il apparaît préférable de laisser aux collectivités la liberté de déterminer la manière la plus adaptée de traiter ces cas particuliers**, peu nombreux, dans le respect du principe de libre administration.

Cette souplesse permettra d'apporter des réponses proportionnées (fontaines, citernes, ou, le cas échéant, raccordements) tout en veillant à ce que le coût de ces solutions ne soit pas supporté par les usagers permanents du service public d'eau potable <sup>(1)</sup>. C'est donc la collectivité qui doit rester seule décisionnaire du mode de raccordement pertinent.

**Recommandation n° 3 : Laisser à chaque collectivité, conformément au principe de libre administration, le soin de déterminer, en fonction du contexte local, les dispositions à prendre pour garantir l'accès à l'eau potable de l'habitat isolé non raccordé.**

---

(1) *L'arrêt du Conseil d'État du 12 juillet 1995, Commune de Bougnon, n° 157191 acceptant de reconnaître que « le conseil municipal pouvait légalement en vue d'éviter le gaspillage de l'eau et sans méconnaître le principe d'égalité des usagers du service public, tenir compte de la différence de situation existant entre les résidents permanents et les habitants ne résidant pas de manière permanente dans la commune pour attribuer à ces derniers, dont les besoins annuels en eau sont inférieurs à ceux des résidents permanents, un quota de consommation inférieur », reconnaît de fait l'existence possible d'une différence de traitement entre résidents principaux et résidents secondaires, ainsi que sa légalité.*

### **3. L'intégration des indicateurs d'accès à l'eau potable, issus des diagnostics territoriaux, dans le SISPEA constitue une condition essentielle à la mise en œuvre effective des obligations de la directive en matière d'information des usagères et des usagers**

L'ordonnance de 2022 institue, en ses articles 2 et 9, une obligation pour les communes ou leurs établissements publics de coopération de procéder, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027 pour les communautés de communes devenues compétentes dans le domaine de l'eau au 1<sup>er</sup> janvier 2026), à **une communication annuelle** des informations relatives au diagnostic territorial d'accès à l'eau potable et aux mesures de remédiation mises en œuvre. Cette obligation d'information est double :

– **pour le suivi national et l'information du public**, elle s'effectue « par le renseignement du système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement » (**SISPEA**) à partir des données présentées dans le rapport municipal (ou intercommunal) annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable <sup>(1)</sup>. « Un décret [...] précise notamment **les indicateurs** qui doivent figurer dans le rapport annuel et sont transmis au système d'information, ainsi que les modalités de transmission de ces données » <sup>(2)</sup> ;

– pour l'information relative **aux conditions d'accès à l'eau potable dans les lieux d'habitat informels**, recueillie dans le cadre du diagnostic, il est prévu que l'information du public fasse l'objet de modalités particulières définies par arrêté du ministre chargé du logement <sup>(3)</sup>.

S'agissant de ce dernier point, la table-ronde des associations d'usagères et d'usagers de l'eau (CLCV, CACE, UFC Que choisir) <sup>(4)</sup> a conduit les rapporteurs à constater que l'arrêté n'avait pas été pris à ce jour.

En revanche, si un décret a bien été pris le 14 mai 2025 <sup>(5)</sup> pour réviser les indicateurs <sup>(6)</sup> figurant dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau et transmis au SISPEA, **aucune de ses dispositions ne concerne le diagnostic territorial ni les mesures correctrices**.

Au cours de son audition du 26 mai 2025, Mme Édith Guiochon, au nom de la Coalition Eau, a alerté les rapporteurs sur l'**absence d'indicateurs relatifs à la précarité d'accès à l'eau potable dans le SISPEA**, alors même que leur intégration est expressément prévue par l'article 2 de l'ordonnance.

---

(1) Alinéa 2 de l'art. L. 2224-7-4 du CGCT.

(2) Avant dernier alinéa de l'art. L. 2224-5 du CGCT.

(3) Dernier alinéa de l'art. R. 2224-5-5 du CGCT.

(4) Table ronde du 28 mai.

(5) Décret n° 2025-431 du 14 mai 2025 d'application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales relatif à la transmission des informations sur les services publics d'eau et d'assainissement et de l'article L. 1321-9 du code de la santé publique.

(6) Qualité physico-chimique des eaux brutes, conformité sanitaire de l'eau potable, volumes prélevés et distribués, rendement des réseaux, etc.

Cette lacune a également été relevée par les associations d’usagers et d’usagers lors de la table ronde précitée, M. Pascal Grandjeat, administrateur d’Eau publique Orge-Essonne, regrettant que « **le décret abandonne tous les critères prévus explicitement dans l’ordonnance en matière d’accès à l’eau et de précarité** ».

Lors son audition, la coordinatrice de la Coalition Eau a précisé aux rapporteurs **qu’un groupe de travail** avait été constitué autour de la direction de l’eau et de la biodiversité (DEB) en amont de la publication du décret, afin de produire **deux types d’indicateurs**, le premier sur la précarité sociale dans l’accès à l’eau et l’autre sur l’accès à l’eau *stricto sensu*, mais **ces travaux n’ont pas abouti**.

Or la consolidation nationale des données des résultats des diagnostics et des actions mises en œuvre est essentielle. Sans mécanisme de remontée et de suivi, le risque est grand que les diagnostics produits localement **demeurent des documents isolés**, utiles à l’échelle d’une commune ou d’un EPCI, mais sans valeur pour une analyse globale à l’échelle d’une politique publique. Les diagnostics territoriaux produits par les collectivités vont générer **une masse d’informations précieuses** ; mais si celles-ci ne sont pas agrégées dans un cadre national, elles resteront cantonnées à des rapports locaux, **difficilement exploitables au-delà de leur territoire**. La France ne serait pas en capacité de **respecter l’obligation d’information du public posée par la directive**.

La définition et l’intégration d’indicateurs de précarité hydrique dans le SISPEA constituent une condition indispensable pour **transformer le diagnostic territorial en véritable outil de pilotage national**.

Aussi les rapporteurs recommandent-ils de **reprendre rapidement les travaux** portant sur **la définition d’indicateurs normalisés et pertinents** prenant en compte :

– la **dimension sociale** : proportion de ménages ayant des difficultés à payer leur facture d’eau, nombre de coupures pour impayés, part de la population bénéficiaire d’un dispositif de tarification sociale ou d’aide d’urgence, etc.

– la **dimension physique** : taux de non-raccordement au réseau public, nombre d’habitations alimentées par des sources alternatives (puits, citernes), distance moyenne aux points d’eau publics (*cf.* cartographie du SDEA), etc.

– la **dimension qualitative** : nombre de personnes alimentées par une eau régulièrement non conforme, population soumise à des restrictions d’usage prolongées en période de sécheresse, fréquence des fermetures de captages, etc.

Une fois ces indicateurs définis, il conviendra de modifier sans délai le décret du 14 mai 2025 pour les y intégrer.



**Recommandation n° 4** : Définir précisément les indicateurs d'accès à l'eau potable provenant du diagnostic territorial que les communes et leurs établissements publics de coopération sont tenus de transmettre au **système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA)**.

#### **4. Le report au 1<sup>er</sup> janvier 2027 de l'échéance du diagnostic territorial apparaît comme une mesure de pragmatisme et de responsabilité**

L'ordonnance du 22 décembre 2022, en son article 9, a fixé **au 1<sup>er</sup> janvier 2025** (et au 1<sup>er</sup> janvier 2027 pour les communautés de communes devenues compétentes dans le domaine de l'eau au 1<sup>er</sup> janvier 2026) **la date butoir** pour que l'ensemble des collectivités concernées disposent d'un diagnostic territorial recensant les situations de précarité d'accès à l'eau potable. **Ce délai de deux ans** s'est avéré, dans les faits, largement intenable. Les auditions menées par la mission et les retours d'expérience ainsi recueillis montrent **un décalage manifeste entre l'ambition affichée et les moyens disponibles**. Pourtant, il est impératif que ces diagnostics soient réalisés **dans les plus brefs délais**, car **les chiffres de la précarité sont sans appel**. Selon le ministère chargé de la transition écologique, qui a repris en 2022 les données de la Coalition Eau dans sa « boîte à outils » sur les politiques sociales de l'eau <sup>(1)</sup>, il y aurait environ **300 000 personnes privées d'un accès continu et sécurisé à l'eau potable en France**.

L'ASTEE a rappelé que la réalisation du diagnostic est **un processus complexe**, exigeant la collecte de données techniques et sociales, une coordination étroite entre acteurs et la mobilisation de compétences pluridisciplinaires, le plus souvent exercées par des strates de collectivités différentes. Or, comme l'a relevé son vice-président, M. Denis Guilbert, **les collectivités n'ont eu accès à des éléments méthodologiques que récemment**, en 2024 et 2025, avec la parution du guide élaboré en partenariat avec la FNCCR. L'ASTEE appelle à « **faire preuve d'une certaine tolérance** » en termes de délai, tant pour la mise en œuvre du diagnostic territorial que pour celle du PGSSE, soulignant que « même pour les services d'eau potable qui se sont engagés dans la démarche, [...] les échéances fixées par la directive [...] paraissent difficiles à tenir » <sup>(2)</sup>.

M. Vincent Gaillard, directeur de l'ASCOMADE, fait le même constat s'agissant plus particulièrement des collectivités de Bourgogne-Franche-Comté et du Grand-Est, mais « généralisable à la France » : les **hésitations liées au transfert obligatoire de la compétence Eau et assainissement** aux intercommunalités, ajoutées aux **incertitudes concernant la personne responsable du diagnostic et la compensation financière** annoncée par l'État, ont conduit à un calendrier de mise en œuvre trop contraint. Pour l'ASCOMADE, un report de la date butoir « **sur la prochaine mandature municipale** » semble plus opportun <sup>(3)</sup>.

(1) <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/favoriser-lacces-leau-tous-politique-sociale-leau#boite-a-outils-1> (Intro : accès à l'eau des populations non raccordées).

(2) Audition du 17 mars 2025.

(3) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 5 avril 2025.

La FNCCR estime que l'échéance fixée par la directive pour la réalisation de l'ensemble des diagnostics territoriaux était « **prématurée**, qui plus est dans les conditions édictées par la transposition » <sup>(1)</sup>, faisant valoir qu'**il aurait fallu établir une méthode pour la réalisation du diagnostic territorial et clarifier le partage des responsabilités** (cf. recommandations précédentes). La FNCCR considère qu'une date butoir fixée **en janvier 2027** aurait sans doute été « à la portée d'un plus grand nombre de collectivités tout en restant un défi pour d'autres. »

Ce délai supplémentaire de deux ans paraît **réaliste et compatible** avec le calendrier de la directive. En effet, la France devra faire **en 2029 un premier rapportage à la Commission européenne** de la mise en œuvre de sa politique d'accès à l'eau pour tous. Les rapporteurs insistent sur le fait qu'**il reste donc trois ans pour établir les diagnostics et mettre en œuvre localement les solutions**.

Ils proposent en conséquence de fixer au **1<sup>er</sup> janvier 2027** l'échéance pour la réalisation du diagnostic territorial (c'est-à-dire l'échéance actuellement prévue pour les communautés de communes qui prennent la compétence « eau » au 1<sup>er</sup> janvier 2026), et au **1<sup>er</sup> janvier 2029** celle relative à la mise en œuvre des mesures correctrices. Ces nouvelles échéances présentent l'avantage de synchroniser le calendrier du diagnostic territorial avec celui du PGSSE.

Il appartiendra ainsi aux équipes municipales élues en mars prochain d'élaborer dans les plus brefs délais leur diagnostic territorial, s'il n'a pas déjà été fait. Le respect de ces échéances suppose également **une mobilisation financière et en ingénierie de la part de l'État**, ainsi que la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

**Recommandation n° 5 : Reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2027 l'échéance de réalisation du diagnostic territorial** par les communes ou leurs établissements publics de coopération, avec une mise en œuvre des mesures de remédiation au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2029.

## **B. LA RÉALISATION DU DIAGNOSTIC DOIT ÊTRE FACILITÉE À L'ÉCHELON LOCAL**

La réussite du diagnostic territorial repose à la fois sur **une méthodologie harmonisée** et sur **un accès effectif des collectivités aux données sociales de leur bassin de vie**. Encore faut-il que ces collectivités disposent **du soutien financier de l'État** prévu par l'ordonnance de 2022, condition indispensable pour les inciter à s'engager pleinement dans cette démarche.

---

(1) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 14 avril 2025.

## 1. L'intervention des services de l'État permettrait de garantir une plus grande homogénéité méthodologique des diagnostics territoriaux

Outre la nécessité de disposer d'une méthodologie officielle assortie d'un cahier des charges national, plusieurs collectivités ont souligné que ni l'ordonnance ni les textes d'application ne prévoient une validation ou même un avis **de la part des services déconcentrés de l'État** sur les PGSSE et sur les diagnostics territoriaux.

À cet égard, M. Vincent Gaillard déplore que **les ARS et les préfetures n'aient à valider ni le PGSSE ni le diagnostic territorial** : « le PGSSE est parfois déposé, puis oublié, alors qu'il faut le faire vivre : c'est un outil de pilotage au même titre qu'un schéma directeur ou un plan pluriannuel d'investissements ».

M. Jérôme Lasseaux, directeur de la régie Eau du Grand Reims, regrette également que le travail avec les services déconcentrés de l'État ne soit pas **plus « collaboratif »**. Alors que l'arrêté du 3 janvier 2023 <sup>(1)</sup> prévoit, en effet, la transmission du PGSSE au directeur général de l'ARS, au préfet et à l'agence de l'eau, et que le décret du 29 décembre 2022 <sup>(2)</sup> précise que les collectivités peuvent « solliciter » le représentant de l'État pour établir le diagnostic territorial, il s'interroge sur la prise en compte effective de ces documents par les services de l'État, estimant qu'« **il serait utile d'obtenir de leur part un retour écrit sur leur contenu** » <sup>(3)</sup>.

Il paraît judicieux de confier aux services déconcentrés de l'État, et plus particulièrement au préfet, un « **droit de regard** » **formalisé tant sur le contenu du PGSSE que sur celui du diagnostic territorial**.

S'agissant des diagnostics territoriaux, l'absence de validation par une autorité de référence comporte deux risques :

– des **diagnostics incomplets**, qui ne prennent en compte qu'une seule dimension de la précarité (souvent l'aspect technique du réseau) et négligent les aspects sociaux ou qualitatifs de la ressource ;

– une **hétérogénéité** telle que la comparaison entre territoires devient difficile, ce qui compromet la consolidation nationale des données.

En instaurant un mécanisme de validation, il s'agit, non pas de complexifier la tâche des collectivités, mais de leur **fournir un cadre sécurisant** : un diagnostic validé par les services de l'État pourra **difficilement être contesté sur le plan juridique** et constituera **une base fiable pour la planification locale comme pour le suivi national**.

---

(1) Art. 9 de l'arrêté du 3 janvier 2023 relatif au plan de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau réalisé de la zone de captage jusqu'en amont des installations privées de distribution.

(2) Art. 2 du décret n° 2022-1721 du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine.

(3) Audition du 2 avril 2025.

Cette validation ne consisterait pas à réécrire le diagnostic à la place des collectivités, mais à vérifier :

– **la conformité à un cahier des charges national** (indicateurs retenus, dimensions couvertes, hiérarchisation des situations) ;

– **la complétude des données** (inclusion des populations vulnérables, prise en compte des non-raccordés, évaluation des pollutions locales) ;

– **la présence d'éléments prospectifs** (analyse des causes et identification de mesures correctrices).

En cas de lacunes manifestes, les services de l'État pourraient **demandeur des compléments** ou **proposer un accompagnement méthodologique**.

**Recommandation n° 6 :** Prévoir une validation par les services de l'État de **la conformité du contenu des diagnostics territoriaux au cahier des charges** défini au niveau national (*cf.* recommandation n° 2).

## **2. L'accès des collectivités aux données sociales concernant leur bassin de vie est une condition essentielle de réussite du diagnostic territorial**

La précarité hydrique est **trop souvent perçue comme un problème purement technique** : réseaux vétustes, branchements inexistant, ressource insuffisante. En réalité, elle résulte également de **facteurs sociaux et humains complexes** : pauvreté, isolement, habitat insalubre, situations d'expulsion ou de non-recours aux droits. De nombreux ménages vulnérables n'apparaissent pas dans les « radars » techniques des services de l'eau, alors même que leur accès à l'eau potable est inexistant ou limité à des solutions précaires. C'est le cas des squats, des bidonvilles, des campements, et plus généralement, de l'habitat informel.

Pour répondre à cette **réalité multidimensionnelle**, il est indispensable de **rapprocher les gestionnaires de l'eau potable et les acteurs sociaux**. Or, force est de constater que ces deux mondes travaillent souvent en parallèle, sans échanges structurés ni culture commune.

Pour autant, tous les services d'eau potable ne se trouvent pas dans une situation comparable. Le SDEA relève que les collectivités qui mettent déjà en œuvre **un dispositif d'accès social à l'eau** (chèques « eau », abandons de créances à caractère social par exemple) ont déjà **une connaissance de la précarité sociale** des abonnés, grâce au recensement des demandes qui leur sont adressées. Les personnes disposant de leur propre ressource en eau potable peuvent avoir **accès à des dispositifs d'urgence** (plan ORSEC « eau » en cas de tarissement d'un puits en été par exemple, avec distribution d'eaux en bouteille et rampe d'eau).

En revanche, **le recensement de l’habitat informel est plus délicat à réaliser** par les services d’eau potable qui ne disposent pas de l’information. « Une grande partie du diagnostic repose sur des recensements qui ne sont pas du ressort des services d’eaux et d’assainissement, mais plutôt des services sociaux municipaux ou intercommunaux. » <sup>(1)</sup>

**La collecte d’informations précises et à jour sur la localisation des personnes en situation de précarité** est l’un des obstacles majeurs auxquels sont confrontés les services d’eau potable. Elle peut prendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois, selon la taille du bassin de vie et l’importance de l’habitat informel. À cet égard, le directeur du cycle de l’eau du Havre Seine Métropole, dont le diagnostic est en cours de lancement, estime que « la difficulté principale est **la multiplicité des acteurs et partenaires à mobiliser** pour obtenir toutes les informations nécessaires à la réalisation d’un diagnostic territorial » <sup>(2)</sup>. Un constat que partage la régie Eau du Grand Reims, dont le diagnostic est achevé : « la récupération des données sur les paramètres sociaux auprès des acteurs locaux et de terrain (département comme associations) a été la principale difficulté rencontrée pour le diagnostic, **les acteurs locaux ignorant le rôle de la métropole en matière d’accès à l’eau** pour les plus démunis. » <sup>(3)</sup>

Afin de permettre au plus grand nombre de collectivités de mener à bien le diagnostic de précarité, il convient de **lever les cloisonnements** entre portage opérationnel et action sociale. Pour les gestionnaires de l’eau, cela implique de recourir à des compétences extérieures :

– **le département** dispose d’outils d’animation territoriale qui pourrait être mis à disposition des services d’eau potable ;

– **les associations locales** (travailleurs sociaux, missions locales, etc.) **et nationales** (Solidarité international) pourraient être davantage sollicitées. L’appui des acteurs locaux paraît indispensable. Au niveau national, le fait que Solidarités international soit « l’un des rares acteurs en France à réaliser à la fois le diagnostic et la mise en œuvre de la solution » (M. Sébastien Fayon, SEDIF) suscite une réelle interrogation, cette « pénurie » étant susceptible de freiner la généralisation du dispositif.

– **l’embauche directe de compétences** : la régie de l’Eau Bordeaux Métropole a pu réaliser son diagnostic en s’appuyant sur un chargé de mission qui était un ancien professionnel de l’action sociale ;

---

(1) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 17 avril 2025.

(2) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 6 juin 2025.

(3) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 27 mai 2025.

– **la mutualisation des compétences et le retour d’expérience** : l’EPT Est Ensemble, dont le diagnostic doit être lancé au second semestre 2025, va procéder à un parangonnage confié à son Observatoire du territoire et s’appuiera sur une étude commandée à l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (INRAE) portant sur les caractéristiques socio-économiques des communes de l’EPT qui a déjà servi à fixer sa nouvelle tarification de l’eau et à déployer des fontaines publiques.

Les rapporteurs préconisent de **valoriser autant que possible ces collaborations** et d’en **préciser les modalités dans le guide national** du diagnostic territorial.

**Recommandation n° 7** : Encourager les collectivités et leurs établissements publics de coopération compétents en matière sociale, ainsi que les associations locales, nationales et les ONG disposant de données sur la précarité, à **partager leurs informations avec la collectivité chargée du diagnostic de précarité d’accès à l’eau potable** afin de **favoriser la mise en cohérence entre les approches des gestionnaires d’eau potable et celles des acteurs de la lutte contre la précarité**.

L’accès à **des données sociales fiables et actualisées** est un enjeu pour l’élaboration du diagnostic territorial. Trois sources de données sociales ont été régulièrement citées lors des auditions : la délégation interministérielle à l’hébergement et à l’accès au logement (DIHAL), les caisses d’allocation familiale (CAF) et les caisses d’assurance maladie.

La DIHAL pilote un outil d’information numérique, dénommé « **Résorption bidonvilles** » qui répertorie, localise géographiquement les sites de précarité (campements informels, bidonvilles, squats) et aide à mieux connaître les populations qui y vivent, permettant ainsi aux acteurs engagés de prioriser et de mutualiser leurs actions.

Ainsi, en 2022, avec l’aide de la plateforme de la DIHAL, le SEDIF avait identifié 97 sites sur son territoire réunissant une population en précarité d’eau potable estimée à 6 500 personnes ; seuls 7 sites avaient alors un accès à l’eau. Cette identification a permis au SEDIF de réaliser en 2023 « une cartographie des bidonvilles » et de déployer 15 sites supplémentaires en équipements « fournissant de 40 à 200 litres d’eau par personne et par jour » (M. Raymond Loiseleur, DGS du SEDIF).

La régie Eau du Grand Lyon a également procédé en 2024 à l’identification des personnes en situation de vulnérabilité hydrique liée à l’absence de logement ou à un logement inadapté (sans abris : 2 632, squats-campements : 2 048, personnes hébergées chez des tiers : 4 745, logements insalubres : 371). Le diagnostic sur ces publics doit se poursuivre en 2025 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 7 juillet 2025.

Cependant, l'obsolescence de la plateforme de la DIHAL, **les mises à jour « erronées, très espacées voire inexistantes »**<sup>(1)</sup> rendent plus compliqué le diagnostic de précarité, engagé depuis 2024<sup>(2)</sup>, ainsi que ses mises à jour.

L'accès aux données des CAF facilite l'identification des ménages susceptibles de bénéficier d'une tarification sociale, telle que les chèques « eau ». Ainsi, Grenoble Alpes Métropole, grâce à un partenariat conclu avec la CAF locale, a pu recenser 23 500 bénéficiaires pour son allocation « Eau ». Intercommunalités de France a toutefois souligné les difficultés rencontrées pour établir de telles listes<sup>(3)</sup>. Les rapporteurs préconisent de **généraliser ce type de partenariat** et se félicitent du lancement prévu en novembre 2025 du **nouveau portail Cafdata** de données ouvertes (*open data*) de la Cnaf, qui sera un outil précieux pour la réalisation du diagnostic. Cette ouverture serait également souhaitable pour certaines données utiles détenues par les caisses d'assurance maladie, l'identification des bénéficiaires de la couverture mutuelle universelle (CMU) pouvant se révéler utile pour identifier les publics en précarité.

**Recommandation n° 8 :** Améliorer l'accès des communes et de leurs établissements publics de coopération aux données indispensables à l'élaboration d'un diagnostic territorial complet et fiable, **en actualisant la plateforme de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)** et **en ouvrant plus largement l'accès aux informations** détenues par les caisses d'allocations familiales (CAF) ainsi que par les caisses d'assurance maladie s'agissant de la couverture maladie universelle (CMU).

### **3. L'État doit honorer ses engagements en compensant le coût des diagnostics territoriaux initiaux**

Pour les collectivités, leurs services d'eau potable, ainsi que pour les associations d'élus et les ONG, même si les budgets généraux peuvent être sollicités et qu'un appui plus conséquent des agences de l'eau est envisageable, **l'absence de compensation de la part de l'État** – pourtant prévue par l'ordonnance – demeure l'une des principales raisons pour lesquelles le diagnostic n'a pas été réalisé.

---

(1) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 24 avril 2025.

(2) Rendu plus difficile également par l'organisation des Jeux Olympiques qui ont conduit à des évacuations de camp et des relogements.

(3) Audition du 12 mars 2025.

*a. La possibilité de mobiliser le budget général pour financer le diagnostic territorial, bien qu'opportune, demeure insuffisante*

L'ordonnance de 2022, en son article 2, permet aux communes et à leurs établissements publics de coopération de **déroger, pour la réalisation du diagnostic territorial, à l'interdiction générale qui leur est faite de prendre en charge sur leur budget propre des dépenses au titre de services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC)**, quel que soit leur mode de gestion <sup>(1)</sup>.

Cette dérogation se justifie dans la mesure où l'identification des personnes n'ayant un accès insuffisant à l'eau potable et les mesures pour y remédier **ne participent pas directement à l'exercice du service public de l'eau**. Elle ouvre la possibilité de financer **un dispositif qui relève avant tout de la solidarité**, et dont la charge incombe davantage à l'ensemble de la collectivité territoriale qu'aux seuls usagers de l'eau potable.

À cet égard, la FNCCR considère que le coût du diagnostic territorial ainsi que celui de certaines des mesures d'accès à l'eau potable ne doivent pas peser sur les seuls abonnés au service d'eau potable mais sur l'ensemble de la collectivité. Dès lors, **ces dépenses ne devraient pas être portées au budget annexe « eau »**, mais plutôt être supportées par le budget communal ou par le budget général de l'EPCI à fiscalité propre, comme c'est déjà le cas pour les fontaines publiques qui sont du mobilier urbain. La FNCCR relève que « des collectivités dont le diagnostic est en cours, comme les métropoles de Nantes, Bordeaux ou le Syndicat de l'eau et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA), ont appliqué ce principe » <sup>(2)</sup>.

Ce point de vue est également défendu par M. Rémi Barbier, professeur de sociologie et de gestion de l'environnement à l'École nationale de génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES). Il approfondit la position de la FNCCR, en estimant qu'un assouplissement de la règle selon laquelle « l'eau paie l'eau » pourrait consister à faire prendre en charge les coûts fixes du service par le budget général, tandis que seuls les coûts variables directement liés à la consommation resteraient supportés par l'utilisateur – ce qui, selon lui, réglerait la question de l'accès universel à l'eau. <sup>(3)</sup>.

Lors des auditions, l'AMF a relevé la pertinence de cette mesure qui permet **d'étendre le périmètre de prise en charge d'un dispositif de solidarité au-delà des usagères et des usagers du service public de l'eau potable**.

---

(1) Art. L. 2224-2 du CGCT et dernier alinéa du nouvel art. L. 2224-7-2 du même code. Pour mémoire, l'art. L. 2224-2 précité permet toutefois la prise en charge par le budget communal notamment « lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. »

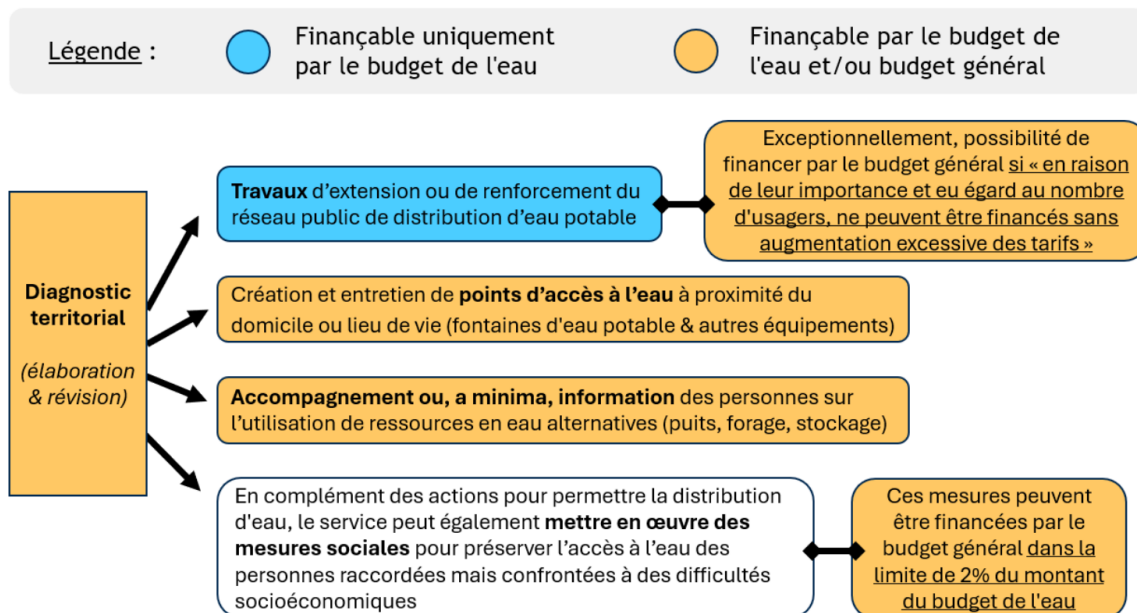
(2) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 14 avril 2025.

(3) Contribution écrite du 12 juin.



Cependant, Intercommunalités de France a souligné que le recours au budget général ne pouvait constituer qu'**un levier limité** : en pratique, le diagnostic de précarité, et dans certains cas, les mesures correctrices, pourraient être financés **sur les budgets sociaux, au détriment de ces derniers**. À titre d'exemple, le coût du diagnostic de vulnérabilité réalisé par la métropole de Grenoble Alpes en 2021 avait été pris en charge par son service logement, mais sa révision en cours le sera sur les budgets annexes eau et assainissement.

Lors de son audition, l'ASTEE a cependant alerté sur **un flou** entourant la possibilité de financer dérogoirement sur le budget général **les travaux d'extension ou de renforcement du réseau public de distribution d'eau** réalisé à l'issue du diagnostic territorial pour raccorder des équipements publics d'eau potable (fontaines, rampes à eau, etc.) au réseau public de distribution en vue de les alimenter. Il semble qu'en l'état, ces travaux ne puissent être financés que sur le budget « Eau ».



Source : ASTEE.

La FNCCR a mis en évidence une autre imprécision du dispositif : alors que le service d'eau potable est tenu de facturer l'eau consommée, il est nécessaire de déterminer **qui doit prendre en charge les frais de consommation de l'eau potable distribuée dans le cadre des mesures visant à améliorer ou préserver l'accès à l'eau**. En l'absence de précision à ce sujet, il est admis que l'eau consommée **dans les bornes-fontaines ou les citernes**, par exemple, est à la charge des communes, comme l'est l'eau utilisée pour alimenter les poteaux et les bornes incendie, conformément au principe selon lequel « toute fourniture d'eau potable fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'utilisateurs correspondante. » <sup>(1)</sup>

(1) Art. L. 2224-12-1 du CGCT.

Toutefois, certaines collectivités ont mis en place des politiques tarifaires dérogatoires. Ainsi, à Lyon, à Limay ou à Montpellier, la régie pratique la remise en volume, notamment les premiers mètres-cubes gratuits.

*b. Les agences de l'eau doivent être associées au cofinancement du diagnostic territorial*

**Les agences et offices de l'eau semblent absents du dispositif du diagnostic territorial** : notamment, l'article R. 2224-5-5 du CGCT ne les cite pas au titre des administrations pouvant être sollicitées par les communes et leurs établissements publics de coopération pour l'établissement du diagnostic.

La participation des agences au diagnostic territorial n'est pas **explicitement** prévue par le 12<sup>e</sup> programme d'intervention 2025-2030 des agences de l'eau. Cette situation a été souvent regrettée lors des auditions par les services d'eau potable. Ainsi, Mme Ève Karleskind, directrice générale adjointe des services techniques de l'EPT Est Ensemble, s'est dite « étonnée que l'agence de l'eau Seine-Normandie ne finance pas cette étude, alors qu'elle le fait pour les schémas directeurs d'assainissement collectif des eaux usées. »<sup>(1)</sup> Pour Solidarités international, « si l'on met de côté l'agence Rhin-Meuse, qui a soutenu la démarche du SDEA, l'implication financière des agences de l'eau est clairement insuffisante. »<sup>(2)</sup>

Lors de leur audition<sup>(3)</sup>, MM. Loïc Obled, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, et Denis Rousset, chef de service, ont souligné que les orientations du programme d'intervention mettent l'accent sur la prévention en faveur de la qualité de l'eau, le financement des diagnostics n'entrant pas dans le champ du programme : « **la dimension sociale du diagnostic échappe quelque peu à la raison d'être des agences de l'eau** qui sont des établissements publics soumises au principe de spécialité et qui ont prioritairement vocation à aider les collectivités à maintenir en bon état le réseau de distribution d'eau potable et à garantir la qualité de l'eau distribuée ». Les collectivités qui avaient pris attache avec l'agence sur ce sujet ont été orientées vers les ARS.

---

(1) Audition de la régie Eau publique par Est Ensemble du 17 mars 2025.

(2) Table ronde du 26 juin 2025. L'agence Rhin-Meuse a participé au financement de la méthodologie du SDEA.

(3) Audition de l'agence de l'eau Loire-Bretagne du 3 juin 2025.

Cependant, et comme l'a précisé M. Nicolas Murlon, directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (RMC) <sup>(1)</sup>, « les agences peuvent apporter un concours aux initiatives sociales des collectivités en matière d'accès à l'eau potable lorsque leurs demandes **entrent dans le cadre d'un des volets du programme d'intervention**, notamment lorsque le diagnostic territorial est **couplé à un PGSSE** ou à un schéma directeur alimentation en eau potable et assainissement (SDEP) » <sup>(2)</sup>.

Ainsi, la régie des Eaux de Montpellier Méditerranée Métropole (RE3M) envisage de solliciter une aide de l'agence de l'eau RMC pour le diagnostic territorial et le PGSSE, tous deux en cours de lancement, afin de compléter le financement métropolitain. Elle précise que cela permettrait « d'engager plus vite l'action » compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles elle doit faire face <sup>(3)</sup>. La régie Eaux d'Entre-Rhône-et-Bièvre a sollicité l'agence mais indique n'avoir pas eu de retour positif : « l'entièreté des coûts [du diagnostic territorial] sera donc supportée par les consommateurs. » <sup>(4)</sup>

Afin de clarifier la situation, il pourrait être judicieux d'**intégrer le diagnostic territorial dans le programme d'intervention** parmi les documents de planification finançables par les agences et offices de l'eau, au même titre que les PGSSE. Découpler le diagnostic territorial d'autres schémas permettrait aux agences et offices de soutenir les petites collectivités qui ne peuvent pas ou n'ont pas besoin de mener de front le diagnostic territorial et le PGSSE.

*c. L'État doit respecter ses engagements en prévoyant de compenser aux collectivités l'extension de compétences créée par l'ordonnance de 2022*

L'article 8 de l'ordonnance de 2022 prévoit, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales propres **aux transferts, créations et extensions de compétences** <sup>(5)</sup>, **une compensation financière** aux communes et leurs groupements par l'État pour les dépenses supplémentaires résultant :

- de l'établissement des diagnostics d'accès à l'eau ;
- de la mise en œuvre des mesures d'urgence permettant d'assurer aux personnes en situation de vulnérabilité un accès à l'eau, ainsi que l'information des personnes concernées ;
- de la mise en place et l'entretien des fontaines publiques et des autres équipements permettant d'accéder dans les lieux publics à l'eau destinée à la consommation humaine.

---

(1) Audition de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse du 28 avril 2025.

(2) Document de planification stratégique qui dresse un état des lieux des réseaux et installations, identifie les besoins présents et futurs, et définit un programme pluriannuel d'investissements pour garantir la qualité, la sécurité et la pérennité du service de l'eau et de l'assainissement.

(3) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 16 mai 2025.

(4) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 3 juin 2025.

(5) Art. L. 1614-1 et s. du CGCT.

Or cet engagement pris par l'État en 2022 n'a toujours pas été honoré en 2025 : aucun crédit n'a été inscrit en loi de finances jusqu'à présent en vue d'assurer la compensation aux collectivités des charges provenant de ces nouvelles obligations.

Auditionnée par la mission, la DGS a indiqué que cette extension de compétences des collectivités était actuellement évaluée à **58 millions d'euros** entre 2025 et 2027. Ce chiffrage a été réalisé **conjointement** avec la DIHAL, la DGCL et la FNCCR, en lien avec la Coalition Eau, au sein d'un groupe de travail dont l'objectif est de s'accorder sur les modalités et les critères d'attribution de la compensation financière par l'État <sup>(1)</sup>. Lors de son audition, la DGCL a adopté une position plus réservée, en précisant que **le montant n'était pas « stabilisé »** car « il n'y a actuellement **aucun consensus entre les services quant au périmètre des bénéficiaires et à l'étendue des mesures correctrices.** » <sup>(2)</sup>

	Partie « diagnostic »		Partie « mesures correctrices »
	Zones rurales et urbaines	Habitat informel	
Hexagone	6,175 M€ par an sur 5 ans	475 K€	3 à 5 M€
Outre-mer		5,7 M€	52 à 85 M€

Source : CNEN

Ce chiffrage ne concorde pas avec celui présenté au CNEN <sup>(3)</sup> dans les études d'impact de l'ordonnance de 2022 et du décret du 29 décembre 2022 relatif à l'amélioration des conditions d'accès de tous à l'eau destinée à la consommation humaine, synthétisé dans le tableau ci-avant. Cette situation s'explique avant tout par :

– **la difficulté à évaluer l'ampleur des mesures correctrices, et donc leurs coûts financiers**, en particulier lorsqu'il s'agit de l'habitat informel ou des territoires ultramarins ;

– **des désaccords** entre les services de l'État et les associations d'élus **sur la nature des dépenses couvertes** par la compensation. À cet égard, le SEDIF considère que la compensation doit tenir compte des situations de précarité et d'habitat informel par territoire : la population ou le nombre d'abonnés ne sont pas des critères à retenir pour répartir la compensation. Pour AMORCE, la compensation doit prendre en compte les coûts directs (enquêtes de connaissance du territoire, études et ingénierie) mais aussi ceux qui en découlent (investissements nécessaires pour répondre aux exigences de préservation du cycle de l'eau).

(1) Audition du 31 mars 2025 et réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 3 avril 2025.

(2) Audition du 19 mai 2025.

(3) Séances des 3 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2022.

La FNCCR évalue entre **30 et 40 millions d'euros** le montant de la compensation pour la partie « diagnostic » (hors mesures de remédiation) pour l'ensemble des collectivités et groupements concernés. L'AMF, par la voix de M. Bertrand Hauchecorne, l'évalue également à 30 millions d'euros, en précisant que ce montant concerne les zones urbaines : « en zone rurale, le chiffrage est plus complexe en raison des problématiques de raccordement, de qualité et de manque d'eau. » <sup>(1)</sup>

Selon la FNCCR, « **le principe même de compensation financière [aurait] été remis en cause en réunion interministérielle** lors de préparation du budget 2025 », en contradiction avec l'ordonnance de 2022. <sup>(2)</sup>

Les collectivités et leurs services d'eau potable, comme les associations d'élus et les ONG ont exprimé le fait que **l'absence de compensation par l'État est une des raisons majeures de l'absence de réalisation du diagnostic**. La Coalition Eau a souligné que cette compensation est « indispensable, notamment **en outre-mer et en milieu rural** où les contraintes budgétaires sont importantes ».

Les rapporteurs estiment souhaitable que **l'État participe au financement du premier diagnostic de précarité** (c'est-à-dire **le diagnostic territorial initial**) des petites communes et intercommunalités, notamment dans les territoires ultramarins. Les crédits correspondants doivent être inscrits dans les prochaines lois de finances.

La réflexion engagée au sein des groupes de travail réunissant les services de l'État, la DIHAL et les associations d'élus locaux **sur les modalités et les critères d'attribution de la compensation financière et sur les dépenses éligibles doit reprendre et se poursuivre**, afin d'aboutir le plus rapidement possible à un texte réglementaire permettant la mise en œuvre concrète de la compensation.

**Recommandation n° 9** : Prévoir dans les prochaines lois de finances, conformément à l'article 8 de l'ordonnance du 22 décembre 2022, **une compensation financière aux communes et à leurs groupements couvrant la réalisation de leur diagnostic territorial initial**.

Poursuivre les échanges entre les services de l'État et les associations représentant les élus des collectivités en charge de la distribution de l'eau **afin de déterminer les modalités de calcul et d'attribution de cette compensation financière**.

---

(1) Audition du 10 mars 2025.

(2) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 14 avril 2025.

### **Le coût financier de réalisation du diagnostic de précarité varie fortement d'un territoire à l'autre**

Comme l'ont rappelé la FNCCR et l'ASTEE, le coût du diagnostic peut varier **de manière significative selon la taille, la typologie du bassin de vie** (urbain ou rural) et **les situations constatées** (intensité de la présence de populations vulnérables ou marginalisées notamment). Les deux associations ont confirmé qu'elle ne dispose, à ce jour, d'**aucune statistique pertinente compte tenu du faible nombre de diagnostics réalisés**.

L'ASCOMADE a communiqué les exemples de deux diagnostics, l'un dans un bassin de vie urbain, l'autre, rural. Ainsi, dans le prolongement d'une expérimentation de la tarification sociale de l'eau introduite par la loi « Brottes » de 2013, Grenoble Alpes Métropole (GAM) avait engagé, dès 2015, un premier diagnostic de vulnérabilité – plus réduit dans son périmètre que le diagnostic territorial prévu par l'ordonnance de 2022 – dont le coût avait été évalué à 60 000 euros pour 450 000 habitants <sup>(1)</sup>. Le syndicat mixte des eaux de la Forêt de Paimpont (SMEFP) a engagé 10 000 euros pour le diagnostic pour 18 600 habitants. Le diagnostic réalisé par GAM avait été financé de façon mixte, pour un tiers sur le budget général, un tiers sur le budget annexe « eau potable » et un tiers sur le budget annexe « assainissement ».

Selon Solidarités international, le coût du diagnostic est d'environ **40 000 euros**, mais peut coûter plus cher s'il faut ajouter des études sur l'habitat isolé ou sur la tarification sociale. L'exemple de la métropole de Nantes a été cité, pour un coût d'environ 100 000 euros, à l'occasion duquel plus de 80 entretiens et une vingtaine de cartographies ont été réalisés. À la date de l'audition, la décision de financer le diagnostic sur le budget de la métropole ou sur le budget eau n'avait pas été tranchée <sup>(2)</sup>.

L'étude méthodologique réalisée par le SDEA a conduit aux estimations de coût suivantes selon la population du territoire concerné, en milieu mixte urbain-rural :

<b>Population (habitants)</b>	<b>Coût (en euros HT)</b>
> 100 000	> 14 000
50 000 à 100 000	Jusqu'à 14 000
20 000 à 50 000	Jusqu'à 6 000
< 20 000	Jusqu'à 2 500

Ces coûts sont inférieurs à ceux constatés par l'ASCOMADE et Solidarités international, mais le SDEA a précisé que l'établissement de la méthodologie elle-même avait engendré des coûts d'environ 16 000 euros, en partie pris en charge par l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

(1) M. David Chaudriller (ASCOMADE), *Diagnostic territorial et dispositifs d'accès à l'eau : le cas de Grenoble Alpes Métropole*, décembre 2023, p. 3.

(2) Mme Louise Bécot (Solidarités international), *audition du 26 juin 2025*.

## DEUXIÈME PARTIE : L'URGENCE DE LA RÉSORPTION DES POLLUTIONS ÉMERGENTES, NOTAMMENT CELLES LIÉES AUX PFAS

La lutte contre les PFAS exige **une approche cohérente alliant connaissance, action et prévention**. D'une part, l'ampleur **des risques pour la santé** impose de **mieux caractériser ces substances** et de **renforcer les technologies permettant leur destruction**. D'autre part, le principe de précaution commande d'engager sans délai des mesures ambitieuses pour **réduire la pollution**. Enfin, l'amélioration durable de la qualité de l'eau potable repose aussi sur **des actions préventives** menées à chaque étape de la chaîne, de l'aire de captage jusqu'à la distribution.

### I. L'AMPLEUR DES RISQUES QUE FONT PESER LES PFAS SUR LA SANTÉ HUMAINE APPELLE D'ABORD UNE MEILLEURE IDENTIFICATION DE LA MENACE ET UN RENFORCEMENT DES MÉTHODES DE DESTRUCTION

Après avoir suscité **l'enthousiasme** des industriels pendant plusieurs décennies, les PFAS apparaissent aujourd'hui comme **une pollution difficile à résorber**. Seul un **effort de recherche** conséquent permettra aux pouvoirs publics d'apporter une réponse adéquate aux multiples inquiétudes exprimées sur ce sujet par nos concitoyennes et concitoyens.

#### A. LES PFAS SONT DES MOLÉCULES PERSISTANTES AUX EFFETS TOXIQUES ET DIFFICILES À DÉTRUIRE

Le succès fulgurant rencontré par les PFAS après leur découverte en 1938 s'explique par leurs **propriétés chimiques**, particulièrement adaptées aux usages industriels. Jugées longtemps inoffensives, ces molécules représentent aujourd'hui une **menace de plus en plus avérée** pour la santé humaine. S'ils ne constituent pas des « polluants éternels » *stricto sensu*, les PFAS se caractérisent par un haut degré de persistance qui les rend **difficiles à éliminer de l'environnement**.

## 1. Les PFAS, molécules extrêmement persistantes, ont connu de très nombreux usages industriels pendant plusieurs décennies

Selon la définition donnée en 2021 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) <sup>(1)</sup>, toute substance fluorée qui contient au moins un atome de **carbone de méthyle** ou de **méthylène entièrement fluoré**, c'est-à-dire, à quelques exceptions près, tout produit chimique contenant au moins un **méthyle perfluoré** (-CF<sub>3</sub>) ou un groupe **méthylène perfluoré** (-CF<sub>2</sub>) peut être considérée comme une **substance perfluoroalkylée ou polyfluoroalkylée** <sup>(2)</sup>.

### La liaison « carbone - fluor » au cœur de la définition des PFAS



Méthyle perfluoré (à gauche) et méthylène perfluoré (à droite)

La substance est dite « **perfluoroalkylée** » lorsque **tous les hydrogènes (H)** de la chaîne carbonée sont remplacés par des atomes de fluor (F). Lorsque la chaîne fluorée contient **au moins un atome d'hydrogène**, la substance est dite « **polyfluoroalkylée** ».

Compte tenu du nombre très élevé de chaînes fluorées susceptibles d'être constituées, **la famille des PFAS est particulièrement vaste**. L'OCDE en dénombrait **4 730** en 2018 <sup>(3)</sup>, mais, selon l'Académie des sciences dans un rapport de synthèse publié en mars 2025, il pourrait en réalité y avoir au total environ **12 000 molécules**, « dont **beaucoup restent encore à identifier**. » <sup>(1)</sup>

L'intérêt de ces molécules réside précisément dans la **solidité** de la chaîne « carbone - fluor » : comme le fluor est l'élément chimique le plus **électronégatif**, c'est-à-dire le plus fort attracteur d'électrons, la liaison C-F est **la plus forte des liaisons simples** que le carbone peut former. Un groupement perfluoré, ainsi chargé négativement, forme un « **bouclier** » s'opposant à l'approche d'autres molécules, surtout si celles-ci sont riches en électrons. La **longueur** de la chaîne fluorée accroît d'autant la **rigidité** de la molécule, limitant ainsi sa capacité à interagir avec son environnement. Dans son rapport précité, l'Académie des sciences précise qu'en raison même de cette « force de liaison », il est nécessaire de fournir une **quantité d'énergie** plus importante pour rompre la chaîne, ce qui confère à ces molécules une grande **résistance** aux hautes températures et aux dégradations microbiennes <sup>(2)</sup>.

**Les PFAS se caractérisent par leur « persistance », ce qui les rend très intéressants pour l'industrie chimique.**

(1) *Reconciling terminology of the universe of per- and polyfluoroalkyl substances : recommendations and practical guidance* (série de gestion des risques n° 61 - page 23).

(2) En anglais « perfluoroalkyl or polyfluoroalkyl substance » (PFAS).

(3) ENV/JM/MONO (2018) 7 (4 mai 2018) - série de gestion des risques n° 39.



Dès lors, ce n'est peut-être pas tout à fait un hasard si la première molécule de PFAS – le polytétrafluoroéthylène (PTFE) <sup>(3)</sup> – a été découverte par un chercheur travaillant pour une société américaine de produits chimiques à la fin des années 1930.

### **Le PTFE depuis sa découverte fortuite en 1938 jusqu'à son utilisation commerciale**

En 1938, un jeune chimiste nommé Roy Joseph Plunkett, qui travaillait pour l'entreprise DuPont dans un laboratoire du New Jersey, a constaté que l'une de ses **bouteilles de gaz**, qu'il stockait pour ses expériences, ne contenait plus le tétrafluoroéthylène qu'elle renfermait initialement. À la place, le chimiste a découvert une **poudre blanche** qui s'est avérée être le résultat d'une **polymérisation** du gaz sous l'effet des hautes pressions. La nouvelle substance (**polytétrafluoroéthylène** ou **PTFE**) présentait des propriétés intéressantes pour d'éventuels usages militaires ou industriels :

1° **Propriétés antiadhésives** : son coefficient de frottement était très faible, ce qui la rendait différente de tous les matériaux connus à l'époque ;

2° **Résistance chimique** : elle était très résistante aux acides, aux bases et aux solvants ;

3° **Stabilité thermique** : elle pouvait résister à des températures extrêmes sans se dégrader.

Après une première utilisation par **l'armée américaine** au début des années 1940 <sup>(4)</sup>, le PTFE est déposé par la société DuPont en 1945 sous la marque Teflon avant d'être utilisé massivement dans de nombreux **objets de la vie quotidienne** - notamment les **ustensiles de cuisine**.

Aujourd'hui, l'utilisation des PFAS va bien au-delà du « Teflon » et s'est étendue à quasiment **tous les secteurs industriels** avec le recours à un nombre de plus en plus important de PFAS **non polymères** <sup>(5)</sup>.

Une étude publiée en 2020 dans une revue de chimie <sup>(6)</sup> a dénombré plus de **200 produits** ou **activités** économiques ayant recours à des PFAS, pour un total de plus de **1 400 molécules** analysées.

---

(1) *La pollution aux PFAS : état des lieux des connaissances et enjeux de société* - 25 mars 2025 (page 7).

(2) *Ibid.* (page 9).

(3) *Plus connue sous son acronyme commercial « Teflon ».*

(4) *Le PTFE aurait été utilisé pour ses propriétés sur la robinetterie et les joints nécessaires pour l'enrichissement isotopique en uranium mis en œuvre dans le cadre du « projet Manhattan » pendant la Seconde Guerre mondiale.*

(5) *À la différence des polymères (assemblages de molécules contenant du fluor), les PFAS non polymères sont des molécules « libres ».*

(6) *An overview of the uses of per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS)* - Julianne Glüge et alii - *Environmental Science : Processes & Impacts* (décembre 2020).

Outre les revêtements antiadhésifs, on trouve, notamment, les textiles imperméables de type « **Gore-Tex** »<sup>(1)</sup>, les emballages alimentaires jetables, les cosmétiques, les produits de nettoyage, les lubrifiants et même **les batteries électriques au lithium**<sup>(2)</sup>. De nombreux **pesticides** utilisés dans l'agriculture, tels que le **flufénacet**<sup>(3)</sup>, ainsi que des médicaments vétérinaires comportent également des PFAS. Certains **usages inattendus** ont été identifiés, tels que les munitions, les cordes d'escalade, les cordes de guitare et le gazon synthétique.

Le rapport précité de l'Académie des sciences<sup>(4)</sup> a, pour sa part, identifié les usages de **4 PFAS non polymères** largement répandus qui posent aujourd'hui des problèmes au regard de leur toxicité (*cf. infra*) :

1° L'acide perfluorooctanoïque (**PFOA**)<sup>(5)</sup> : utilisé dans la fabrication de **revêtements antiadhésifs** et, en particulier, du **PTFE** ;

2° Le sulfate de perfluorooctane (**PFOS**)<sup>(6)</sup> : présent, notamment, dans les **mousses anti-incendie** et les produits de nettoyage ;

3° L'acide perfluorononanoïque (**PFNA**)<sup>(7)</sup> : utilisé, notamment, dans la fabrication de fluoropolymères comme le PVDF (*cf. supra*) ;

4° Le sulfate de perfluorohexane (**PFHxS**)<sup>(8)</sup> : utilisé dans les traitements hydrofuges pour les **textiles** et les **tapis**.

Comme l'a souligné en audition Mme Odile Eisenstein, membre de la section de chimie de l'Académie, « il faut bien comprendre qu'**il y a des PFAS partout : dans une voiture, on en trouve depuis le pneu jusqu'au siège** »<sup>(9)</sup>.

## **2. Les risques toxicologiques des PFAS ont fini par émerger dans les années 2000, amenant progressivement l'Union européenne à restreindre leur présence dans l'eau potable au nom du principe de précaution**

Jusqu'aux années 2000, la question des éventuels **effets secondaires** des PFAS **se posait peu** dans l'opinion publique.

---

(1) Le « *Gore-Tex* » est composé de PTFE étiré.

(2) Les batteries au lithium-ion utilisent un fluoropolymère (le polyfluorure de vinylidène ou PVDF) pour assurer leur stabilité chimique.

(3) Herbicide parfois désigné sous le nom chimique de « thiafluamide » et susceptible de se dégrader dans l'environnement en donnant naissance à un autre PFAS (le TFA – *cf. infra*).

(4) Rapport *supra* du 25 mars 2025 (page 7).

(5) Perfluorooctanoic acid en anglais.

(6) Perfluorooctanesulfonic acid en anglais.

(7) Perfluorononanoic acid en anglais.

(8) Perfluorohexanesulphonic acid en anglais.

(9) *Propos tenus lors de l'audition de l'Académie des sciences du 26 mai 2025.*

En raison même de leur faible capacité à **interagir** avec un environnement **organique**, ces molécules faisaient même l'objet de recherches visant à développer leur usage comme **substituts sanguins** <sup>(1)</sup>. Pour autant, certaines enquêtes récentes ont démontré que les sociétés chimiques américaines avaient établi en interne **dès les années 1970** qu'il existait un risque de toxicité du PFOA, alors massivement utilisé pour produire du Téflon <sup>(2)</sup>. C'est un **contentieux** impliquant la société DuPont et les riverains de ses usines de Virginie occidentale et de l'Ohio au début des années 2000 qui contribue à **révéler l'ampleur du problème**. L'affaire, **fortement médiatisée**, aboutit à la mise en œuvre d'une large étude épidémiologique entre 2005 et 2013 qui établit la « probabilité » d'un lien de causalité entre une exposition au PFOA et, d'autre part, l'apparition de **tumeurs** ou de maladies **thyroïdiennes**.

#### **De l'affaire Tennant (1998) jusqu'aux conclusions du « C8 Health project »**

En 1998, Wilbur Tennant, un éleveur de la ville de Parkersburg (Virginie Occidentale), attaque la société DuPont, l'accusant de faire dépérir son bétail. L'affaire met à jour le **déversement** par les usines de Téflon de **milliers de tonnes de PFOA** dans les **eaux environnantes**. Dès 2002, plusieurs milliers de riverains lancent une action collective contre le chimiste (Jack W. Leach *et alii* contre E.I. du Pont de Nemours & Company), qui aboutit à une transaction devant la Cour de circuit de l'État en 2005. Les deux parties s'entendent, notamment, sur la constitution d'une équipe de scientifiques chargés d'évaluer la « **probabilité** » d'un lien entre une **exposition au PFOA** et l'apparition de **problèmes de santé** au sein de la population.

Les équipes d'épidémiologistes (*C8* <sup>(3)</sup> *Health Project*) ont travaillé à partir de 2005 sur un panel de 69 000 résidents ayant été exposés aux rejets de PFOA dans la région. Au terme des 11 enquêtes menées, elles concluent en 2012 et en 2013 à l'existence d'un « **lien probable** » entre le PFOA et les affections suivantes : **tumeurs rénales**, cancer des **testicules**, maladies **thyroïdiennes**, **hypercholestérolimie** et **colites ulcéreuses** <sup>(4)</sup>.

La littérature scientifique évoquant les effets des PFAS sur la santé humaine se développe en dehors des États-Unis dans les années 2010, mais il faut attendre **la fin de la décennie** pour qu'une **prise de conscience émerge au niveau européen**.

---

(1) Une société chimique japonaise (Green Cross) avait développé un substitut de sang à partir d'émulsions de fluorocarbures, dénommé Fluosol. Ce produit a été mis sur le marché aux États-Unis entre 1989 et 1994.

(2) *The Devil they Knew : Chemical Documents Analysis of Industry Influence on PFAS Science* - Nadia Gaber et alii - *Annals of Global Health* (vol. 89 - juin 2023). L'étude cite, notamment, une étude du 8 janvier 1979 établissant le décès de deux chiens 48 heures après avoir reçu une injection de 450 milligrammes de PFOA par kilogramme.

(3) Le PFOA est parfois dénommé « C8 », car sa dénomination chimique débute par 8 atomes de carbones.

(4) *Review : Evolution of evidence on PFOA and health following the assessments of the C8 Science Panel* - Kyle Steenland et alii - *Environment international* n° 145 (décembre 2020).

Une étude réalisée en 2018 par l’Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs/EFSA) <sup>(1)</sup> conclut que le PFOA et le PFOS peuvent être, lorsqu’ils sont présents dans l’alimentation humaine, associés à une diminution de la réponse immunitaire, des dyslipidémies (hausse du cholestérol et des triglycérides), des effets sur le développement du poids de l’enfant à la naissance et des dommages hépatiques. Une étude similaire menée en 2020 <sup>(2)</sup> a, cette fois, évalué le **degré d’exposition** de la population à **17 PFAS** dans l’alimentation, dont certains à chaîne **courte** <sup>(3)</sup> et d’autres à chaîne **longue** (6 à 10 carbones) <sup>(4)</sup>. Elle a confirmé :

- la **persistance** dans le corps humain, parfois sur **plusieurs années**, des PFAS à chaîne longue : PFOA, PFOS, PFNA, PFDA et PFHxS ;
- l’existence d’une **corrélation** entre certaines **pathologies** et une exposition à l’une de ces 5 molécules : baisse de la fertilité et du poids de l’enfant à la naissance (PFOS et PFOA), élévation du taux de cholestérol (PFOA, PFOS et PFNA) et diminution de la réponse immunitaire (PFOA, PFNA, PFHxS et PFOS).

Ces conclusions sont intervenues alors que plusieurs travaux venaient d’établir une **forte imprégnation des populations européennes aux PFAS**. En France, une étude effectuée sur deux échantillons de la population française (respectivement 249 enfants de 6 à 17 ans et 744 adultes de 18 à 74 ans) entre 2014 et 2016 <sup>(5)</sup> a abouti à des résultats inquiétants : sur les 17 PFAS ciblés, qui correspondent à ceux de l’étude de l’EFSA *supra*, on en retrouve 7 dans des proportions significatives dans le corps de plus de 40 % des adultes et 6 chez les enfants. **Le PFOA et le PFOS ont été quantifiés à 100 % aussi bien chez les enfants que chez les adultes**. Dans ce contexte, en dépit des incertitudes qui entouraient encore à l’époque les effets de toutes ces molécules, il n’est guère surprenant que les instances de l’Union européenne aient décidé de **faire prévaloir le principe de précaution en instaurant une limitation de leur présence dans l’eau potable au travers de la directive du 16 décembre 2020**.

---

(1) *Risk to human health related to the presence of perfluorooctane sulfonic acid and perfluorooctanoic acid in food* - EFSA n° 2018.5194 (13 décembre 2018).

(2) *Risk to human health related to the presence of perfluoroalkyl substances in food* - EFSA n° 2020.6223 (17 septembre 2020).

(3) *Notamment l’acide perfluorobutyrique (PFBA) et l’acide perfluorobutane sulfonique (PFBS) : chaîne de 4 carbones.*

(4) *En particulier le PFOA et le PFOS (8 carbones), le PFNA (9 carbones), l’acide perfluorodécanoïque (PFDA) avec 10 carbones et le PFHxS (6 carbones).*

(5) *Étude de santé sur l’environnement, la biosurveillance, l’activité physique et la nutrition (ESTEBAN)* - Santé Publique France - septembre 2019.

### **L'approche prudente, mais perfectible, adoptée par la directive de 2020 concernant les PFAS**

Dans l'exposé des motifs qui accompagne la proposition de directive <sup>(1)</sup>, la Commission européenne rappelle que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avait proposé de retenir des valeurs paramétriques **pour les seuls PFOA et PFOS** (4 µg par litre pour le premier et 0,4 µg par litre pour le second). Elle propose, toutefois, de s'éloigner de cette proposition **au nom du principe de précaution** en s'inspirant de l'exemple suédois, qui fixait à l'époque une limite de qualité de 0,09 µg par litre pour la somme de 11 PFAS, parmi lesquels on retrouve le PFOA, le PFOS, le PFHxS, le PFNA, le PFBA, le PFDA et le PFBS.

Les limites de qualité envisagées dans la proposition de directive étaient de 0,5 µg par litre pour le **total de tous les PFAS détectés** et de 0,1 µg par litre **par molécule prise séparément**. Finalement, à l'issue du « trilogue », les valeurs paramétriques mises en place distinguent le **total des PFAS**, maintenu à **0,5 µg par litre**, et la « **somme des PFAS** », qui correspond à la teneur cumulée de **vingt PFAS** listés à l'annexe III (partie B, point 3), qui correspondent à peu près à ceux ciblés par l'étude de l'EFSA de 2020 précitée. Une limite de qualité de **0,1 µg par litre** s'applique à cette « somme » et non à chaque molécule.

Sur ce dernier point, on peut souligner que, selon les précisions données par l'association Générations Futures, **cette limite de 0,1 µg par litre est purement « arbitraire »** et correspond à un **seuil technique** des années 1980, en-deçà duquel il n'était pas possible à l'époque d'effectuer des mesures <sup>(2)</sup>. Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a, quant à lui, recommandé d'appliquer une limite plus protectrice de **0,02 µg par litre** pour la somme des 4 PFAS les plus préoccupants (PFOA, PFOS, PFNA, PFHxS) <sup>(3)</sup>. Cette recommandation n'a pas été reprise dans l'instruction ministérielle n° DGS/EA4/2025/22 du 19 février 2025, qui encadre la gestion des risques sanitaires.

Les derniers travaux épidémiologiques réalisés sur les PFAS ont confirmé **toute la pertinence qui s'attache à une démarche fondée sur le principe de précaution** : en novembre 2023, une équipe de 30 chercheurs issus de 11 pays membres du Centre international de recherche contre le cancer (CIRC) a définitivement classé le **PFOA** comme « **cancérogène pour l'être humain** » (groupe 1), son rôle dans l'apparition de certains cancers (**testicules** et **reins**) ayant été confirmé. En raison d'indications « limitées » pour l'être humain, le PFOS a, en revanche, été classé dans la catégorie 2 B (cancérogène « **possible** ») <sup>(4)</sup>.

---

(1) Proposition COM (2017) 753 final du 1<sup>er</sup> février 2018 (précitée) - point 3.2 de l'exposé des motifs.

(2) Audition de Générations Futures du 4 juillet 2025.

(3) Avis du HCSP du 9 juillet 2024.

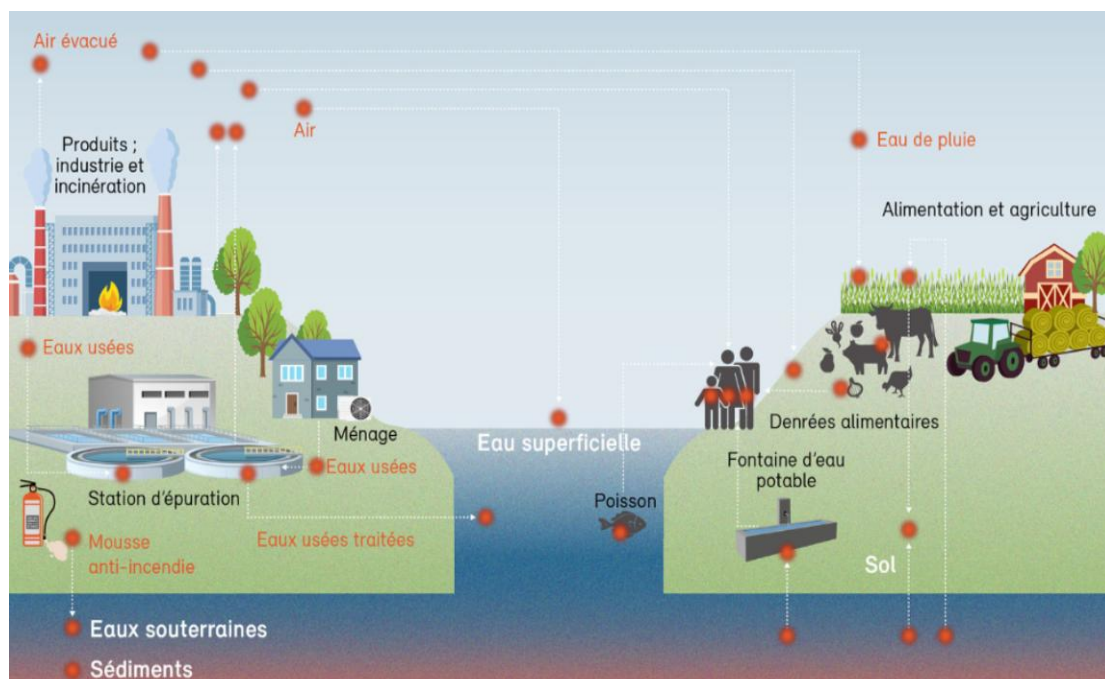
(4) *Carcinogenicity of perfluorooctanoic acid and perfluorooctanesulfonic acid* - Shelia Zahm et alii - *Lancet Oncology* - volume 25 (janvier 2024).

### 3. Sans être à proprement parler « éternels », les PFAS ont parfois des origines très variées et sont difficiles à éliminer de l'environnement

À la différence de la plupart des autres molécules polluantes, dont l'origine est bien **identifiée** et qui peuvent être facilement **détruites**, les PFAS donnent l'impression d'une prolifération incontrôlable, à tel point qu'ils ont pu être qualifiés de « **polluants éternels** » <sup>(1)</sup>.

Tout d'abord, comme le rappelle l'Académie des sciences dans son rapport précité, les PFAS peuvent être détectés « dans **tous les compartiments structurant l'environnement des populations humaines** : eaux de surface, nappes phréatiques, sols et animaux » ainsi que « **l'atmosphère** » et « **l'air ambiant** » <sup>(2)</sup>.

#### Sources de diffusion des PFAS dans l'environnement



Source : Office fédéral suisse de l'environnement (OFEV).

(1) Le surnom viendrait d'un éditorial de Joseph G. Allen dans le Washington Post (2 janvier 2018), qui qualifiait les PFAS de « forever chemicals », jeu de mots issu de l'anglais « fluorated » (fluoré).

(2) Rapport supra du 25 mars 2025 (page 13).

La découverte d'un nouveau PFAS peut parfois prendre des formes inattendues : c'est le cas, notamment, de l'**acide trifluoroacétique (TFA)**, qui n'est pas produit directement par l'industrie chimique mais est issu de la **dégradation de pesticides** utilisés en agriculture, de **fluides réfrigérants** <sup>(1)</sup> issus essentiellement des pompes à chaleur, voire de la décomposition **d'autres produits perfluorés**. Cette pollution, qui est difficile à détecter, est donc particulièrement diffuse. C'est la raison pour laquelle il a fallu attendre l'année 2022 pour que celle-ci fasse l'objet d'une **première étude approfondie en Allemagne**.

### L'omniprésence du TFA, PFAS « émergent » à la toxicité probable

La recherche du TFA, PFAS à chaîne courte (2 carbones) a débuté par la découverte en 2016 de cette molécule dans des proportions significatives (22 microgrammes par litre) dans la rivière Neckar près de la commune de Bad Wimpfen (Allemagne), où se trouvait une usine de produits chimiques (Solvay). L'affaire, largement médiatisée à l'époque, a donné lieu à une étude réalisée par l'**Agence fédérale pour l'environnement (Umwelt Bundesamt)**. Les résultats de ces travaux, publiés en 2022, ont confirmé la multiplicité des origines de la pollution au TFA. Deux précurseurs de TFA ont été identifiés : le **flufénacet (herbicide agricole)** et le 2,3,3,3-tétrafluoropropène (utilisé comme fluide réfrigérant, notamment dans la **climatisation des voitures**) <sup>(2)</sup>.

C'est également une équipe de **toxicologues allemands** (université de Würzburg) qui met à jour les effets du TFA sur le **foie** et la **reproduction** des mammifères <sup>(3)</sup>.

En France, l'association Générations Futures, en collaboration avec l'UFC - Que Choisir, a effectué un « coup de sonde » autour de 30 communes situés en France hexagonale. **66 % des prélèvements** présentaient une teneur en TFA supérieure à 0,1 microgramme par litre <sup>(4)</sup>. Mme Pauline Cervan, chargée de mission règlementaire et toxicologue à Générations Futures, a précisé en audition <sup>(5)</sup> que **le TFA représentait, à lui seul, 90 % des molécules de PFAS présentes dans l'eau potable**.

Du fait même de leur **persistance**, les PFAS sont également **difficiles à éliminer** de l'environnement. Certes, il existe plusieurs procédés, dont deux sont autorisés en France (*cf. infra*), permettant d'extraire les PFAS de l'eau. Le premier d'entre eux, qui s'appuie sur le recours à des **charbons actifs**, est celui qui est souvent privilégié par les services d'eau potable, car il s'agit d'une technologie **déjà utilisée dans le traitement des autres sources de pollution**.

---

(1) Les fluides réfrigérants contenaient des chlorofluorocarbures (CFC) avant l'interdiction de ces derniers en 2015.

(2) *TFA : Laying the foundations for effective mitigation – Spatial analysis of the input pathways into the water cycle* - Sebastian Sturm et alii - novembre 2022.

(3) *Mammalian toxicity of trifluoroacetate and assessment of human health risks due to environmental exposures* - Dekant Wolfgang et alii - avril 2023.

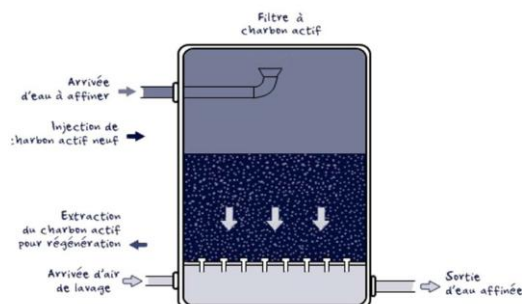
(4) *Polluants éternels dans l'eau du robinet* (23 janvier 2025).

(5) *Audition de Générations Futures du 4 juillet 2025*.

Ainsi, lorsqu'il a été confronté à une forte présence de PFAS dans la « vallée de la chimie » au sud de Lyon, le syndicat mixte d'eau potable (SMEP) Rhône-Sud a décidé de mettre en place avec son prestataire (Suez) une solution consistant à **accélérer la fréquence de remplacement des charbons actifs** dans les réacteurs de son usine de Ternay (69) <sup>(1)</sup>. D'autres autorités organisatrices des services d'eau potable, comme le Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF), ont décidé d'investir dans des **solutions membranaires**, où les PFAS sont traités par **osmose inverse**, car elles sont jugées plus **efficaces**, en particulier sur les **PFAS à chaîne courte** <sup>(2)</sup>. C'est également le choix opéré par le syndicat Vendée Eau (85) au travers du **programme Jourdain** engagé avec Véolia <sup>(3)</sup>.

### « L'adsorption » et la filtration des PFAS

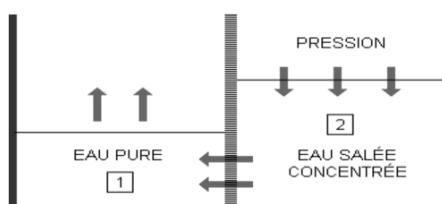
Sur le plan chimique, la technique de traitement la plus courante est l'« **adsorption** », qui repose sur l'affinité entre un solide et les molécules de PFAS. Les **charbons actifs**, qui ont une structure poreuse, peuvent « fixer » les molécules polluantes et, ainsi, « affiner » l'eau.



Source : Suez

Il existe un autre procédé d'adsorption, qui s'appuie sur des **résines échangeuses d'ions**. Les PFAS, qui sont souvent chargés **négativement**, peuvent alors se fixer sur des billes chargées **positivement**. Cette technologie n'est, pour l'instant, pas autorisée en France.

L'autre technologie consiste à filtrer les PFAS par des **membranes semi-perméables** : l'eau polluée est soumise à une pression mécanique dans un premier réservoir, ce qui amène l'eau à passer à travers la membrane vers un second réservoir, qui récupérera l'eau ainsi purifiée (**principe de l'osmose inverse**).



Source : *L'eau, le miracle oublié* (Jacques Collin, 1993)

(1) Audition de M. Guy Martinet, président du SMEP Rhône Sud, le 30 juin 2025.

(2) Audition de M. Luc Strehaiano, premier vice-président du SEDIF, le 10 mars 2025.

(3) Éléments communiqués par l'agence de l'eau Loire-Bretagne lors de son audition du 3 juin 2025.



Comme l'a rappelé M. Nicolas Garnier, délégué général de l'association AMORCE, ces techniques, pour efficaces qu'elles soient, ne font que « retirer » les PFAS de l'eau polluée : **les PFAS ne sont pas détruits** <sup>(1)</sup>.

Dans le cas des **charbons actifs**, plusieurs autorités organisatrices des services d'eau potable auditionnées par la mission d'information ont indiqué que les charbons chargés en PFAS étaient « **régénérés** » dans des usines d'incinération faisant partie du réseau de leurs fournisseurs. **La plupart de ces installations sont situées en Belgique** <sup>(2)</sup>. La mission a recensé une installation de régénération de charbons actifs, propriété du groupe **Jacobi** <sup>(3)</sup> située à Vierzon (18) et prestataire de la régie de L'Eau Bordeaux Métropole. Dans le cas de la régie Eau du Grand Reims, les bordereaux de transport fournis à la mission d'information font état de chargements de plusieurs dizaines de tonnes de charbons usagés acheminés par le fournisseur (Dacarb) vers un sous-traitant (Desotec) situé dans la commune de Roulers en Belgique <sup>(4)</sup>. Le choix de la Belgique est loin d'être anodin, car **le pays est connu pour ses incinérateurs à très haute température** <sup>(5)</sup>. Dans son rapport précité, l'Académie des sciences confirme que seule une combustion à **1 400 degrés Celsius** peut parvenir à **détruire l'intégralité des PFAS** <sup>(6)</sup>. Or, selon l'ASTEE, la France **ne possède pas** d'incinérateur capable d'atteindre de telles températures <sup>(7)</sup>. L'ancienne ministre de la transition énergétique, Mme Agnès Pannier-Runacher, avait confirmé cette information lors d'une précédente audition à l'Assemblée nationale. Même l'usine de Vierzon précitée du groupe Jacobi ne permet qu'une « régénération » aux alentours de **850 degrés Celsius** <sup>(8)</sup>, suffisante pour éliminer la plupart des pesticides, **mais non les PFAS**.

La technologie **membranaire** n'est guère plus efficace : non seulement la filtration par pression mécanique requiert beaucoup d'énergie, mais surtout le procédé génère un **concentrat liquide (15 % du volume initial)** chargé en PFAS et, dès lors, impropre à la consommation.

Lors de son audition, M. Luc Strehaiano, premier vice-président du SEDIF, a admis que ce concentrat **ne pouvait être traité** <sup>(9)</sup> et que, dès lors, il était reversé « **dans le milieu naturel** <sup>(10)</sup> ».

---

(1) Audition d'Amorce du 30 avril 2025 et contribution écrite adressée au secrétariat de la délégation.

(2) Eau de Paris (audition Est Ensemble du 17 mars 2025), Grand Reims (audition du 2 avril 2025), Atlantic'Eau (4 juin 2025), SMEP Rhône Sud (audition du 30 juin 2025) et SMGEAG de Guadeloupe (audition du 7 juillet 2025).

(3) Société suédoise qui est aujourd'hui une filiale du chimiste japonais Osaka Gas Chemicals.

(4) Bordereaux communiqués le 27 mai 2025.

(5) Celui de Pont-de-Loup (TIBI) peut ainsi aller au-delà des 1 000 °C (site internet de la société TIBI).

(6) Rapport supra du 25 mars 2025 (page 15).

(7) Contribution écrite adressée par l'ASTEE au secrétariat de la délégation le 30 avril 2025. L'association émet même des doutes qu'il y ait de tels incinérateurs en Europe.

(8) Informations disponibles sur le site Internet de Jacobi : <https://services.jacobi.net/fr/filtres-industriels/solutions-de-recyclage-et-de-recuperation-denergie/>

(9) Il ne peut, sur le plan pratique, être incinéré.

(10) Audition du SEDIF du 10 mars précitée.

L'opération ne fait que rendre l'eau potable et, du point de vue des écosystèmes, « **crée une boucle sans fin de pollution** »<sup>(1)</sup>.

**Sans être, à proprement parler « éternelle », la pollution aux PFAS est tellement proliférante et difficile à détruire qu'elle pourrait vite devenir ingérable si aucune solution n'est mise en œuvre pour la réduire.**

## **B. LES EFFORTS DE RECHERCHE DOIVENT ÊTRE AMPLIFIÉS AFIN DE MIEUX CONNAÎTRE LES MOLÉCULES ET DÉCOUVRIR DE NOUVELLES TECHNIQUES DE SUBSTITUTION ET DE DESTRUCTION**

La confirmation des **effets néfastes** sur la santé humaine des PFAS les plus répandus laisse entrevoir la toxicité des milliers de molécules restantes, dont l'étendue exacte **n'est absolument pas connue**. Les **inquiétudes** des usagers et des usagers paraissent d'autant plus compréhensibles que les pouvoirs publics se contentent, pour le moment, d'évaluer chaque molécule au fur et à mesure de son apparition dans le débat public sans envisager d'analyser **l'ensemble de la catégorie**.

Il importe désormais de changer d'approche : un **grand plan de recherche**, initié au niveau national, doit permettre de constituer une liste fiabilisée de PFAS et d'identifier tous leurs effets, tant **possibles** que **probables**, sur la santé humaine. Un volet important de ce plan devrait, par ailleurs, être consacré à la découverte de nouvelles solutions de **destruction** des PFAS et **d'alternatives** à ces molécules polluantes.

### **1. En lieu et place d'une analyse molécule par molécule, il importe d'améliorer la connaissance scientifique des propriétés de l'ensemble des PFAS**

Comme évoqué *supra*, les connaissances scientifiques sur l'ensemble des PFAS restent **limitées**. À ce jour, seules quelques dizaines de molécules ont été analysées et il n'a été possible d'établir la probabilité ou la possibilité d'un risque pour la santé humaine que pour **quelques-unes d'entre elles**<sup>(2)</sup>. Même le nombre précis de PFAS demeure inconnu : lors de leur audition, les auteurs du rapport de l'Académie des sciences précitée ont confirmé que le chiffre de 12 000 évoqué dans leurs travaux n'était qu'une « **estimation** »<sup>(3)</sup>. Si, naturellement, le législateur européen a eu raison de **faire prévaloir le principe de précaution** lors de l'adoption de la directive du 16 décembre 2020 et, ainsi, d'imposer la surveillance de 20 molécules de PFAS, le niveau élevé d'incertitude sur le plan scientifique **rend l'application de ce principe particulièrement délicate**.

---

(1) *Propos tenus par Mme Pauline Cervan (Génération Futures) lors de son audition précitée du 4 juillet 2025.*

(2) *Essentiellement les 5 molécules à chaînes longues précitées (PFOA, PFOS, PFNA, PFDA et PFHxS) ainsi que le TFA - cf. pages 108, 109 et 111 supra.*

(3) *Audition précitée du 26 mai 2025.*

Tout d’abord, il crée un **environnement réglementaire par nature instable**, ce qui amène les autorités en charge de la distribution et de la surveillance de l’eau potable à prendre des décisions **susceptibles d’être remises en cause à tout instant** selon l’évolution de l’état des connaissances. Lors son audition, M. Jérôme Jumel, directeur général de l’ARS des Pays de la Loire, a reconnu que les seuils applicables aux PFAS « étaient loin d’être stabilisés » et que, dès lors, on touchait « **à la limite de l’exercice** » <sup>(1)</sup>.

Certaines des personnes responsables de la production ou de la distribution de l’eau (PRPDE) entendues par la mission d’information ont, quant à elles, fait part des difficultés occasionnées par les multiples « **allers-retours** » <sup>(2)</sup> opérés par les normes sanitaires. M. Mickaël Derangeon, vice-président en charge de la sécurité sanitaire au syndicat mixte Atlantic’Eau, estime ainsi être « **aveugle** » vis-à-vis des nouvelles sources de pollution <sup>(3)</sup>.

**Ces incertitudes contribuent, par ailleurs, à renforcer un sentiment de défiance déjà très présent parmi les usagers.** M. Guillaume Ramond, responsable des relations institutionnelles à l’association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV), a indiqué en audition <sup>(4)</sup> qu’il rencontrait parfois des difficultés à promouvoir l’eau du robinet auprès du grand public, la plupart des consommatrices et consommateurs ayant tendance à considérer les **limites de gestion** comme des **valeurs sanitaires**. Mme Selma Amimi, chargée de mission alimentation et développement durable à la CLCV, a précisé que, selon elle, les nombreuses alertes dans les médias à propos des pollutions aux PFAS et aux pesticides avaient généré au sein du grand public une « **méfiance** » et une « **inquiétude** » vis-à-vis de l’eau potable contre lesquelles il est souvent **difficile de lutter** <sup>(5)</sup>.

Un tel état d’esprit de l’opinion, lié à la propension de l’être humain à surestimer les faibles probabilités et à sous-estimer les risques plus forts <sup>(6)</sup>, est parfaitement compréhensible. Il ne saurait pour autant aboutir à **paralyser toute forme d’action des pouvoirs publics**. Comme l’a rappelé le comité d’éthique du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) dans un avis publié en 2021, « **agir sans attendre [face à un risque] peut prendre diverses formes** », parmi lesquelles figurent l’information du public et le financement d’un programme de recherche <sup>(7)</sup>.

---

(1) Audition de l’ARS des Pays de la Loire du 6 mai 2025 précitée

(2) Termes employés par M. Benoît Auguin, directeur technique au Syndicat mixte départemental d’équipement des communes des Landes (SYDEC 40), lors de son audition du 4 juin 2025.

(3) Audition précitée du 4 juin 2025.

(4) Table ronde du 26 mai 2025 réunissant plusieurs associations de consommateurs.

(5) *Ibid.*

(6) *Biais cognitif établi par une étude publiée dans l’American Journal of Psychology (n° 61) en 1948 - An experimental study of the auction-value of an uncertain outcome - Malcom G. Preston et alii.*

(7) Avis n° 2021-41 du 10 mars 2021 - « Science, risques et principe de précaution » (page 28).

### L'exigence d'action au cœur du principe de précaution

Issu historiquement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », et actuellement repris à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, le principe de précaution oblige à « l'adoption de **mesures effectives et proportionnées** visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable » en l'absence de certitudes « **compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment** ». Le principe, inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, a valeur constitutionnelle et est, par ailleurs, consacré par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en son article 191.

Il n'impose donc pas uniquement aux décideurs d'interdire ou même de déclarer un moratoire, mais « d'agir **de manière diversifiée** en recourant à la **recherche**, à **l'information** et à **l'incitation**, et en mobilisant l'expertise »<sup>(1)</sup>. À titre d'exemple, on peut rappeler que ce principe a guidé l'action de nombreuses communes, notamment la Ville de Paris, qui avaient suspendu le déploiement des antennes relais de téléphonie mobile « 4 G » au début des années 2010. L'installation de ces équipements ne s'est accélérée qu'à l'issue de **travaux de recherche** menés par l'ANSES à partir de 2011, qui n'ont pas mis en évidence d'effets sanitaires avérés<sup>(2)</sup>.

Dans la mesure où la pollution aux PFAS est « d'une **complexité inédite** », l'Académie des sciences préconise l'intensification des **efforts de recherche** sur la « **détection** », la « **caractérisation** » et « l'évaluation des **effets** » de ces molécules sur la santé et l'environnement<sup>(3)</sup>. Les auteurs du rapport précité estiment qu'il est essentiel d'acquérir « une **compréhension globale** des propriétés de ces molécules et de leurs produits de dégradation » ainsi que de leurs « **comportements** dans des milieux variés »<sup>(4)</sup>.

Lors de leur audition<sup>(5)</sup>, les représentants de l'ARS d'Île-de-France ont souligné que, de leur point de vue, c'était précisément ce **manque de connaissances** sur le « comportement » des PFAS et leur « évolution » qui pénalisait l'action des services de l'État en matière de contrôle de la qualité de l'eau potable. M. Luc Ginot, directeur de la santé publique au sein de l'Agence, a reconnu que ses services avaient du mal à répondre aux « inquiétudes » des élus locaux sur les pollutions émergentes en raison même des **incertitudes persistantes** portant sur la **liste de molécules à surveiller** et leurs **effets** sur la santé des populations.

---

(1) *Le principe de précaution et l'expertise des scientifiques* - M. Leduc - Raison présente n° 228 (2023/4).

(2) ANSES - *Mise à jour de l'expertise « radiofréquences et santé »* - 15 octobre 2013.

(3) *Recommandation n° 3 du rapport précité du 25 mars 2025.*

(4) *Ibid.* (page 23).

(5) *Audition du 19 mai 2025.*

On peut noter, sur ce sujet, que la Métropole de Lyon a fait de la **connaissance du risque** l'un des piliers de son **plan d'action** contre la pollution aux PFAS dans la « vallée de la chimie » : lors de son audition par la mission d'information <sup>(1)</sup>, Mme Anne Groperrin, présidente de la Régie Eau du Grand Lyon et vice-présidente de la Métropole, a mentionné l'engagement par l'Institut éco-citoyen de Fos-sur-Mer (13) d'une étude (PERLE) visant à évaluer les effets des PFAS **sur le corps humain** chez les riverains des sites industriels concernés (Daikin et Arkema).

**Les rapporteurs considèrent que l'approche sanitaire actuelle, articulée autour de l'analyse *ad hoc* de chaque molécule nouvellement découverte, doit être remise en cause au profit d'une démarche plus globale.** À l'instar de l'Académie des sciences, ils appellent à la mise en œuvre d'un **grand plan de recherche** au niveau **national** portant sur **l'ensemble des PFAS**.

Les **principaux objectifs** de ce plan seraient les suivants :

1° Permettre **l'identification** de toutes les molécules et faciliter leur **détection** ;

2° Mieux comprendre la **réactivité** des PFAS face à d'autres molécules ainsi que leur **diffusion**, leur **dégradation** et leur **concentration** dans l'environnement ;

3° Renforcer la connaissance des **interactions** entre les PFAS et les molécules du vivant, quel que soit le type de contamination ;

4° Identifier de nouvelles solutions de **destruction** et **d'élimination**.

Compte tenu de la diversité des **champs disciplinaires** concernés – au minimum la chimie analytique, la toxicologie, l'épidémiologie, la modélisation et les sciences de l'environnement – et des montants financiers en jeu, estimés à **40 millions d'euros** par l'Académie des sciences <sup>(2)</sup>, ces travaux de recherche pourraient être mis en œuvre dans le cadre d'un « programme et équipement prioritaire de recherche » (**PEPR**) exploratoire financé sur les crédits de la mission « **Investir pour la France de 2030** ».

---

(1) Audition de la régie Eau du Grand Lyon du 28 avril 2025.

(2) Précisions apportées par courriel au secrétariat de la DCTD le 21 juillet 2025.

### **La mobilisation de moyens pluridisciplinaires sur des grands projets de recherche au travers des PEPR**

Dispositif issu du 4<sup>e</sup> volet du « programme d'investissements d'avenir » (PIA 4) puis intégré à la mission « Investir pour la France de 2030 » à partir de 2022, l'action des « programmes et équipements prioritaires de recherche » (PEPR) permet à l'Agence nationale de la recherche (ANR), un des opérateurs du programme, de financer des **projets de recherche d'excellence** ayant vocation à être mis en œuvre sur plusieurs années par des organismes nationaux de recherche. Les PEPR visent à « construire ou consolider un leadership français dans des domaines scientifiques liés ou susceptibles d'être liés à une **transformation** technologique, économique, sociétale, **sanitaire** ou environnementale et qui sont considérés comme **prioritaires** au niveau national ou européen » (convention entre État et l'ANR du 2 juin 2021). **Le dispositif favorise les approches pluridisciplinaires.**

L'un des volets du programme, dénommé « **PEPR exploratoires** », vise à accompagner une « transformation qui commence à émerger », voire en est « à ses prémices » dans des domaines d'intérêt national ou européen. Doté d'un budget pluriannuel **d'un milliard d'euros**, ce volet a déjà mobilisé des moyens importants sur des projets liés à la ressource en eau, tel que *OneWater* - Eau Bien Commun, programme national de recherche sur l'eau douce continentale doté d'un budget **de 53 millions d'euros sur 10 ans** et copiloté par le CNRS, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe)<sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 10 : Lancer un grand plan de recherche national destiné à faciliter la connaissance de l'ensemble des PFAS**, notamment de leur comportement dans l'environnement et de leurs effets sur la santé humaine, financé sur le dispositif des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) de la mission « Investir pour la France de 2030 ».

## **2. Une priorité doit, par ailleurs, être donnée à la recherche de nouvelles technologies de substitution et de traitement des PFAS ainsi qu'à la fixation de limites sanitaires plus robustes pour le TFA**

Indépendamment des efforts de recherche portant sur l'ensemble de la catégorie des PFAS, la mission d'information a identifié **trois domaines** où le manque de connaissances **entrave de manière significative** la lutte contre ces nouvelles formes de pollution de l'eau potable.

### ***a. La recherche d'alternatives aux PFAS pour certains usages jugés essentiels***

Tout d'abord, comme l'a rappelé en audition<sup>(2)</sup> M. Bruno Chaudret, membre de la section de chimie de l'Académie des sciences et co-auteur du rapport du 25 mars 2025 précité, la lutte contre la pollution à **l'amiante** a été un succès car « **on disposait de solutions de substitution** »<sup>(3)</sup>. Dans le cas des PFAS, la situation est bien plus complexe.

Dans son rapport <sup>(4)</sup>, l'Académie des sciences fait apparaître :

– des usages de PFAS « **non essentiels** » (cosmétiques, ustensiles de cuisine, vêtements de loisirs, etc.) où une **interdiction pure et simple** est indispensable pour réduire la diffusion des molécules dans l'environnement ;

– des usages « **essentiels** » et « **substituables** », où des alternatives avec des performances adéquates ont été développées. C'est le cas des **mousses anti-incendie**, où des solutions « FFF <sup>(5)</sup> » existent sur le marché depuis le début des années 2000 et ont été officiellement agréées par la France en 2024 <sup>(6)</sup> ;

– des usages « **essentiels** » mais pour lesquels des solutions de **substitution ne sont pas encore établies**.

C'est, notamment, le cas des **produits de santé** (médicaments et dispositifs médicaux) et de certains **équipements** utilisés dans le stockage ou la production **d'énergie** – batteries lithium-ion, piles à combustibles, pompes à chaleur – pour lesquels il paraît **compliqué de se passer des PFAS** en l'état actuel des connaissances scientifiques.

---

(1) Site internet de l'ANR.

(2) Audition précitée de l'Académie des sciences du 26 mai 2025.

(3) Laines de verre, laines de roche, fibres de cellulose.

(4) Rapport précité du 25 mars 2025 (page 16).

(5) En anglais *Fluor free foam* (mousse sans fluor). Par exemple, la société **BIOEX**, basée à Montrotier (69), développe depuis 2002 des émulseurs non fluorés à partir de tensioactifs entièrement organiques.

(6) Guide 2012/02 établi, mis à jour par le Groupe d'études de sécurité industrielle et pétrolière (**GESIP**) en décembre 2023 et agréé par un courrier du directeur général de la prévention des risques du 21 mars 2024.

### **Les PFAS au cœur de certains produits essentiels à la santé et à la transition énergétique**

Dans son rapport précité du 25 mars 2025, l'Académie des sciences indique avoir identifié **360 produits pharmaceutiques** <sup>(1)</sup> avec des composants organofluorés, c'est-à-dire dotés de liaisons carbone - fluor. Un célèbre médicament antidépresseur (Prozac) contient, par exemple, du **chlorhydrate de fluoxétine** qui relève de la catégorie des PFAS.

En matière énergétique, l'Académie évoque les **batteries lithium-ion**, qui contiennent des bis-perfluoroalkyl sulfonimides (bis-FASI), des PFAS dont les propriétés sont jugées similaires à celles du PFOA <sup>(2)</sup>. Lors de son audition du 26 mai 2025, M. Bruno Chaudret (Académie des Sciences) a précisé que l'utilité des PFAS résidait ici dans leur **stabilité**, dans la mesure ces molécules « peuvent subir des cycles électrochimiques permanents sans produire du gaz, donc **sans risque d'explosion** ». Le développement actuel du parc automobile électrique dans le cadre de la transition énergétique (objectif de **2 millions** de véhicules électriques en France en 2030, contre un peu moins de **900 000** au 1<sup>er</sup> janvier 2024 <sup>(3)</sup>) pourrait donc **accroître la pollution aux PFAS**.

Pour chacun de ces produits, l'Académie des sciences confirme **qu'aucune alternative aux PFAS n'est, à ce jour, disponible**.

On peut également rappeler que les **produits textiles** utilisés dans certaines professions ne peuvent **protéger** efficacement ceux qui les portent **que s'ils contiennent des PFAS**. Une étude réalisée en 2023 par une équipe de chercheurs de l'Université d'État de Caroline du Nord a établi que les tenues de protection des **sapeurs-pompiers** sans PFAS restaient **partiellement inflammables** et n'étaient pas imperméables au gasoil et à l'huile <sup>(4)</sup>.

Parmi les préconisations du rapport de l'Académie des sciences précité figure, au titre de la **recommandation n° 4**, le lancement d'un « **plan de substitution ambitieux** » associant recherche publique et industriels <sup>(5)</sup>.

**Les rapporteurs souscrivent à cette recommandation**. Ils appellent le Gouvernement à mettre en œuvre ce programme de recherche partenariale **au plus vite**, au besoin en **l'adossant au programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) exploratoire supra**.

**Recommandation n° 11 : Développer** au plus vite, au travers d'un programme de recherche partenariale, **des alternatives aux PFAS pour les produits correspondant à des usages jugés essentiels**, notamment les médicaments, les tenues professionnelles ignifugées et les batteries de véhicules électriques.

(1) Rapport du 25 mars 2025 précité (page 8).

(2) Ibid. (page 17).

(3) Service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé de la transition écologique.

(4) *Toward the future of firefighter gear : Assessing fluorinated and non-fluorinated outer shells following simulated on-the-job exposures* – N. Mazumder et alii – *Journal of industrial textiles* n° 53 (septembre 2023).

(5) Rapport du 25 mars 2025 précité (page 23).



## ***b. Le besoin de nouvelles solutions de destruction des PFAS***

Lors de leur audition <sup>(1)</sup>, les représentants de l'ARS d'Île-de-France ont déploré l'absence de **solution de traitement** des PFAS pleinement satisfaisante.

Comme évoqué *supra*, l'osmose inverse basse pression (OIBP) ne fait que « regrouper » les molécules polluantes dans un **concentrat qui, la plupart du temps, est rejeté dans la nature**. Le recours aux **charbons actifs** peut s'avérer également contraignant pour une personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), dans la mesure où il l'oblige, d'une part, à **s'approvisionner à l'étranger** <sup>(2)</sup> et, d'autre part, à envoyer les matières chargées en PFAS en Belgique <sup>(3)</sup>. Ces opérations peuvent s'avérer extrêmement coûteuses pour le service d'eau potable : en Guadeloupe, les dépenses occasionnées sont estimées à **un million d'euros par cycle de traitement**, soit pour une durée allant de six à douze mois <sup>(4)</sup>.

Face au manque de maturité, voire d'efficacité, des technologies disponibles, l'ARS d'Île-de-France se demande « **quelle solution alternative proposer** » <sup>(5)</sup>. Sur ce point, M. Chaudret a indiqué en audition qu'il n'était pas, selon lui, impossible que l'on finisse par trouver des **méthodes de traitement des PFAS plus vertueuses**. Il a, ainsi, signalé l'existence de travaux réalisés récemment par des chercheurs de l'Université d'Oxford (Royaume-Uni) et de l'Université d'État du Colorado (États-Unis) établissant le potentiel du **phosphate de potassium** dans un processus de **remédiation** des PFAS, qui aboutirait à les réduire au niveau de simples produits fluorés inoffensifs.

### **Une alternative possible aux charbons actifs : le phosphate de potassium**

L'étude transmise à la mission d'information par l'Académie des sciences le 19 juin dernier a été publiée le 26 mars 2025 et intégrée dans le n° 640 (avril 2025) de la revue Nature <sup>(6)</sup>. Elle conclut à la possibilité pour le **phosphate de potassium** ( $K_2HPO_4$ ) de rompre la liaison carbone-fluor du PTFE et, ainsi, de donner naissance à **d'autres liaisons fluorées sans danger pour l'homme** (phosphore-fluor ou sodium-fluor) susceptibles d'être réutilisées dans l'industrie. Les chercheurs précisent que leur méthode peut s'appliquer « **à toutes les classes de PFAS** ». Des recherches complémentaires sont nécessaires afin de comprendre l'impact de ces autres liaisons fluorées sur l'ensemble de la biodiversité.

(1) Audition du 19 mai 2025 précitée.

(2) Selon la contribution écrite adressée par l'ASTEE au secrétariat de la délégation le 30 avril 2025, la France importe une large de sa consommation en charbons actifs (43 587 tonnes importées en 2023, essentiellement de Chine, de Belgique et d'Allemagne).

(3) Cf. page 113 *supra*.

(4) Éléments chiffrés donnés par le SMGEAG lors de son audition précitée du 7 juillet 2025.

(5) Propos de M. Raphaël Povert, ingénieur à l'ARS, lors de l'audition précitée du 19 mai 2025.

(6) *Phosphate-enabled mechanochemical PFAS destruction for fluoride reuse* - Long Yang et alii (Nature n° 640 - 3 avril 2025).

Reprenant ainsi à leur compte **la recommandation n° 5** du rapport précité de l'Académie des sciences, **les rapporteurs appellent donc au lancement d'un programme de recherche pour développer de nouvelles méthodes de destruction des PFAS plus efficaces et moins coûteuses que celles actuellement mises sur le marché.** Idéalement, ces nouvelles méthodes pourraient aboutir à la constitution d'un processus de **recyclage** des molécules polluantes.

Compte tenu de son objet, un tel programme de recherche aurait vocation à constituer un volet prioritaire du programme et équipement prioritaire de recherche (**PEPR**) exploratoire sur les PFAS évoqués *supra*.

**Recommandation n° 12 : Intégrer au programme et équipement prioritaire de recherche (PEPR) exploratoire sur les PFAS (cf. recommandation n° 9) un volet prioritaire consacré à la mise au point de nouvelles solutions de destruction des PFAS. Ces solutions devront permettre la mise en œuvre de l'interdiction totale des rejets de concentrats dans le milieu naturel (cf. recommandation n° 20).**

*c. La nécessaire clarification de la valeur sanitaire applicable au TFA en France*

L'étude menée conjointement par l'association Générations Futures et l'UFC - Que Choisir (cf. *supra*) a mis à jour le **degré important d'exposition de la population française au TFA**. Comme cette molécule ne figure pas dans la liste des 20 PFAS ciblés par la directive européenne de 2020, il est difficile pour un bassin de vie affecté par une pollution au TFA de savoir quelle limite de qualité appliquer et, surtout, d'indiquer à l'utilisateur la **valeur sanitaire** au-delà de laquelle la teneur de cette molécule dans l'eau potable devient **dangereuse** pour la santé humaine. Interrogé sur ce sujet, M. Mickaël Derangeon, vice-président du syndicat mixte Atlantic'Eau en charge de la sécurité sanitaire, a répondu de manière directe : « **nous ne savons pas !** »<sup>(1)</sup>.

En audition<sup>(2)</sup>, Mme Pauline Cervan, chargée de mission règlementaire et scientifique à Générations Futures, a indiqué qu'il n'existait **pas de consensus** entre les États membres de l'Union européenne sur le TFA. En Allemagne, une étude réalisée en 2020<sup>(3)</sup> par Bayer et Solvey pour le Bureau fédéral pour l'environnement (UBA) a fixé à **60 µg par litre** le niveau de concentration à partir duquel le TFA affecterait la santé des consommatrices et des consommateurs. Aux Pays-Bas, une autre étude<sup>(4)</sup> aboutit à une valeur sanitaire de **2,2 µg par litre**.

---

(1) Audition précitée du 4 juin 2025.

(2) Audition précitée du 4 juillet 2025.

(3) Étude du 20 octobre 2020.

(4) Étude de l'Institut néerlandais de la santé et de l'environnement (RIMV) publiée sous le numéro M/452003/20/FA le 7 avril 2023.

En France, le **ministère de la santé** <sup>(1)</sup> a **décidé en février dernier de se référer au seuil allemand de 60 µg par litre**, tout en recommandant que les concentrations soient maintenues en dessous des 10 µg par litre.

**Les rapporteurs estiment que cette position intermédiaire n'est pas satisfaisante** dans la mesure où elle ne permet pas aux personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) de rassurer les usagères et les usagers par des éléments **fiables** et **précis** sur la qualité de l'eau mise à leur disposition. En 2024, une campagne de prélèvements menée par l'association Générations Futures sur le site industriel de Solvey à Salindres (30) avait permis de détecter des teneurs de TFA de respectivement **18 µg** et **19 µg par litre** dans l'eau potable de deux communes (Boucoiran-et-Nozières et Moussac) <sup>(2)</sup>.

**Les autorités sanitaires doivent être en mesure d'informer les habitantes et les habitants sur l'étendue des risques encourus par de telles concentrations.**

Dans son instruction précitée, la direction générale de la santé indique être « **dans l'attente** » des travaux en cours de l'ANSES sur cette molécule.

**Les rapporteurs appellent l'Agence à accélérer ces travaux** et à se prononcer dans les plus brefs délais à la fois sur le caractère **cancérigène** du TFA et, surtout, sur une valeur sanitaire de nature à **rassurer la population** sur l'innocuité de l'eau du robinet consommée.

**Recommandation n° 13 : Confirmer**, au travers d'une étude menée sous l'égide de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), **le caractère cancérigène de l'acide trifluoroacétique (TFA)** et fixer une valeur sanitaire plus robuste que la référence indiquée dans l'instruction ministérielle du 19 février 2025.

---

(1) *Instruction n° DGS/EA4/2025/22 du 19 février 2025 relative à la gestion des risques sanitaires liés à la présence de composés perfluorés (PFAS) dans les eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux conditionnées.*

(2) *Contamination par des « polluants éternels » à Salindres - Générations futures (février 2024) - page 4.*

## II. AU-DELÀ DES DÉBATS SCIENTIFIQUES, LA FRANCE DOIT PRENDRE RAPIDEMENT DES MESURES FORTES CONTRE LES POLLUTIONS AUX PFAS AU TITRE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION

La lutte contre les PFAS impose à la France d'**agir sans attendre**, en s'inscrivant pleinement dans la dynamique européenne de **restriction** de leur production et de leur usage. Elle doit aussi **mobiliser ses acteurs nationaux** pour **supprimer les rejets, développer des solutions de traitement adaptées** et **garantir une surveillance renforcée**.

### A. DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN VOLONTARISTE, NOTRE PAYS DOIT ÊTRE EN POINTE DANS LA RESTRICTION ET LE CONTRÔLE DE L'USAGE DES PFAS

La lutte contre les PFAS appelle une stratégie cohérente, combinant **un engagement fort de la France** pour restreindre leur production et leur usage, et une limitation de leur emploi **aux seuls cas où aucune alternative n'existe**. Elle suppose également d'**étendre la surveillance de la qualité de l'eau à un plus grand nombre de PFAS**, notamment le **TFA** qui est le plus présent dans l'eau destinée à la consommation humaine, en offrant aux ARS et aux personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) la possibilité de recourir à un éventail élargi de **laboratoires accrédités**.

#### 1. La France doit soutenir sans réserve l'initiative européenne visant à restreindre la production et l'usage des PFAS

À la suite de la proposition faite en 2022 par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) de supprimer l'utilisation de PFAS pour la fabrication des mousses anti-incendie, un consortium de cinq pays européens (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Suède et Norvège) a déposé **un projet de restriction large** auprès de l'ECHA concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation de **tous les PFAS** qui ne sont pas encore encadrés par le règlement REACH <sup>(1)</sup>. Ce projet de restriction prévoit un délai d'entrée en vigueur court, fixé à **dix-huit mois** ; des dérogations ciblées avec des périodes de transition supplémentaires de cinq ou douze ans, voire illimitées pour certains usages spécifiques, sont proposées.

Officiellement, « **la France soutient la proposition de restriction large des PFAS introduite dans le cadre de REACH** dont le processus éprouvé tient compte de l'analyse des risques et des impacts socioéconomiques et assure la qualité d'une décision instruite selon une méthode scientifiquement robuste. » <sup>(2)</sup>

---

(1) Plusieurs composés comme l'acide perfluorooctanoïque (PFOA), l'acide perfluorooctanesulfonique (PFOS) ou l'acide perfluorohexane sulfonique (PFHxS) sont restreints ou interdits dans certains usages, respectivement depuis juillet 2020, janvier 2023 et août 2023.

(2) Action n° 10 « Soutenir au niveau européen la procédure introduite dans le cadre de REACH proposant une restriction large, pour maîtriser les risques liés à la fabrication, l'utilisation ou la mise sur le marché des

Cependant, lors de l'audition du 4 juillet 2025, Mme Pauline Cervan, pour Générations futures, a fait valoir que la France affiche en réalité **une position en retrait**. La France, bien qu'ayant adopté plusieurs mesures nationales d'interdiction, **n'a pas, effectivement à ce jour, rejoint le groupe des cinq États** porteurs de l'initiative auprès de l'ECHA. Elle exprime un soutien de principe mais reste en retrait dans les négociations techniques, privilégiant une approche graduée et sectorielle. Cette position traduit la crainte de certaines filières industrielles françaises fortement utilisatrices de PFAS, notamment dans l'aéronautique, l'automobile ou la chimie fine. Générations Futures souligne que **l'initiative de restriction est « actuellement soumise à la pression des lobbies industriels »**.

La **loi du 27 février 2025** <sup>(1)</sup>, qui a instauré une interdiction progressive de mise sur le marché de produits contenant des PFAS, comme les produits cosmétiques ou textiles, est, pour Générations Futures, « **un bon début qui montre une volonté d'agir** » au-delà des vingt PFAS listés dans la directive. Mme Cervan relève toutefois que « la quantité de PFAS rejetée par l'industrie cosmétique reste anecdotique par rapport à celle que répandent les usines de produits textiles, les exploitations agricoles ou encore les usines de production d'ustensiles de cuisine qui ont, malheureusement, été exclues du champ de la loi ».

Il faut souligner que d'autres produits étaient visés par une interdiction dans la proposition de loi initiale <sup>(2)</sup>, en particulier **les emballages alimentaires et les ustensiles de cuisine**. Les PFAS contenus dans les emballages alimentaires font l'objet d'un traitement spécifique dans le règlement européen sur les emballages et les déchets d'emballage du 19 décembre 2024 <sup>(3)</sup>, et seront interdits à partir d'août 2026. En revanche, **les ustensiles de cuisine** (casseroles, poêles, etc.) ont été exclus pour « permettre aux industriels de développer des alternatives » <sup>(4)</sup> tandis que les textiles industriels ont été ajoutés aux dérogations par un amendement sénatorial <sup>(5)</sup>. **L'interdiction générale des PFAS à partir de 2027 a également été supprimée du texte.**

---

PFAS » de l'axe 3 « Réduire les risques liés à l'exposition aux PFAS » du plan d'actions interministériel sur les PFAS (avril 2024).

(1) Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées.

(2) Proposition de loi [n°2229](#) présentée par M. Nicolas Thierry et des membres du groupe Écologiste et Social.

(3) Règlement (UE) 2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages.

(4) Amendement [n°7](#) de M. Pierre Vatin.

(5) Amendement [n°2 rect.](#) de M. Olivier Rietmann.

**La loi du 27 février 2025 : une avancée décisive  
mais encore inachevée dans la lutte contre les PFAS**

À compter du **1<sup>er</sup> janvier 2026**, seront interdits à la fabrication, à l'importation, à l'exportation et à la mise sur le marché les produits suivants contenant des PFAS :

- cosmétiques,
- farts (revêtement sous les skis),
- vêtements, chaussures et leurs imperméabilisants, excepté les vêtements et chaussures de protection, comme ceux des militaires ou des sapeurs-pompiers.

Cette interdiction sera étendue au **1<sup>er</sup> janvier 2030 à tous les textiles contenant des PFAS**, avec des dérogations concernant les textiles techniques à usage industriel, ainsi que ceux nécessaires à des usages essentiels (sécurité intérieure et sécurité civile) et ceux contribuant à l'exercice de la souveraineté nationale (défense nationale) pour lesquels il n'existe pas de solution de substitution. Ces interdictions ne concerneront pas les produits contenant seulement des traces de PFAS. **Des seuils de concentration résiduelle seront définis par décret** <sup>(1)</sup>. Un contrôle et des sanctions administratives en cas de violations des nouvelles interdictions posées par la loi sont prévus, en application des articles L. 521-12 à 521-20 du code de l'environnement.

La loi **étend également la liste des PFAS intégrée au contrôle sanitaire de l'eau potable** en incluant à ce contrôle les substances identifiées par un décret à paraître et l'ensemble des PFAS quantifiables dont le contrôle est justifié par des circonstances locales <sup>(2)</sup>.

En son article 2, la loi prévoit que la France se dote d'**une trajectoire quinquennale de réduction progressive des rejets de PFAS** provenant des installations industrielles.

Un décret du 8 septembre 2025 <sup>(1)</sup> établit, pour cette trajectoire, « **une diminution de 70 % d'ici le 27 février 2028** » des rejets aqueux industriels de PFAS « par référence aux émissions estimées ou mesurées de l'année 2023 », pour « tendre vers la fin des rejets d'ici le 27 février 2030 ».

L'article 3 de la loi prévoit **un plan d'action interministériel pour le financement de la dépollution des PFAS par les collectivités** en leur qualité de personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE). Aucun texte réglementaire n'a été mis en consultation sur ce sujet, et **aucun crédit n'a été inscrit en loi de finances pour 2026**.

Il convient de signaler, dans le prolongement de la loi du 27 février 2025 et du plan d'actions interministériel d'avril 2024, la mise en ligne, par le ministère de l'environnement, d'**un outil de visualisation des données nationales des mesures de PFAS dans les eaux**, développé par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) <sup>(2)</sup>.

---

(1) Le projet de décret est actuellement à fait l'objet d'une consultation publique. Il prévoit de fixer à 25 ppb (parties par milliard) le seuil en deçà duquel la présence d'un PFAS non polymère est considérée comme une trace, et à 250 ppb le seuil pour la somme des PFAS non polymères. Pour les PFAS incluant les polymères, le seuil est fixé plus haut, à 50 ppm (parties par million).

(2) Nouvel art. L. 1321-9-1 du CSP. Le projet de décret n'est pas encore connu.

Dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs, la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) fait état des états des discussions actuellement en cours au niveau européen pour **élargir la liste des PFAS sous surveillance** annexée à la directive de 2020. Au sein d'un mandat de négociation du 19 juin 2024, le Conseil a ainsi reconnu qu'il était nécessaire de réviser la directive pour prendre en compte les dernières avancées scientifiques, afin d'inclure dans le contrôle sanitaire de nouvelles substances telles que le TFA.

Pour s'engager rapidement et sans réserve dans l'interdiction des PFAS, la France a tout intérêt à s'associer plus étroitement à l'initiative portée par les cinq pays européens en rejoignant le consortium. Cette démarche permettrait de **renforcer le poids politique de la demande** de restriction large, d'**accélérer l'adoption de mesures contraignantes** et de protéger la santé publique, tout en donnant aux industriels **une visibilité sur l'évolution de la réglementation**.

**Recommandation n° 14 :** Intégrer pleinement la France au **consortium des cinq États européens** (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Suède) **qui ont déposé** en janvier 2023, auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), **un projet de restriction de la fabrication, de la mise sur le marché et de l'utilisation des PFAS**.

## 2. Les seuils de qualité applicables aux 20 PFAS visés par la directive de 2020 devraient être révisés et renforcés, à l'image des évolutions déjà engagées dans plusieurs pays européens

Le suivi des 20 molécules PFAS énumérées par la directive de 2020 a été transposé par un arrêté du 20 juin 2023 <sup>(3)</sup>. Il fixe la limite réglementaire de qualité à **0,10 microgramme par litre** pour la somme de ces molécules dans les eaux destinées à la consommation humaine.

Lors de son audition <sup>(4)</sup>, M. Brunot Chaudret a rappelé l'hétérogénéité des limites de qualité relatives aux PFAS d'un pays européen à l'autre. En principe, la fixation d'une limite de qualité suppose au préalable la réalisation d'une **enquête épidémiologique** destinée à justifier le choix de tel ou tel seuil. Dans le cas des limites fixées par la directive de 2020 en matière de PFAS, il fait observer que le seuil retenu n'est pas documenté, ce qui explique que **le choix de certains pays européens**, notamment les cinq pays à l'origine du projet de restriction, **de retenir une limite de qualité plus basse**.

---

(1) Décret n° 2025-958 du 8 septembre 2025 relatif aux modalités de mise en œuvre de la trajectoire nationale de réduction progressive des rejets aqueux de substances PFAS des installations industrielles. Le projet de décret a fait l'objet d'une consultation publique au mois d'août 2025.

(2) <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/pfas-surveillance-letat-eaux-france>

(3) Arrêté du 20 juin 2023 relatif à l'analyse des substances per- et polyfluoroalkylées dans les rejets aqueux des installations classées pour la protection de l'environnement relevant du régime de l'autorisation.

(4) Audition du 26 mai 2025.

Pour sa part, l'association Générations Futures <sup>(1)</sup> invite la France à ne pas attendre l'issue des travaux communautaires et à adopter dès à présent la norme danoise, qui fixe à **0,002 microgramme par litre** (soit 50 fois moins) le seuil applicable à quatre PFAS (PFOA, PFOS, PFNA et PFHxS). Il s'agit de la norme la plus stricte puisque la Suède a fixé à 0,004 microgramme par litre le seuil applicable à ces mêmes quatre PFAS (et 0,10 microgramme par litre pour la somme des 21 PFAS). L'Allemagne a introduit, à compter de 2028, une norme de 0,02 microgramme pour ces quatre PFAS.

Dans le prolongement de l'intégration de la France au consortium et de l'adoption de la loi du 27 février 2025 visant à lutter contre les PFAS, les rapporteurs préconisent de **faire évoluer progressivement la réglementation nationale vers une norme plus exigeante pour le contrôle des PFAS dans l'eau potable.**

**Recommandation n° 15 :** Établir, s'agissant des 20 PFAS actuellement contrôlés, **des limites de qualité dans l'eau potable plus basses que celles découlant de la directive de 2020** et évaluer l'impact de ces nouvelles normes.

**3. L'utilisation de PFAS dans la fabrication de produits manufacturés doit devenir marginale en étant réservée qu'aux seuls cas d'absolue nécessité et en l'absence de substitut**

Les rapporteurs estiment que **l'usage de substances PFAS dans les objets fabriqués doit être proscrit dans de brefs délais**, hormis le cas de traces infinitésimales, à l'exception des seuls produits jugés « essentiels » (*cf. infra*) tant qu'il n'existe pas de substituts ou d'alternatives. Une telle orientation constitue la seule voie crédible **pour enrayer la dissémination croissante des polluants persistants.**

À cet égard, **la trajectoire quinquennale de réduction progressive des rejets industriels de PFAS dans le milieu aqueux** prévue par la loi du 27 février 2025 apparaît trop longue, et les rapporteurs partagent les préoccupations de Générations Futures et de Notre affaire à tous s'agissant de **l'imprécision du décret d'application du 8 septembre 2025** qui ne définit pas les modalités de vérification du respect de cette trajectoire (y compris à l'étape intermédiaire de 70 % de réduction des rejets de PFAS en 2028), tant au niveau de chaque installation industrielle qu'à l'échelle nationale.

Conformément à la doctrine de l'OMS et suivant les recommandations de l'Académie des sciences, il convient d'**interdire tous les usages « non essentiels » ou « substituables », afin de réserver les dérogations aux seuls usages critiques pour la santé et la sécurité.** Partout ailleurs, **la substitution doit être encouragée puis rendue obligatoire**, dès lors que des alternatives techniquement et économiquement viables sont mises au jour.

---

(1) Audition du 4 juillet 2025.



À terme, certaines dérogations prévues par la loi du 27 février 2025 devront donc être levées, notamment dans des domaines tels que les ustensiles de cuisine ou les textiles industriels.

**Recommandation n° 16 : Réserver l'utilisation des PFAS dans l'industrie aux seuls produits strictement essentiels et sans solution de substitution.**

#### **4. Le contrôle de la présence de TFA dans l'eau potable doit être systématisé**

La grande solubilité dans l'eau et sa résistance à la dégradation font de l'acide **trifluoroacétique (TFA)** un polluant ubiquitaire, présent aussi bien dans les nappes phréatiques que dans les eaux de surface et dans les aliments.

Sans attendre une évaluation précise de sa toxicité, il convient de prendre les mesures pour **systématiser sa surveillance dans tous les contrôles sanitaires** réalisés par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et les ARS.

La **DGS**, dans l'instruction ministérielle du 19 février 2025 précitée, a fixé pour le TFA une **valeur sanitaire indicative** de **60 µg/L**. Cette valeur, très élevée, est perçue par nombre d'experts et d'associations, notamment Générations Futures <sup>(1)</sup>, comme **insuffisamment protectrice**. En parallèle, la DGS a indiqué une trajectoire progressive de réduction vers un objectif de **10 µg/L**, mais sans norme obligatoire.

**Cette position prudente** traduit la difficulté de fixer rapidement un seuil contraignant face à l'absence de volonté politique pour protéger la population. Elle s'avère cependant problématique sur le plan de la santé publique et de la confiance des usagères et des usagers : les associations comme Générations Futures dénoncent la « frilosité » des pouvoirs publics et rappellent que certains pays européens, comme le **Danemark**, ont fixé des normes beaucoup plus strictes (0,002 µg/L pour quatre PFAS prioritaires).

Certaines collectivités locales n'ont pas attendu une décision nationale pour agir. Ainsi, à titre d'exemple :

– la **métropole du Grand Reims** a, dès 2023, élargi son programme de surveillance aux TFA, en lien avec les préoccupations locales liées à l'usage de produits phytopharmaceutiques sur les vignes ;

– le **SMEP Rhône Sud** et les communes concernées par la pollution de l'usine de Ternay (69) ont également mis en place avec l'ARS des suivis spécifiques de cette molécule, sous la pression de mobilisations citoyennes et médiatiques, comme le documentaire « Vert de rage » et les travaux des associations Ozon l'eau Saine et PFAS contre terre.

---

(1) *Audition de Mme Pauline Cervan du 4 juillet 2025.*

Ces initiatives témoignent de la volonté locale de répondre à l'inquiétude des habitantes et des habitants ; mais elles soulignent également une inégalité de traitement : seuls les bassins de vie fortement mobilisés ou dotés de moyens suffisants réalisent aujourd'hui de tels contrôles. En l'absence d'un cadre homogène, **les pratiques divergent et les populations ne bénéficient pas toutes du même niveau de protection**. Cette hétérogénéité peut fragiliser la politique nationale de santé publique en matière d'eau destinée à la consommation humaine.

Les rapporteurs considèrent qu'**ignorer le TFA dans les contrôles systématiques revient à traiter partiellement la question des PFAS**. Les investissements réalisés par les collectivités dans des procédés de dépollution ne seront pleinement efficaces que si l'ensemble des composés préoccupants, y compris le TFA, fait l'objet d'un suivi rigoureux et normé.

Le seuil de **2 µg/L** constituerait **un objectif atteignable** par les technologies existantes, et placerait la France sur **une trajectoire plus ambitieuse**, montrant qu'elle est prête à dépasser une logique minimale de conformité à la directive de 2020, pour adopter une approche plus globale et cohérente de gestion des PFAS, centrée sur **la protection des usagers de l'eau potable**.

**Recommandation n° 17** : Systématiser, sans attendre une révision de la directive, les contrôles de **la présence d'acide trifluoroacétique (TFA)** dans l'eau potable par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et les **ARS en retenant, dans un premier temps, la norme de 10 microgrammes par litre** proposée par la direction générale de la santé (DGS).

**5. Les ARS et les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) doivent pouvoir s'appuyer plus facilement sur des laboratoires accrédités, afin de garantir la fiabilité et la rapidité des analyses**

La gestion des risques sanitaires liés à la présence de PFAS dans l'eau destinée à la consommation humaine repose en grande **partie sur l'interprétation des résultats des analyses effectuées dans le cadre du contrôle sanitaire** réalisé par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) dans le cadre de la surveillance continue et par les ARS qui font appel pour cela à des laboratoires d'analyse.

L'intégration des 20 PFAS dans les substances à surveiller dans le cadre des programmes réglementaires de contrôle a mis en lumière **l'insuffisance du nombre de laboratoires en France capables de réaliser ces analyses complexes**.

Ces analyses doivent être conduites par un laboratoire agréé <sup>(1)</sup>, ce qui implique qu'il soit accrédité, afin de garantir la fiabilité et la robustesse des résultats (voir encadré *infra*).

L'agrément du ministère chargé de l'environnement est nécessaire tant pour l'analyse de l'eau destinée à la consommation humaine que pour la surveillance de l'état des eaux superficielles et souterraines <sup>(2)</sup>.

Le ministère a décidé de **devancer l'échéance du 12 janvier 2026** prévue par la directive pour le contrôle effectif et obligatoire de ces PFAS : l'instruction précitée du 19 février 2025 a incité les ARS à anticiper cette date en intégrant **dès le mois de mars 2025** les 20 PFAS dans leurs programmes de contrôle afin d'identifier en amont les situations de non-conformité.

### L'agrément des laboratoires d'analyse dans le domaine de l'eau

L'**arrêté du 26 juin 2023** définit les conditions dans lesquelles peuvent être agréés les laboratoires qui effectuent, pour le contrôle de l'eau, des analyses chimiques, physico-chimiques et écotoxicologiques, ou hydrobiologiques.

Les critères d'agrément sont fixés aux **articles 3 et 4**. Les critères portent notamment sur la capacité à respecter les limites de quantification pour un paramètre donné de la matrice concernée, en s'engageant à participer régulièrement à des essais d'aptitude. L'arrêté précise également les conditions dans lesquelles les résultats d'analyses peuvent être rendus publics.

L'**article 5** prévoit qu'une **instance d'accréditation** désignée par le laboratoire demandeur est chargée de vérifier la capacité du laboratoire à satisfaire les conditions d'agrément, lequel est délivré pour une durée maximale de cinq ans. Le Comité français d'accréditation (**COFRAC**) est l'organisme accréditeur de référence <sup>(3)</sup>.

À la date du présent rapport, **170 laboratoires sont agréés** <sup>(4)</sup>. Seuls 5 laboratoires sont étrangers (2 en Allemagne, 1 en Italie, 2 aux Pays-Bas). Il semble toutefois que moins d'une vingtaine de laboratoires disposeraient d'une accréditation nécessaire certifiant leur capacité à mesurer les 20 PFAS de la directive.

La Commission européenne a publié le 7 août 2024 **ses lignes directrices techniques relatives aux méthodes d'analyse pour la surveillance des substances PFAS** dans les eaux destinées à la consommation humaine <sup>(5)</sup>. Elles définissent les méthodes d'analyse pour les paramètres « somme des PFAS » et « total PFAS », leurs valeurs maximales (respectivement 0,10 µg/L et 0,50 µg/L), ainsi que les limites de quantification qui ne peuvent être supérieures à 30 % de ces valeurs (soit respectivement 0,03 µg/L et 0,15 µg/L).

(1) Arrêté du 26 juin 2023 portant modalités d'agrément des laboratoires effectuant des analyses dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques au titre du code de l'environnement.

(2) Arrêté du 26 avril 2022 établissant le programme de surveillance de l'état des eaux en application de l'article R. 212-22 du code de l'environnement.

(3) Il s'agit d'une association sans but lucratif reconnue par l'art. 137 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et le décret n° 2008-1401 du 19 décembre 2008.

(4) Source : site LabEau environnement – gestion des agréments laboratoires (OFB).

(5) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202404910](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404910).

Cette anticipation, tout à fait louable, a cependant l'inconvénient d'**accentuer la pénurie de laboratoires accrédités** en capacité de quantifier une large de gamme de PFAS, en particulier à des niveaux de concentration très faibles (aux limites de quantification), les accréditations ne progressant pas à un rythme suffisant pour faire face au besoin, ce qu'ont confirmé les échanges avec les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE). Cette carence se traduit pour elles par **des coûts supplémentaires et des complications logistiques**. C'est plus particulièrement le cas pour les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) de petite taille qui peuvent avoir plus de mal à sécuriser des contrats avec les laboratoires, alimentant ainsi des inégalités territoriales.

Ainsi, le SYDEC 40 a intégré dès cette année la surveillance de 23 substances PFAS (dont les 20 molécules énumérées par la directive) dans ses autocontrôles réalisés sur chacun des forages, afin de pouvoir alerter l'ARS en cas de pollution détectée. M. Benoît Auguin, directeur technique du syndicat, relève toutefois les difficultés à identifier un laboratoire accrédité suffisamment proche pour effectuer les prélèvements sur place <sup>(1)</sup>. **Les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) sont parfois contraintes de devoir expédier les propres échantillons parfois très loin, ce qui allonge les délais de traitement et le retour des analyses**. C'est le cas du Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG) qui doit envoyer ses échantillons dans l'Hexagone, à un laboratoire lyonnais. Son président, M. Ferdy Louisy, fait observer qu'un gain de temps considérable serait obtenu si le syndicat pouvait solliciter les laboratoires susceptibles de répondre à ses besoins à une échelle internationale, à proximité du bassin caribéen. Actuellement, le traitement des prélèvements est d'au moins 15 jours <sup>(2)</sup>.

Si cette problématique a bien été intégrée au plan d'actions interministériel sur les PFAS d'avril 2024 qui prévoit de « **renforcer et encourager l'accréditation des laboratoires pour la mesure des PFAS** » dans l'eau destinée à la consommation humaine mais aussi dans les eaux souterraines et de surface <sup>(3)</sup>, il apparaît essentiel d'**accélérer la dynamique** visant à **inciter les laboratoires à obtenir l'accréditation**, *a minima* pour les 20 molécules de PFAS visées par la directive, voire pour un spectre plus large, et à **engager** parallèlement **une démarche d'agrément**.

---

(1) Audition du 14 mars 2025.

(2) Audition du 7 juillet 2025.

(3) Action n° 4 « Renforcer les dispositifs de surveillance des milieux » de l'axe 2 « Améliorer, renforcer la surveillance et mobiliser les données qui en sont issues pour agir » du plan d'actions interministériel sur les PFAS (avril 2024).

Face à ce constat, plusieurs leviers peuvent être activés :

– **développer en France de nouvelles capacités de laboratoire** en soutenant financièrement l'équipement en spectrométrie de masse haute résolution et en formant des techniciens spécialisés ;

– **faciliter l'accréditation des laboratoires déjà actifs en analyse chimique** afin qu'ils puissent élargir leur champ d'action aux molécules PFAS ;

– **recourir, de manière pragmatique et encadrée, à des laboratoires étrangers accrédités** pour absorber le surplus de demande, notamment dans les territoires ultramarins où l'absence d'infrastructures locales rend le contrôle quasiment impossible.

Cette diversification des capacités faisant un recours contrôlé aux laboratoires étrangers **permettrait d'absorber une partie du flux des besoins**, notamment dans les départements limitrophes et territoires ultramarins.

**Recommandation n° 18 :** Faciliter l'accès des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et des ARS à des analyses rapides et fiables sur les PFAS **en augmentant le nombre de laboratoires accrédités**, y compris en recourant, si nécessaire, à l'accréditation de laboratoires étrangers.

## **B. LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION DOIT CONDUIRE LES PERSONNES RESPONSABLES DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE À METTRE EN ŒUVRE UNE STRATÉGIE DE DESTRUCTION DES PFAS**

Mettre en œuvre le principe de précaution en matière d'eau potable suppose de déployer **une stratégie globale d'élimination des PFAS**. Celle-ci passe par le **développement d'une filière nationale de traitement des charbons actifs**, par la **gestion sécurisée des concentrats de filtration** assimilés à des déchets dangereux et par la **surveillance accrue des boues de stations d'épuration et des déchets ultimes des usines d'incinération des déchets**, afin d'engager leur traitement en cas de dépassement des seuils.

### **1. Le recours aux charbons actifs pour traiter les PFAS implique la mise en place en France d'une filière d'approvisionnement et la création d'installations dédiées à leur destruction**

Parmi les procédés existants pour éliminer les substances PFAS des eaux destinées à la consommation humaine, **l'adsorption sur charbons actifs reste aujourd'hui l'une des solutions les plus fiables et les plus répandues**. Son efficacité est avérée pour une majorité de PFAS, même si certaines molécules très mobiles comme le TFA nécessitent d'autres procédés complémentaires. Pour autant, le recours au charbon actif soulève trois difficultés majeures :

- **une dépendance à un nombre limité de producteurs**, essentiellement étrangers, entraînant des surcoûts liés au transport <sup>(1)</sup> ;
- **un coût croissant**, accentué par la hausse de la demande mondiale ;
- **une gestion problématique des charbons saturés** qui concentrent les PFAS captés et doivent être détruits de manière sûre.

Faute d'une filière organisée, chaque personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) doit négocier isolément ses approvisionnements et chercher des solutions pour le traitement des charbons actifs usagés. Face à cette difficulté, le cas le plus fréquent, selon l'ASCOMADE, est le stockage des charbons actifs dans l'attente de leur destruction, en l'absence de recyclage.

Les auditions menées par la mission ont montré qu'**il n'existe pas de véritable filière française de destruction ou de régénération des charbons actifs usagés et saturés de substances polluantes.**

Les entreprises **implantées en France** actives dans la production, l'activation ou la réactivation des charbons actifs sont peu nombreuses : on peut citer CECA, ancienne filiale d'Arkema cédée en 2016 au chimiste américain Calgon Carbon (groupe Kuraray) et Chemviron (également filiale du chimiste japonais Kuraray) ainsi que la société Jacobi (groupe Osaka Gas Chemicals), propriétaire de l'usine de traitement de Vierzon précitée <sup>(2)</sup>.

Ainsi, les charbons actifs utilisés par Eau du Grand Reims sont « soit détruits en cimenterie soit revalorisés dans des applications moins strictes ». Concrètement, **ils sont transférés comme déchets par le producteur** dans une installation de revalorisation d'une société spécialiste des solutions de filtration située en Belgique (Desotec), qui va réactiver les charbons saturés en neutralisant une grande partie (mais pas la totalité) des composants adsorbés par un procédé de pyrolyse sans oxygène. Atlantic'Eau confie également à son fournisseur (Chemviron) la régénération des charbons actifs usagés qui a lieu en Belgique. Le SEDIF et le SDEA ont souligné que les charbons actifs trop saturés ou ayant déjà fait l'objet d'un premier recyclage ne peuvent pas être régénérés une nouvelle fois : il est nécessaire de compléter les filtres avec des charbons neufs.

Comme l'a souligné M. Mickaël Derangeon, vice-président d'Atlantic'Eau, « **la question de la souveraineté peut se poser** à partir du moment où la plupart des charbons actifs utilisés pour la potabilisation de l'eau proviennent de Chine, de l'Inde ou des États-Unis ».

---

(1) Selon l'ITC, la France n'exporte pas de charbons actifs. En revanche, elle se situe au 7<sup>e</sup> rang pour les importations, avec environ 44 000 tonnes de charbons actifs importés chaque année. Les principaux exportateurs sont la Chine, l'Inde et la Belgique.

(2) Cf. page 113 supra.

Pour répondre à cette lacune, la création d'**une filière à responsabilité élargie du producteur (REP)** apparaît comme une perspective intéressante. Ce dispositif, déjà éprouvé dans de nombreux secteurs (emballages, équipements électriques, textiles), impose aux fabricants et importateurs de financer la gestion de la fin de vie de leurs produits, sous le contrôle d'un éco-organisme agréé. Transposée au cas des charbons actifs :

– les producteurs et importateurs seraient tenus de **contribuer au financement de la collecte et du traitement des charbons saturés**, ce qui les inciterait à optimiser le cycle de vie de ces produits du point de vue environnemental ;

– **les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) bénéficieraient d'une prise en charge partielle ou totale de ces coûts**, réduisant ainsi la pression sur leurs budgets et une répercussion sur la facture d'eau du consommateur domestique ;

– **une meilleure traçabilité des flux serait assurée**, garantissant que les PFAS concentrés ne se retrouvent pas à nouveau disséminés dans l'environnement.

Les rapporteurs défendent l'objectif d'**une circularité de cette filière aussi complète que possible**, d'autant plus nécessaire que l'usage de charbons actifs pourrait s'imposer en raison de la nécessité de traiter les PFAS. Ainsi, si la régie Eau du Grand Lyon (comme la régie Eaux de Grenoble Alpes) n'y a pas recours, elle envisage, dans le cadre de la refonte de l'usine de la Pape, d'étudier cette technologie avec son prestataire.

Par ailleurs, l'élimination des PFAS adsorbés sur les charbons actifs requiert des installations spécifiques. Selon l'étude bibliographique précitée de l'INERIS publiée en décembre 2023 (*cf. supra*), « malgré son coût et sa forte consommation énergétique, l'incinération reste la seule technologie à grande échelle largement déployée (installations déjà existantes) et connue pour permettre une gestion des déchets contenant des PFAS ». Si une température supérieure à 1 000 degrés Celsius permet d'obtenir une destruction à plus de 90 % des substances PFAS, la nécessité d'une température supérieure à **1 400 degrés Celsius** est mise en avant pour parvenir à **une défluoration complète des charbons actifs usagés traités**, processus qui produit du fluorure d'hydrogène, gaz corrosif et toxique appelant une gestion adéquate. La destruction incomplète de PFAS génère des sous-produits fluorés à chaînes plus courtes encore plus difficiles à détruire.

Il apparaît dès lors indispensable d'assurer une destruction totale des PFAS. Or les installations de traitement thermiques – au nombre de 126 en fonctionnement en France <sup>(1)</sup> – ne sont pas conçues pour atteindre les températures nécessaires à la décomposition complète des PFAS. L'incinération est une solution coûteuse, car la production ou la régénération des charbons actifs est **très énergivore**.

---

(1) Selon la carte participative : <https://incinerateurs.gogocarto.fr>.

Par ailleurs, elle présente **des risques potentiels pour l'environnement et la santé publique** puisqu'elle libère dans l'atmosphère des polluants.

Pour ces raisons, **il ne s'agit pas de créer de nouveaux incinérateurs** mais bien d'**améliorer la puissance thermique d'un nombre suffisant d'incinérateurs existants à au moins 1 400 degrés Celsius**, qui seraient dédiés notamment à l'élimination des charbons, macérats, boues d'épuration et mâchefers saturés de PFAS, dans l'attente d'autres méthodes de valorisation, afin d'augmenter nos capacités nationales de dépollution.

**Recommandation n° 19 : Favoriser la création d'outils permettant la destruction des PFAS et d'une filière française à responsabilité élargie du producteur (REP),** tant pour l'approvisionnement en charbons actifs utilisés pour la dépollution de l'eau destinée à la consommation humaine, que pour leur régénération.

## **2. Les concentrats issus du traitement des eaux par des procédés de filtration doivent être interdits de rejet dans le milieu naturel et traités comme des déchets dangereux**

Certaines substances PFAS comme le TFA, issues notamment de la dégradation de pesticides fluorés, sont des composés à la fois **très solubles dans l'eau** et **extrêmement persistants**. Contrairement à d'autres PFAS à longue chaîne, elles ne peuvent pas être efficacement retenues par les procédés classiques de traitement, en particulier le charbon actif qui constitue la référence actuelle.

Comme l'ont rappelé plusieurs acteurs auditionnés, **l'osmose inverse basse pression**, qui repose sur le passage de l'eau sous pression à travers une membrane semi-perméable, apparaît comme **une technologie capable de retenir la quasi-totalité des molécules de très petite taille comme le TFA**. Cette conclusion converge avec les retours d'expérience observés dans des territoires viticoles ou industriels où le TFA est présent à des concentrations parfois significatives. Mais cette solution n'est pas sans inconvénients.

Ainsi, Mme Anne Groperrin, présidente de la régie Eau du Grand Lyon, a rappelé que, « même si la régie parvient à restaurer la conformité de son eau potable, cette mise en conformité supposerait le recours à des procédés particulièrement **onéreux et énergivores** tels que **l'osmose inverse** »<sup>(1)</sup>. Elle a souligné que les **charbons actifs**, bien qu'efficaces contre la majorité des PFAS, **ne permettent pas d'éliminer le TFA**. La régie lyonnaise a d'ailleurs découvert la présence de PFAS dans ses ressources à la suite des **investigations menées par la série documentaire « Vert de rage »** de Martin Boudot, qui a révélé les rejets des usines Arkema et Daikin dans la vallée du Rhône.

---

(1) Audition du 28 avril 2025.



M. Mickaël Derangeon, vice-président d’Atlantic’Eau, indique, pour sa part, que **certaines pollutions échappent à la fois à l’efficacité des charbons actifs et à celle de l’osmose inverse**. Il cite notamment le **diméthylsulfamide (DMS)** <sup>(1)</sup>, pour lequel l’osmose inverse **n’atteint qu’un rendement de 50 %**. Face à ces limites techniques, le syndicat a déjà dû **fermer un captage** devenu impropre à la consommation. M. Derangeon a ajouté qu’Atlantic’Eau **recherche des alternatives à l’osmose inverse** dans la mesure où, en toutes hypothèses, « le syndicat n’aurait pas les moyens financiers de déployer l’osmose inverse dans toutes ses unités de traitement » <sup>(2)</sup>.

Enfin, Mme Pauline Cervan, de l’association **Génération Futures**, confirme que l’osmose inverse reste **le seul procédé capable d’éliminer le TFA** des eaux destinées à la consommation humaine. Elle a toutefois rappelé ses **limites environnementales** : le procédé est **fortement énergivore** et produit des **concentrats pollués**, souvent **rejetés dans le milieu naturel**, créant ainsi, selon ses termes, « une boucle sans fin de pollution » <sup>(3)</sup>.

Ainsi, si l’efficacité de l’osmose inverse est incontestable, elle n’est pas exempte de contraintes :

Avantages	Inconvénients
<b>Élimination quasi complète du TFA</b> , là où les autres techniques connues échouent.	<b>Coût élevé</b> , tant à l’investissement qu’en fonctionnement (membranes, maintenance).
<b>Filtration large</b> , capable de retenir simultanément d’autres micropolluants, sels ou métaux.	<b>Consommation énergétique importante</b> , même en basse pression, ce qui interroge sa soutenabilité dans le contexte de transition écologique.
<b>Technologie éprouvée</b> dans d’autres secteurs (désalinisation, production d’eau ultrapure), avec un retour d’expérience important.	Production de <b>concentrats fortement pollués</b> qu’il faut ensuite gérer comme déchets dangereux, au risque de transférer la pollution vers le milieu naturel si ces résidus ne sont pas traités convenablement.
	Impact sur le <b>rendement en eau</b> , puisqu’une partie significative (jusqu’à 20 % selon les installations) est rejetée avec les concentrats.
	<b>Persistance partielle de certaines pollutions</b> à l’osmose inverse (cas du DMS par exemple).

Pour les personnes responsables de la production ou de la distribution de l’eau (PRPDE), l’obligation de traiter le TFA par osmose inverse poserait **un problème financier majeur**. Dans les territoires les plus exposés, notamment les zones viticoles où l’usage de produits phytosanitaires fluorés est élevé, ou à proximité d’industries chimiques, le recours à cette technologie peut apparaître aujourd’hui la seule solution pour respecter les limites de qualité.

(1) Il s’agit d’un métabolite de produits phytopharmaceutiques non fluoré mais hautement soluble dans l’eau et extrêmement stable.

(2) Audition du 4 juin 2025.

(3) Audition du 4 juillet 2025.

Le coût de ces installations, qui peut atteindre plusieurs millions d'euros, s'ajoute à des frais d'exploitation élevés. Sans mécanisme de mutualisation ni soutien de l'État, ces charges risquent de se répercuter directement sur la facture d'eau des usagers, **accentuant les inégalités territoriales**.

En outre, l'osmose inverse produit **un volume significatif de concentrats hautement chargés en polluants, dont le rejet dans le milieu naturel revient à déplacer, plutôt qu'à résoudre, la contamination, alimentant ainsi une chaîne sans fin de pollution et de dépollution**.

**Il est donc à la fois inutile et disproportionné de généraliser l'osmose inverse à l'ensemble du territoire**. Dans de nombreuses zones, les concentrations de TFA sont faibles et ne justifient pas le déploiement d'une technologie aussi coûteuse et énergivore.

Dans des situations de très fortes concentrations de TFA, il pourrait apparaître pertinent de **réserver l'usage de l'osmose inverse basse pression aux situations de dépassement significatif, au-delà de 10 µg/L**, limite qui correspond à une valeur sanitaire suffisamment protectrice et techniquement atteignable à court terme.

Les rapporteurs constatent toutefois que **les inconvénients de cette technologie l'emportent nettement sur ses bénéfices** et qu'elle ne permet pas, en l'état, **d'assurer la destruction complète des substances fluorées polluantes**, pourtant recherchée au terme du processus de potabilisation de l'eau.

La gestion la plus efficace des PFAS repose avant tout sur la **prévention** et sur la **réduction des émissions à la source**, seules stratégies capables de limiter durablement la contamination. Les **mesures curatives** doivent, quant à elles, être envisagées **au cas par cas** et demeurer **exceptionnelles**. Ainsi, dans les situations où les teneurs en PFAS dans l'eau potable atteignent des niveaux particulièrement élevés, le recours à **l'osmose inverse** peut constituer une **solution de dernier recours**, lorsqu'**aucune autre alternative réaliste** n'est disponible.

Comme l'a rappelé l'ARS d'Île-de-France lors de son audition du 19 mai, il n'existe à ce jour **aucune technologie éprouvée permettant de recycler ces concentrats**. Leur rejet pur et simple dans la nature constitue **un risque grave sur les écosystèmes aquatiques et la chaîne alimentaire**. L'association Générations Futures, lors de son audition du 4 juillet, a insisté sur la nécessité de **proscrire tout rejet des concentrats dans le milieu naturel** et de les traiter comme des déchets dangereux, au moins dans l'attente du développement de procédés de recyclage ou de destruction fiables. L'Académie des sciences, dans son rapport précité de mars 2025 sur les PFAS, et l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) rappellent que **ces concentrats doivent être considérés comme des déchets dangereux** dès lors qu'ils contiennent des composés persistants, bioaccumulables et toxiques.

L'ASCOMADE a souligné, à ce titre, l'exemple du Syndicat mixte des eaux du Breuchin (71), qui, faute de pouvoir régénérer ses charbons actifs saturés, les considère comme des déchets dangereux et **procède à leur enfouissement dans des installations spécialisées.**

Les rapporteurs **ne sont pas favorables à l'enfouissement des concentrats.**

Dans l'attente d'une solution de recyclage ou d'incinération efficace, ils recommandent de considérer les concentrats issus de l'osmose inverse comme **des déchets dangereux, soumis à une filière réglementée, et de transposer à ces concentrats le cadre juridique applicable aux déchets dangereux :**

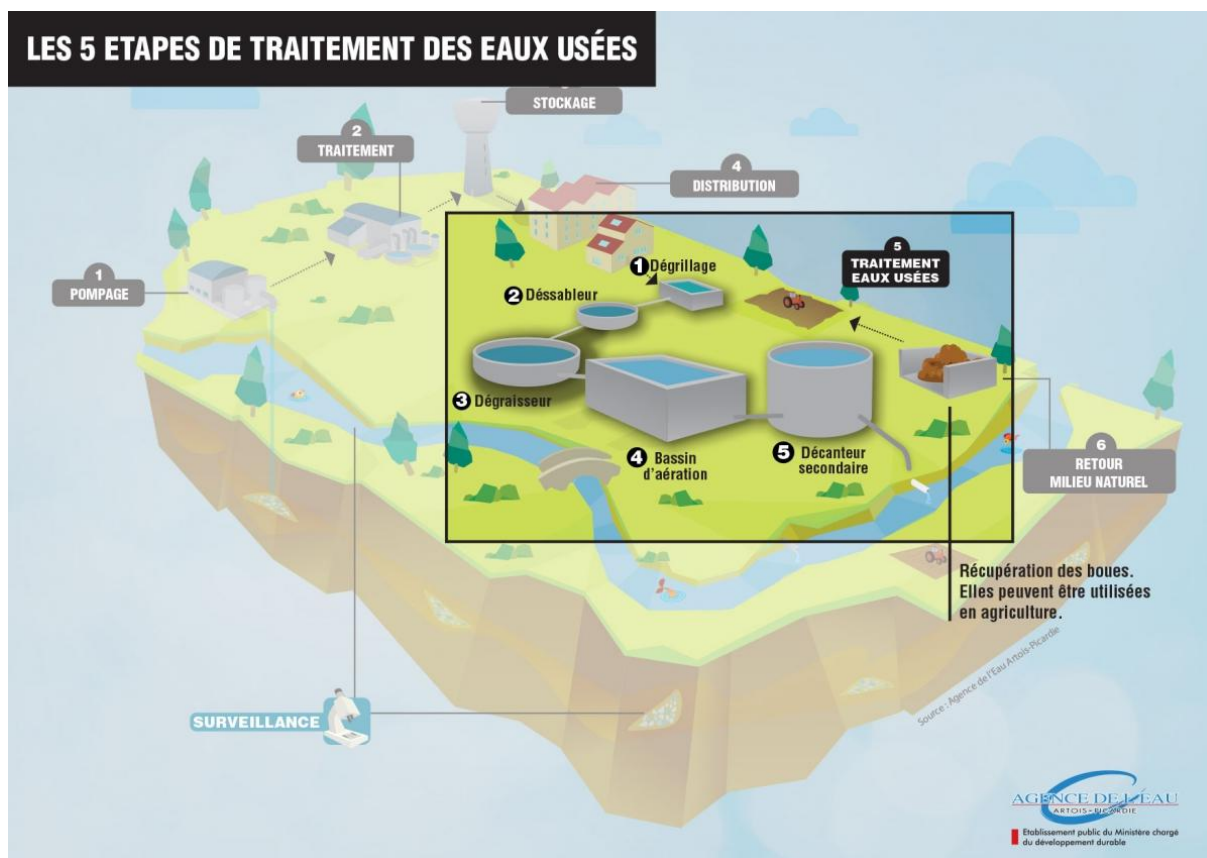
- **obligation de tri et de conditionnement** pour éviter les risques de dispersion ;
- **interdiction totale de rejet** dans le milieu naturel ;
- **traçabilité des mouvements** pour garantir que les résidus suivent une filière sécurisée ;
- **stockage en centre agréé**, en attendant un traitement définitif. ;
- **destruction par incinération à très haute température** (1 400 degrés Celsius) ou **par tout autre procédé durable qui reste à développer.**

**Recommandation n° 20 : Interdire totalement, à terme, le rejet dans le milieu naturel des concentrats** provenant du traitement des eaux par tout procédé de filtration, et **les traiter comme des déchets dangereux** dans l'attente du développement de solutions de recyclage ou de destruction complète.

Initier une mission d'information pour **approfondir les modalités de mise en œuvre de la présente recommandation.**

### **3. La présence de PFAS doit être recherchée dans les boues de stations d'épuration, et leur traitement envisagé en cas de dépassement des seuils**

Les **stations de traitement des eaux usées (STEU)** représentent aujourd'hui un **maillon critique** dans la circulation des PFAS. Conçues pour éliminer la matière organique et les nutriments, ces installations ne sont **pas adaptées à la rétention de polluants chimiques persistants**. De fait, les PFAS qui arrivent dans les stations traversent souvent les différentes étapes du traitement sans être dégradés, puis se retrouvent dans les **eaux traitées rejetées** dans les rivières ou dans les **boues résiduaires** destinées à l'épandage ou à la valorisation.



Source : Eau France et Agence de l'eau Artois-Picardie

Selon le **rapport de l'Académie des sciences du 25 mars 2025**, les STEU constituent « l'un des vecteurs les plus significatifs de dissémination des PFAS dans les milieux aquatiques et terrestres ». Les concentrations observées, même faibles, entretiennent une contamination chronique des sols et des cours d'eau, d'autant que les boues d'épuration sont utilisées pour l'épandage agricole. Cette pollution provenant du traitement des eaux usées s'ajoute à celles des activités agricoles et industrielles. Ainsi, **les PFAS provenant de ces effluents rejoignent le cycle de l'eau potable en contaminant la ressource en eau, entretenant, là encore, une boucle de contamination et de « pollution-dépollution ».**

La **révision de la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines** a notamment pour objectif de prendre en compte les nouveaux enjeux liés à l'émergence des micropolluants rejetés dans le milieu aqueux.

Dans cette perspective, il apparaît essentiel d'**anticiper la révision de la directive européenne 2024/3019 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines** (dite **DERU 2**), qui imposera progressivement une **surveillance obligatoire des PFAS dans les effluents** et, à terme, des exigences de traitement.

À cet égard, le plan d'actions ministériel du 4 avril 2024 prévoit de « **renforcer la surveillance des PFAS dans les stations de traitement des eaux usées** »<sup>(1)</sup> en mettant en place un programme de contrôle des émissions de PFAS dans les eaux usées traitées des stations d'épuration urbaines de plus de 10 000 équivalent-habitants, soit environ 1 300 installations concernées. L'arrêté du 3 septembre 2025<sup>(2)</sup> s'inscrit dans le cadre de ce plan et décrit les modalités de surveillance et les méthodes de prélèvement et d'analyse des effluents pour 22 substances PFAS dont les 20 cibles de la directive de 2020. Il doit permettre d'**établir une campagne de surveillance** d'ici le 31 décembre 2026, **et un état des lieux de la présence de PFAS dans les STEU**, comme cela a été fait pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à la suite de l'arrêté du 20 juin 2023<sup>(3)</sup>.

Les rapporteurs recommandent d'**engager dès à présent une campagne nationale de surveillance des PFAS et du TFA dans les STEU**, en s'appuyant sur les **agences de l'eau** pour la coordination, les **ARS** pour le recollement des données et les **collectivités et groupements** exploitant les stations, afin d'identifier les installations les plus exposées (zones industrielles, bassins viticoles, zones d'épandage).

Ainsi, rechercher la présence de PFAS dans les stations d'épuration et agir sans attendre leur accumulation massive constitue non seulement un **enjeu de santé publique**, mais aussi une **stratégie de responsabilité environnementale** cohérente avec les ambitions européennes en matière de protection de la ressource en eau.

**Recommandation n° 21** : Sans attendre la transposition de la directive européenne relative aux eaux urbaines résiduaires révisée (DERU 2)<sup>(4)</sup>, inviter les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) à **rechercher la présence de PFAS (y compris du TFA) dans les effluents issus des stations de traitement des eaux usées** et envisager la mise en œuvre de solutions de traitement en cas de présence de ces molécules au-delà des limites de qualité.

---

(1) Action n° 3 de l'axe 2 « Améliorer, renforcer la surveillance et mobiliser les données qui en sont issues pour agir ».

(2) Arrêté du 3 septembre 2025 relatif à l'analyse de substances per- et polyfluoroalkylées dans les eaux en entrée et sortie de stations de traitement des eaux usées urbaines. Le projet d'arrêté a été soumis à consultation publique du 4 au 25 avril 2025.

(3) Arrêté du 20 juin 2023 relatif à l'analyse des substances per- et polyfluoroalkylées dans les rejets aqueux des installations classées pour la protection de l'environnement relevant du régime de l'autorisation. Cet arrêté fait l'objet d'une note d'application du 18 juillet 2023 (révisée le 20 février 2024) : [https://aida.ineris.fr/sites/aida/files/2024-02/Note\\_application\\_AM\\_PFAFAS\\_V2.pdf](https://aida.ineris.fr/sites/aida/files/2024-02/Note_application_AM_PFAFAS_V2.pdf) La note précise qu'il n'existe pas actuellement d'agrément pour l'analyse des PFAS sur la matrice eau résiduaire (p. 10). L'analyse est réalisée par un laboratoire accrédité.

(4) Art. 15 et 19 de la directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (refonte).

### III. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE PASSE ÉGALEMENT PAR DES ACTIONS PRÉVENTIVES TOUT LE LONG DE LA CHAÎNE DE DISTRIBUTION

L'amélioration durable de la qualité de l'eau potable ne saurait reposer uniquement sur des traitements curatifs : elle exige une **action préventive tout au long de la chaîne de distribution**, depuis la **protection renforcée des captages** jusqu'à la **gestion anticipatrice des risques** instaurée par le **plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE)**. Cela suppose des **plans d'action plus contraignants**, une **meilleure coordination des acteurs publics**, et une **information plus claire des usagers** sur la qualité de l'eau qu'ils consomment.

#### A. DES EFFORTS DOIVENT ÊTRE ENTREPRIS AFIN DE RÉDUIRE LA POLLUTION EN AMONT DES AIRES DE CAPTAGE DE L'EAU POTABLE

La situation des captages d'eau potable en France **ne cesse de se dégrader** sous le double effet du dérèglement climatique et des pollutions diffuses. Les dispositifs de **protection des points de prélèvement** ont été mis en place depuis 1992 apparaissent aujourd'hui insuffisants pour inverser la tendance. La directive européenne de 2020 doit être l'occasion de donner aux mesures de protection des captages considérés comme « sensibles » un caractère plus **contraignant** tout en garantissant aux acteurs concernés un **soutien financier significatif** de la part des agences de l'eau.

##### 1. Face à la lente dégradation de l'état des captages d'eau potable en France, les dispositifs de protection en vigueur paraissent insuffisants

Comme le rappelait Mme Pauline Cervan, chargée de mission réglementaire et scientifique à l'association Générations Futures, la mesure la plus efficace pour lutter contre les pollutions, quelles qu'elles soient, « consiste à identifier leur origine et à **stopper leur production à la source** »<sup>(1)</sup>. La protection des **captages** d'eau potable est donc essentielle.

Sur ce point, si l'état des captages français est globalement satisfaisant, des **points d'alerte** doivent être signalés. Le nombre total de captages, qui est longtemps resté autour des **33 500** au cours des années 2010, **n'a cessé de baisser depuis la fin de la décennie**, passant de **33 400** en 2018 à **32 800** en 2023 (- 1,80 %) <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Audition de Générations Futures du 4 juillet 2025.*

(2) *Données sur le site Eaufrance.*

Sollicitée à ce sujet, la direction générale de la santé (DGS) a précisé que, si une partie de cette diminution s'expliquait par le dérèglement climatique, la **contamination** par des **nitrate**s ou des **pesticides** expliquait environ 15 % des abandons de captages <sup>(1)</sup>. Sur le long terme, la tendance est encore plus inquiétante, puisque l'on dénombrait en 1998 environ **38 000 captages**. Selon un rapport établi en 2014 par une mission de contrôle interministérielle, **4 881 abandons** auraient été constatés entre 1998 et 2008, dont 1 958 (**41 %**) en raison de la mauvaise qualité de l'eau liée aux **pollutions diffuses** <sup>(2)</sup>.

Pour la DGS, il convient en priorité de « mobiliser » **l'ensemble des acteurs** sur l'aire d'alimentation des captages pour protéger la ressource. Une telle démarche n'est pas nouvelle.

Depuis la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 sur l'eau, la définition de « **périmètres de protection des captages** » (PPC) associés à la déclaration d'utilité publique (DUP) des installations de prélèvement est **obligatoire**. Or, plus de soixante ans après la promulgation de la loi, cette obligation n'est pas encore effective, puisque, selon les éléments communiqués par la DGS, **un peu plus de 80 % des captages bénéficieraient aujourd'hui de périmètres de protection** <sup>(3)</sup>.

Par ailleurs, l'existence d'un PPC n'est pas suffisante pour prévenir toute forme de pollution diffuse dans la mesure où le dispositif ne vise qu'à **interdire** ou **réglementer** certaines « activités » ou « installations » dans une surface proche du point de prélèvement. Si l'on veut aller plus loin en **identifiant** et en **régulant** les sources de **pollution diffuse** situées en amont de la source d'eau potable, il faut entamer un dialogue afin de définir avec les **industriels** et les **agriculteurs** des mesures de préservation de la ressource en eau que ces derniers seront invités à mettre en œuvre dans l'intérêt général. Pour reprendre les termes employés en audition par M. Nicolas Garnier, délégué général de l'association AMORCE, il s'agit de déterminer, d'un commun accord, les activités polluantes « auxquelles on **renonce**, celles que l'on **remplace par quelque chose de plus propre** et celles avec lesquelles **il faut apprendre à vivre** » <sup>(4)</sup>.

Depuis 2006, le droit français permet déjà au préfet de délimiter des « **aires d'alimentation des captages** » (AAC) au sein desquelles des **programmes d'actions** peuvent être élaborés en coopération avec les gestionnaires d'activités potentiellement polluantes. Néanmoins, sauf à ce que les zones ciblées puissent être considérées comme des « zones soumises à contraintes environnementales » (ZSCE) au sens des articles R. 114-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime (*cf. infra*), **les mesures découlant de ces plans restent facultatives**.

---

(1) Contribution écrite adressée par la DGS au secrétariat de la délégation le 3 avril 2025.

(2) Rapport conjoint n° 008725-01/2013-132R/13017 publié en juin 2014 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) - Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable.

(3) 84 % selon la contribution écrite de la DGS précitée du 3 avril 2025.

(4) Audition d'Amorce du 30 avril 2025.

### PPC, AAC, ZSCE : le zonage complexe applicable à la protection des captages

L'article L. 1321-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue indirectement <sup>(1)</sup> de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 précitée, définit **trois types de périmètres** : un périmètre de protection « **immédiate** », propriété de la collectivité, où seules les activités relatives à la production d'eau potable sont autorisées, un périmètre de protection « **rapprochée** », où des **interdictions** peuvent être prononcées (interdiction, par exemple, de carrière ou d'installation classée pour la protection de l'environnement - ICPE) et un périmètre de protection « **éloignée** », qui est une simple **zone de vigilance**. Les **deux premiers périmètres** sont obligatoires.

L'article L. 211-3 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, officialise au 5° du II <sup>(2)</sup> la notion « **d'aire d'alimentation des captages** » (AAC), au sein de laquelle « l'autorité administrative », c'est-à-dire le préfet, **peut** définir des zones de « protection quantitative et qualitative » de la ressource. L'AAC est définie par le même code en son article R. 211-110 comme correspondant aux « surfaces sur lesquelles **l'eau qui s'infiltré ou ruisselle** contribue à alimenter la ressource en eau dans laquelle se fait le prélèvement ». L'AAC peut **s'étendre** au-delà des périmètres de protection de captages.



Source : Syndicat de mutualisation de l'eau potable du Granvillais et de l'Avranchin (50)

La délimitation de l'AAC, **qui reste facultative**, permet au préfet d'établir un « **programme d'actions** » visant à préserver la ressource en eau dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), c'est-à-dire en concertation avec les collectivités et leurs groupements **ainsi qu'avec les représentants des propriétaires et des exploitants des terrains concernés**.

Le décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 introduit aux articles R. 114-1 à R. 114-10 du CRPM une procédure donnant la **possibilité** au préfet, lorsque la zone de protection de l'AAC est considérée comme une « **zone soumise à contraintes environnementales** » (ZSCE), de rendre **obligatoires** certaines des mesures des programmes d'actions après l'expiration d'un délai de **trois ans** <sup>(3)</sup>. Cette procédure a été utilisée dans le cadre des « **captages prioritaires** » définis à l'issue du « Grenelle de l'environnement » de l'automne 2007 et de la « Conférence environnementale » de septembre 2013 <sup>(4)</sup>.

(1) La loi du 3 janvier 1992 avait modifié un article L. 20 du code de la santé publique, transféré au L. 1321-2 par une ordonnance du 15 juin 2000.

(2) Ces dispositions ont été modifiées par l'ordonnance du 22 décembre 2022 de transposition de la directive du 16 décembre 2020 (cf. infra).

(3) Délai réduit à un an dans deux cas particuliers mentionnés aux 1° et 2° de l'art. R. 114-8 du CRPM.

(4) Au terme de ces deux conférences, environ 1 000 captages ont été identifiés parmi les plus menacés au niveau national par les pollutions diffuses, notamment les nitrates et les produits phytosanitaires.



**Très vite, il est apparu que ces outils juridiques n'étaient pas adaptés aux enjeux.** Dans leur rapport conjoint précité de 2014, les corps de contrôle des ministères chargés de l'écologie, des affaires sociales et de l'agriculture ont noté que « la démarche des captages « Grenelle » [avait] **permis une prise de conscience** », mais avait « généré des **résultats limités** » : à l'époque, seuls **17 %** des programmes d'actions avaient été validés. Les facteurs de blocage identifiés par le rapport étaient multiples : « des outils juridiques et financiers limités », « la **difficile articulation** entre ZSCE et périmètres de protection du captage », « une appréciation globalement pessimiste sur **l'ambition des plans d'action** » et « la  **Crainte** que ceux-ci soient, en fin de compte, rendus **obligatoires** » <sup>(1)</sup>.

**Depuis onze ans, la situation ne semble guère avoir évolué.** Lors de son audition, M. Vincent Gaillard, directeur de l'Association des collectivités pour la maîtrise des déchets et de l'environnement (ASCOMADE), signalait qu'à l'issue de l'adoption de la DUP associée à la délimitation des périmètres de protection des captages, beaucoup d'élus locaux considéraient que « **le travail était fait** » <sup>(2)</sup> et que des intrusions ou des épandages irréguliers **n'étaient pas souvent sanctionnés**.

Enfin, on peut déplorer qu'en dépit d'une **obligation légale**, qui date de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, **près de 20 % des captages d'eau potable en France ne disposent aujourd'hui toujours pas de périmètres de protection** <sup>(3)</sup>.

## **2. Les plans d'action élaborés par les personnes responsables de la protection ou de la distribution de l'eau (PRPDE) pour la protection des captages sensibles doivent être plus contraignants et s'appuyer sur un recours plus massif aux paiements pour services environnementaux (PSE)**

Comme évoqué plus haut <sup>(4)</sup>, l'approche de **gestion des risques** depuis la zone de captage promue par la directive européenne du 16 décembre 2020 s'est traduite en droit français par une **implication plus forte** des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) publiques – c'est-à-dire des communes et de leurs groupements – dans la **protection de l'aire d'alimentation** de leurs captages d'eau potable.

---

(1) Rapport conjoint n° 008725-01 précité (pages 21 et 22).

(2) Audition d'Ascomade du 26 mars 2025.

(3) Selon EauFrance, 82,7 % seulement des captages disposaient d'un périmètre de protection en 2023.

(4) Cf. page 65 supra.

En sus du volet du plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE) consacré à la maîtrise des risques sur la zone de captage elle-même <sup>(1)</sup>, ces personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) sont invitées à mettre en place **sur tout ou partie de l'AAC** un « **plan d'action** visant à contribuer au maintien ou à la préservation de la qualité » de l'eau prélevée. Ce plan d'action devient **obligatoire lorsque le captage est considéré comme « sensible »** au sens du code de l'environnement <sup>(2)</sup>.

Le « **plan d'action** » de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et le « **programme d'actions** » que le préfet peut élaborer dans le cadre d'une AAC **ne sont pas identiques**, même s'ils se rejoignent en partie.

Alors que le dispositif préfectoral vise plus spécifiquement les **exploitants agricoles** par la mise en place de mesures très concrètes (diversification des cultures, gestion des intrants, maintien ou création de haies, etc. <sup>(3)</sup>), le plan d'action s'applique à tous les acteurs du bassin de vie concerné – **y compris industriels** – dont les activités sont susceptibles d'affecter la qualité de l'eau. Le contenu du plan est, par ailleurs, **plus général** : outre le développement de l'agro-écologie, la maîtrise du foncier et la mise en place « d'aménagements », il s'agit de « **sensibiliser** » les acteurs, de réaliser des « **études** », de « **signer des conventions d'engagement** » et « **d'évaluer** » l'efficacité des démarches <sup>(4)</sup>.

**L'articulation entre les deux dispositifs n'est, toutefois, pas parfaitement claire** : l'article L. 2224-7-7 du CGCT, dans son dernier alinéa, précise que, lorsque le plan d'action concerne un point de prélèvement « sensible », « il contient également des **propositions** de mesures **pouvant être rendues obligatoires** dans le cadre d'un **programme d'actions** établi en application [de l'article L. 211-3 du code de l'environnement] ». Lors de la phase de consultation du public organisée du 17 novembre au 8 décembre 2022 (*cf.* II de la première partie *supra*), la FNCCR et Eau de Paris avaient exprimé leurs **crain**tes de voir s'appliquer **automatiquement** le dispositif des ZSCE aux plans d'action portés par les communes et leurs groupements pour la protection de leurs captages sensibles. Dans sa réponse officielle <sup>(5)</sup>, le Gouvernement a précisé que, si le préfet pouvait effectivement rendre obligatoire toute mesure d'un plan d'action portant sur un point de prélèvement sensible, **il n'était absolument pas tenu de le faire**. Le dispositif des ZSCE reste **facultatif** et les mesures des plans d'action ne sont que des « **propositions** » susceptibles d'être – ou non – intégrées dans un programme d'actions préfectoral.

---

(1) *Cf. partie B du présent III infra.*

(2) Art. L. 2224-7-5 et L. 2224-7-6 du CGCT issus de l'art. 2 de l'ordonnance de transposition du 22 décembre 2022.

(3) Art. R. 114-6 du CRPM.

(4) Art. L. 2224-7-7 du CGCT issu de l'art. 2 de l'ordonnance de transposition du 22 décembre 2022.

(5) <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projets-d-ordonnance-et-de-decrets-transposant-la-a2772.html> (observations de la FNCCR et d'Eau de Paris du 8 décembre 2022 et réponse du Gouvernement en date du 19 décembre 2022).

**Les rapporteurs regrettent que la transposition de la directive de 2020 n'ait pas été l'occasion à la fois de clarifier le droit applicable à la protection des captages et, surtout, de mieux responsabiliser les gestionnaires d'activités polluantes sur les AAC.**

Comme le souligne dans une contribution écrite M. Rémi Barbier, professeur de sociologie et de gestion de l'environnement à l'École nationale de génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), « il n'est pas certain que la politique des captages sensibles [...] soit plus efficace que la politique des captages prioritaires engagée depuis plus de quinze ans et dont les résultats sont très modestes : **l'État se refuse globalement à activer le volet réglementaire prévu en cas d'insuffisance des actions engagées initialement de manière volontaire** » <sup>(1)</sup>.

Le SDEA, pour sa part, appelle à la mise en place de « moyens d'action » allant « **au-delà de la simple sensibilisation** », qui peut parfois « montrer des limites ». Il appelle à une meilleure « mobilisation » des services de l'État **au travers des ZSCE** ainsi qu'à la mise en œuvre de mesures **contraignantes** en cas de « blocages persistants » <sup>(2)</sup>.

Le dernier alinéa de l'article L. 2224-7-7 du CGCT et le 7° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement pourraient ainsi être modifiés de façon à **appliquer systématiquement le dispositif des ZSCE** aux mesures des plans d'action élaborés par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) pour les points de prélèvement sensibles. Cela reviendrait à considérer que ces mesures ne seraient plus de simples « propositions » mais **seraient considérées en tant que telles comme des programmes d'actions**, le représentant de l'État ne conservant sa liberté d'action que pour les aires d'alimentation des captages **non sensibles**.

Par ailleurs, afin de donner un poids réel à ce dispositif, le plan d'action pourrait identifier, parmi les mesures qui le composent, celles qui auront vocation à devenir **contraignantes** à l'issue d'un **certain délai** qui, dans ce cas, pourrait être **supérieur à la durée de trois ans** prévue dans le cadre des ZSCE. La loi préciserait également que le basculement dans le régime obligatoire serait **conditionné à des résultats insuffisants**, évalués au regard de critères préalablement établis. Les exploitants et les industriels concernés seraient ainsi **pleinement responsabilisés** puisqu'ils définiraient eux-mêmes les « jalons » de leur mise en conformité à l'occasion de la concertation précédant l'adoption du plan d'action <sup>(3)</sup>.

---

(1) Contribution écrite adressée le 14 juin 2025 au secrétariat de la délégation.

(2) Réponse au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation par le SDEA le 17 avril 2025.

(3) L'art. L. 2224-7-7 du CGCT précise que les mesures des plans d'action sont définies « en concertation avec les acteurs du territoire concernés par la protection de la ressource en eau ou dont les activités sont susceptibles d'affecter la qualité ».

**Bien évidemment, les rapporteurs soulignent l'importance qui s'attache à ce que les gestionnaires d'activités polluantes soient accompagnés, notamment financièrement, dans leurs efforts.**

Au cours de son audition, M. Frédéric Pfliegersdoerffer, président du SDEA, a mis en avant l'exemple du dispositif de **méthanisation** mis en place en 2021 au sein de l'usine d'épuration de Benfeld (67) en coopération avec les agriculteurs environnants, **qui ont accepté de remplacer leurs cultures de maïs par de la silphie**, une plante résistante et peu consommatrice en eau utilisée pour produire du biogaz à partir des boues d'épuration <sup>(1)</sup>. Une telle transition, qui a permis de réduire les prélèvements en eau et de limiter l'usage de produits phytopharmaceutiques, n'a pu être opérée que par un **engagement financier significatif** de la part du SDEA <sup>(2)</sup>.

Le succès de la démarche de **partenariat** engagée depuis 2010 par la régie Eau de Paris avec les agricultrices et les agriculteurs de quatre vallées d'alimentation des captages de l'eau potable parisienne <sup>(3)</sup> réside également dans son **volet financier**. Dans un bilan publié à la fin de l'année 2024 <sup>(4)</sup>, Eau de Paris a pu afficher une réduction en 2023 de **77 %** de la **quantité de pesticides** utilisée depuis le lancement de l'opération par les agricultrices et les agriculteurs partenaires grâce à l'appui financier, à partir de 150 euros et jusqu'à 450 euros par hectare, alloué sous la forme de « **paiements pour services environnementaux** » (PSE). Dans sa contribution écrite <sup>(5)</sup>, le SEDIF annonce qu'il envisage de mettre en place un **dispositif similaire** dans une « zone pilote » afin de mieux protéger la nappe dite de « Champigny » <sup>(6)</sup>.

---

(1) Audition du SDEA du 31 mars 2025.

(2) Le SDEA rémunère les agriculteurs au regard de la surface convertie sur une durée de 15 ans. Le financement s'effectue à partir des revenus issus de la production de biogaz.

(3) Vallées de la Vigne (28), du Lunain (91), de la Vanne (89) et de la Voulzie (77).

(4) Communiqué de presse d'Eau de Paris du 29 novembre 2024.

(5) Réponse au questionnaire adressée au secrétariat de la délégation le 24 avril 2025.

(6) La nappe des calcaires de Champigny s'étend de La Fontaine-sous-Montguillon (77) jusqu'à Draveil (91).

### **Les aides susceptibles d'être versées aux agriculteurs dans le cadre de la protection des captages d'eau potable**

Lorsqu'une exploitation agricole est soumise à des limitations d'activités ou à des interdictions dans le périmètre de protection rapprochée, l'agriculteur peut prétendre à une **indemnisation pour servitude** qui, conformément aux dispositions de l'article L. 1321-3 du code de la santé publique, est fixée « **selon les règles applicables en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique** » (indemnisation du préjudice direct, matériel et certain).

Les « paiements pour services environnementaux » (PSE) relèvent d'un **dispositif d'aides directes** mis en place par le Gouvernement au titre de la mesure n° 4 du Plan biodiversité du 4 juillet 2018. Ce régime entend **valoriser les services environnementaux** rendus par les exploitations agricoles et inciter à leur performance environnementale en conditionnant le niveau de rémunération à cette performance. Cette rémunération est allouée par une **personne publique** porteuse du projet, le plus souvent une collectivité territoriale ou un groupement de communes. Comme il s'agit d'une « **aide d'État** » au sens des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la première version du dispositif a été notifiée par la France à la Commission européenne, **qui l'a validée le 18 février 2020 sous le numéro SA.55052 (2019/N)**. Les PSE font aujourd'hui partie des régimes d'aides exemptés de l'obligation de notification par le règlement (UE) 2022/2472 de la Commission du 14 décembre 2022 en son article 34 et sont référencés sous le **numéro SA.115044**. La durée de vie du régime a été prolongée jusqu'en 2027.

Les PSE doivent être distingués des **mesures agri-environnementales collectives** (MAEC), qui sont des aides allouées dans le cadre de la **politique agricole commune** (PAC) aux agriculteurs qui s'engagent dans la mise en œuvre de pratiques ou de systèmes de production favorables à l'environnement en application des articles 28 et 29 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013. Il n'y a ici qu'une **obligation de moyens** (et **non de résultats**, comme dans le cas des PSE).

Si l'on veut convaincre les agriculteurs de **s'engager sur un objectif de réduction à zéro** de la pollution des captages sensibles, l'outil des PSE doit être plus systématiquement mis en œuvre par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), ce qui suppose que celles-ci disposent des **ressources financières** pour le faire. Comme l'a souligné en audition M. Loïc Obled, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne <sup>(1)</sup>, **les agences de l'eau ont ici un rôle important à jouer**. On peut observer, à cet égard, que le programme de PSE porté par Eau de Paris a pu rapidement monter en puissance grâce à l'enveloppe budgétaire prévue (**46 millions d'euros** sur dix ans), **financée à 80 % par l'agence de l'eau Seine-Normandie** <sup>(2)</sup>.

Le syndicat Atlantic'Eau insiste, par ailleurs, sur la nécessité qui s'attache à l'accompagnement **continu** des agricultrices et des agriculteurs sur le long terme, certains PSE pouvant donner lieu à des versements en une seule fois <sup>(3)</sup>. La contractualisation avec des **paiements étalés sur plusieurs années** doit être **systématisée**.

S'agissant des **industriels**, leurs activités ne peuvent entrer dans le champ d'application des PSE, qui sont réservés aux agriculteurs. Ils peuvent, toutefois, bénéficier de subventions des **agences de l'eau** pour leurs investissements visant à réduire les rejets de molécules polluantes dans les eaux brutes dans une optique de préservation des captages. À titre d'illustration, le **12<sup>e</sup> programme** adopté par l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse pour la période 2025-2030 comprend un volet consacré à la réduction des pollutions industrielles et doté d'une enveloppe de **105 millions d'euros sur six ans**.

**Recommandation n° 22 : Rendre les plans d'action** élaborés par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) **sur toutes les aires d'alimentation des captages sensibles plus contraignants** par l'application systématique d'un dispositif proche de celui prévu pour les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE).

**Recommandation n° 23 :** Inviter les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) à **proposer systématiquement aux agriculteurs concernés de s'engager à réduire à zéro la pollution des captages**, notamment ceux considérés comme sensibles, **par un recours massif aux paiements pour services environnementaux (PSE)**, appuyés financièrement par les agences de l'eau et négociés sur une période suffisamment longue pour permettre des versements étalés.

**Recommandation n° 24 :** S'agissant des industriels, amener les agences de l'eau à **mobiliser plus de moyens en faveur de projets de suppression des rejets de molécules polluantes au niveau des aires d'alimentation des captages**.

### **3. Le dispositif des captages sensibles doit être reconfiguré à la hausse de façon à prendre en compte l'ensemble des sites en difficulté**

Le dispositif des **1 000 « captages prioritaires »** mis en place à l'issue du « Grenelle de l'environnement » et de la Conférence environnementale de 2013 (*cf. supra*) **n'a clairement pas donné satisfaction**.

Une nouvelle mission de contrôle interministérielle, mise en place en 2023, a constaté dans un rapport publié l'année suivante <sup>(4)</sup>, a fait valoir que les **objectifs fixés** n'avaient « **pas été atteints** » et que la perception de la situation s'était même « **dégradée** » <sup>(5)</sup>.

---

(1) *Audition de l'agence de l'eau Loire-Bretagne du 3 juin 2025.*

(2) *Communiqué de presse précité d'Eau de Paris du 29 novembre 2024.*

(3) *Propos de M. Frédéric Millet, président du syndicat mixte, lors de l'audition du 4 juin 2025 précitée.*

(4) *Rapport conjoint n° 015411-1 / M2023-096 / 23111 publié en juin 2024 par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) - Prévenir et maîtriser les risques liés à la présence de pesticides et de leurs métabolites dans l'eau destinée à la consommation humaine.*

(5) *Ibid. (page 299).*

À partir de l'analyse des résultats de contrôles sanitaires effectués sur 23 225 installations de traitement au cours de la période 2017-2021, les corps de contrôle ont constaté que **3 070 captages dépassaient le seuil de 80 %** des exigences de qualité sur les eaux distribuées au titre des pesticides <sup>(1)</sup>.

Le nouveau régime des captages « sensibles » au sens de l'ordonnance du 22 décembre 2022 de transposition de la directive européenne de 2020 ne pourra inverser la tendance que s'il s'applique à un **nombre significatif de captages en difficulté**.

Dans sa **feuille de route** visant à « améliorer la qualité de l'eau par la protection de nos captages » <sup>(2)</sup>, la ministre chargée de la transition écologique, Mme Agnès Pannier-Runacher, a confirmé l'engagement du Gouvernement à « **identifier précisément les aires de captage sensibles** » à l'automne 2025. Bien qu'à la date de la publication du présent rapport d'information, la liste n'ait toujours pas été établie <sup>(3)</sup>, les premières estimations évoquées en audition par la DGS font état d'environ **2 000 sites concernés** <sup>(4)</sup>, ce qui est bien **en-deçà des 3 070 points de captage identifiés** par la mission précitée des corps d'inspection.

Une telle différence s'explique en grande partie par l'absence, dans l'ordonnance de transposition, de **critères** imposant **une acception suffisamment large** des points de prélèvement sensibles (PPS) : aux termes de l'article L. 211-11-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance, un captage est considéré comme « sensible » lorsque « les **résultats d'analyse** de la qualité de l'eau [...] font apparaître, pour les paramètres définis par arrêté [...] des **niveaux** excédant les **seuils** fixés par **ce même arrêté** ».

La loi se contente donc de **renvoyer à un arrêté ministériel** le seuil de déclenchement du dispositif. Comme l'a indiqué en audition M. Régis Taine, chef du département « cycle de l'eau » à la FNCCR <sup>(5)</sup>, ce seuil, initialement envisagé à **80 % de la limite de qualité**, n'a pas été retenu dans la version finale du texte de l'ordonnance.

---

(1) *Ibid.* (page 273).

(2) *Feuille de route annoncée le 3 avril 2025.*

(3) *Le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, présenté en Conseil des ministres le 8 avril 2026, prévoit de remettre en question le dispositif des captages sensibles.*

(4) *Audition de la DGS du 31 mars 2025.*

(5) *Audition de la FNCCR du 5 mars 2025.*

### **Évolution des critères de définition des points de prélèvement sensibles (PPS) au cours de la consultation publique préalable à l'adoption de l'ordonnance de transposition**

Dans sa première version, telle que soumise à la consultation publique précitée du 17 novembre au 8 décembre 2022, l'article 3 du projet d'ordonnance de transposition de la directive européenne du 16 décembre 2020 définissait les points de prélèvement sensibles (PPS) comme ceux où les résultats d'analyses de la qualité de l'eau [...] dépassent **quatre-vingts pour cent de la limite de qualité** en eaux distribuées définie par arrêté du ministre chargé de la santé [...].

Ce seuil de 80 % a suscité de nombreuses réactions **négatives** (9 commentaires), en particulier auprès des fédérations d'agriculteurs, qui ont fustigé une forme de « **surtransposition** ». Dans sa réponse officielle du 19 décembre 2022, le Gouvernement a souligné qu'il avait « bien noté les inquiétudes [...] exprimées par le monde agricole » et qu'il avait décidé de « **modifier la définition des captages sensibles** ».

Selon la FNCCR <sup>(1)</sup>, il aurait fait valoir les réserves du Conseil d'État sur l'inscription dans la loi de critères réglementaires pour renvoyer à un arrêté ultérieur la fixation du seuil. **Celui-ci n'est, depuis lors, jamais intervenu.**

**Les rapporteurs estiment que la dégradation de la qualité des points de captage en France, cumulée aux effets du dérèglement climatique, implique l'application la plus large possible du dispositif des points de prélèvement sensibles.**

À ce titre, ils partagent le point de vue exprimé en audition par la FNCCR, qui considère que des plans d'action doivent être mis en place « **sans attendre le dépassement des limites de qualité** » <sup>(2)</sup> et appellent le Gouvernement à **réintroduire le seuil de 80 %** dans l'arrêté de définition des PPS qu'il envisage de prendre prochainement en application de sa « Feuille de route » précitée. À défaut, une telle réintroduction pourrait être **envisagée au travers d'une modification de l'article L. 211-11-1 précité du code de la santé publique** <sup>(3)</sup>.

**Recommandation n° 25 :** Inviter le Gouvernement à **élargir le nombre de points de prélèvement sensibles au sens de l'article L. 211-11-1 du code de la santé publique en fixant de nouveau le seuil de déclenchement à 80 % de la limite réglementaire de qualité.** À défaut, rétablir ledit article L. 211-11-1 dans sa rédaction initialement envisagée dans le projet d'ordonnance de transposition de la directive, qui intégrait directement ce seuil de 80 % dans la loi.

(1) Réponse au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 14 avril 2025.

(2) Audition du 5 mars 2025 précitée.

(3) Rien n'interdit au législateur d'inscrire dans la loi des critères qui pourraient relever du domaine du règlement tant qu'il ne vise pas à modifier directement une mesure d'ordre réglementaire.



## **B. LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS DOIVENT S'APPROPRIER PLEINEMENT LE CHANGEMENT DE PARADIGME OPÉRÉ PAR LE PLAN DE GESTION DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES EAUX (PGSSE)**

Le plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE) constitue une évolution majeure en instaurant **une gestion préventive des risques à chaque étape de la chaîne de l'eau potable**. Sa réussite repose sur **une sensibilisation accrue des collectivités** en leur qualité de personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), **un accompagnement renforcé** par les services de l'État et une meilleure valorisation des données au service d'**une information transparente des usagères et des usagers**.

### **1. Le PGSSE marque le passage d'une logique de conformité réglementaire à une démarche globale et anticipatrice de maîtrise des risques**

En 2004, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) introduit pour la première fois la notion de **plan de sécurité sanitaire de l'eau** (*Water Safety Plan*) dans ses **lignes directrices pour la qualité de l'eau de boisson** (*Guidelines for Drinking-water Quality*). Cette approche repose sur trois piliers :

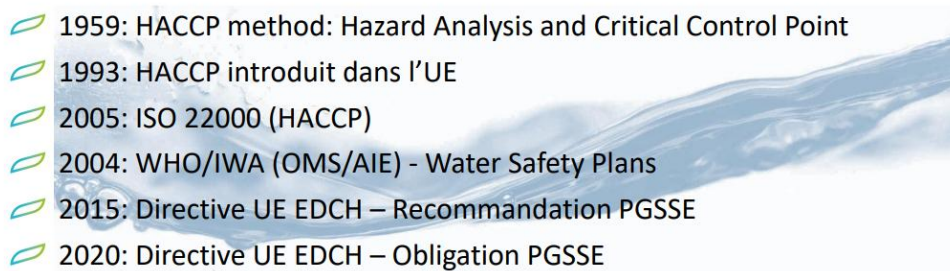






– **l'analyse systématique des risques couvrant l'ensemble de la chaîne de production**, du captage de la ressource à la distribution au consommateur ;

– la mise en place de **mesures de maîtrise préventives et correctives** pour limiter la probabilité de survenance de dangers ou de vulnérabilité (pollutions, défaillances techniques, événements climatiques) ;

– un **suivi continu** basé sur la vérification de la performance des mesures en place.

Ce modèle marque **une rupture par rapport aux pratiques traditionnelles** centrées sur le contrôle de la conformité de paramètres microbiologiques ou chimiques dans l'eau distribuée. L'OMS insiste alors sur l'idée qu'aucun contrôle ponctuel ne peut garantir à lui seul la sécurité sanitaire : seule une démarche proactive, mobilisant tous les acteurs de la filière, peut y parvenir.

### **De la démarche de progrès volontaire vers l'obligation réglementaire**

- 
-  1959: HACCP method: Hazard Analysis and Critical Control Point
  -  1993: HACCP introduit dans l'UE
  -  2005: ISO 22000 (HACCP)
  -  2004: WHO/IWA (OMS/AIE) - Water Safety Plans
  -  2015: Directive UE EDCH – Recommandation PGSSE
  -  2020: Directive UE EDCH – Obligation PGSSE

Source : M. Franco Novelli, FNCCR

En 2011, l'OMS a rendu public **le cadre conceptuel** des *Water Safety Plans* <sup>(1)</sup>, conduisant l'Union européenne à engager des travaux préparatoires en vue d'instaurer les plans de gestion de la sécurité sanitaire de l'eau (PGSSE), qui ont trouvé leur aboutissement dans **la directive du 6 octobre 2015** <sup>(2)</sup>. Cette directive introduit les PGSSE **sans les rendre obligatoires**. Pour autant, comme le souligne l'ASTEE, cette directive n'a pas nécessité de transposition car la réglementation française existante en intégrait déjà des dispositions analogues <sup>(3)</sup>. En effet, les PGSSE n'introduisent pas une méthode de gestion complètement nouvelle : la FNCCR <sup>(4)</sup> rappelle que les services d'eau potable avaient déjà adopté une approche préventive du risque, mais la nouveauté porte **sur l'évaluation de tous les risques, du captage au robinet, afin d'anticiper les actions correctrices à entreprendre**.

Plusieurs États membres de l'Union européenne, dont la France, ont **expérimenté le PGSSE**. À partir de 2015, le 3<sup>e</sup> Plan national Santé Environnement (PNSE 3) <sup>(5)</sup> a cherché à promouvoir la mise en place au niveau local de « plans spécifiques à la sécurisation d'accès à l'eau potable », sur le modèle du volontariat, en s'inspirant, par exemple, de la démarche expérimentale de PGSSE initiée dès le début des années 2010 par le département des Deux-Sèvres, soutenu par l'ARS de Nouvelle-Aquitaine (projet « Sécurité Sanitaire des Eaux » ou SéSanE).

Des pilotes ont été menés par des collectivités volontaires à partir de 2015, souvent avec l'appui des ARS. Ces expérimentations ont confirmé l'intérêt de l'approche : meilleure maîtrise des risques, clarification des responsabilités, sensibilisation accrue des élus et des exploitants. La Commission européenne, attentive à ces expériences, a progressivement **intégré le principe du PGSSE** dans ses réflexions préparatoires à la révision de la directive 98/83/CE sur l'eau potable, avant de le rendre obligatoire dans la directive de 2020.

---

(1) Quatrième édition des lignes directrices de l'OMS pour la qualité de l'eau potable de 2011, complétée en 2017 (<https://www.who.int/fr/publications/i/item/9789241549950>).

(2) Directive (UE) 2015/1787 de la Commission du 6 octobre 2015 modifiant les annexes II et III de la directive 98/83/CE du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

(3) À l'art. R. 1321-24 du CSP.

(4) Réponse au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 14 avril 2025.

(5) Action n° 55 du 3<sup>e</sup> Plan national Santé Environnement (2015-2019) : promouvoir la mise en place de plans de sécurité sanitaire « Accès à l'eau potable ».

**Les collectivités autorités organisatrices de d'eau potable  
devront mettre en œuvre un PGSSE au plus tard en 2027 ou 2029.**

Le plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE), proposé par l'OMS, répond **à un enjeu d'amélioration continue de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine**, en appliquant une stratégie globale d'évaluation et de gestion des risques sanitaires sur l'ensemble du système de production et de distribution d'eau.

Les articles 7 à 10 de la directive de 2020 qui l'instaure ont donné lieu à trois textes de transposition :

– le 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 22 décembre 2022 pose à l'**article L. 1321-4 du CSP** une obligation pour toute personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) « d'élaborer et de mettre en œuvre un PGSSE **sur toute partie de la chaîne de production et de distribution de l'eau destinée à la consommation humaine dont elle est responsable** ».

– l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2022-1720 du 29 décembre 2022 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation : l'**article R. 1321-22-1** ainsi créé définit la zone de captage, encadre la coordination lorsque plusieurs personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) interviennent et exclut de ces obligations les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) fournissant moins de 10 m<sup>3</sup> par jour ou desservent moins de 50 personnes. L'**article R. 1321-23** définit les obligations réglementaires de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) en matière de surveillance, les tests et analyses étant définis par un arrêté du 30 décembre 2022. Enfin, l'article R. 1321-55-1 définit, pour les réseaux intérieurs de distribution d'eau, l'obligation de surveillance et d'évaluation des risques de la part du propriétaire.

– enfin, l'**arrêté du 3 janvier 2023** relatif au PGSSE réalisé de la zone de captage jusqu'en amont des installations privées de distribution, définit les objectifs, le contenu, la liste des paramètres servant à son établissement, les mesures de réduction des risques à prendre sur la zone de captage, le rôle de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (surveillance, fréquence des contrôles, mise en œuvre et suivi des mesures de réduction des risques), ainsi que les délais d'application.

Ces échéances sont fixées au **12 juillet 2027** pour les PGSSE portant **sur les zones de captage** et **12 juillet 2029** pour les PGSSE portant **sur la partie « production »** et **sur la partie « distribution »**. Une mise à jour doit intervenir au minimum **tous les six ans**.

La note d'information de la DGS aux ARS du 14 avril 2023 <sup>(1)</sup> précise le rôle respectif de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et de l'ARS : la vérification permanente de la qualité de l'eau est du ressort de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (suivi de 1<sup>er</sup> niveau) tandis que l'ARS assure « un contrôle officiel ponctuel » (suivi de 2<sup>nd</sup> niveau).

---

(1) Cette note, déjà évoquée, remplace une note d'information DGS/EA4/2018/9 du 9 janvier 2018 relative aux PGSSE, antérieure à la directive, qui donnait aux ARS des éléments de références pour celles qui souhaitaient promouvoir la mise en place de PGSSE par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) volontaires.

**2. La mise en œuvre d'un PGSSE marque une évolution majeure qui appelle une sensibilisation accrue des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), à laquelle la diffusion élargie du guide de l'ASTEE pourrait utilement contribuer**

Avec la directive de 2020, la démarche globale de prévention des risques du PGSSE constitue **un changement de paradigme** mobilisant expertise technique, coordination institutionnelle et concertation locale.

Ce changement, s'il implique **un effort financier et organisationnel significatif**, constitue aussi une opportunité : celle de **renforcer la résilience des services d'eau face aux pressions croissantes sur la ressource** (pollutions diffuses, dérèglement climatique) et de **consolider la confiance des usagers dans la qualité de l'eau distribuée**.

Concrètement, l'élaboration d'un PGSSE permet de :

– **assurer une gestion plus efficace des incidents**, afin de réduire au minimum le délai de retour à la normale grâce à l'élaboration de procédures adaptées en cas de panne ou de dysfonctionnement ;

– **protéger les installations** de captage, de traitement et de stockage de l'eau ;

– **renforcer la qualité de l'eau** en diminuant les non-conformités, notamment celles qui, récurrentes et associées à des dangers connus, peuvent être maîtrisées par des mesures appropriées.

Comme le rappelle l'ASTEE, le PGSSE est de la responsabilité de **la personne responsable de la production et de la distribution d'eau (PRPDE)** qui est, en règle générale, la collectivité, même si la démarche peut être partagée avec l'exploitant public ou privé, dans les termes contractuels qui les lient.

À ce jour, la mission relève que **peu** de collectivités ou de groupements compétents en matière de distribution d'eau potable se sont engagés dans cette démarche. Selon la FNCCR, **aucune donnée statistique n'est disponible** à ce sujet, alors même que les échéances fixées par les textes de transposition réglementaire approchent :

– d'ici **juillet 2027** pour le PGSSE relatif à la ressource, couvrant les zones de captage (volet « ressource ») ;

– d'ici **janvier 2029** pour le PGSSE complet, c'est-à-dire couvrant tout le réseau d'eau (unité de traitement, réservoir de stockage, etc.), depuis la zone de captage jusqu'en amont des installations privées de distribution d'eau.

La FNCCR observe que les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) ont généralement entamé leur démarche par **la partie intermédiaire de la chaîne de production** (production, stockage, transport et distribution) qu'elles maîtrisent le mieux, avant de traiter à la ressource, souvent exploitée par des opérateurs privés, alors même que cette dernière est soumise à une échéance plus rapprochée.

L'ARS des Pays de la Loire constate également que, parmi la dizaine de PGSSE engagés ou finalisés dans la région, « **les difficultés rencontrées portent sur le volet « ressource »**, notamment sur la question des pollutions diffuses et industrielles, mais aussi sur les moyens humains et l'implication des élus. » <sup>(1)</sup>

Il ressort des auditions et réponses reçues par la mission que **de nombreuses personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) semblent ignorer que l'élaboration d'un PGSSE constitue désormais une obligation**, ou estiment que leur dispositif actuel de prévention des risques est suffisant. En tout état de cause, **la grande majorité des quelque 7 500 personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) n'ont pas encore élaboré leur PGSSE**, bien qu'une dynamique nouvelle paraisse s'être enclenchée à l'approche de la première échéance de juillet 2027. Sans surprise, **les grandes régies sont souvent celles qui se sont engagées le plus avant** dans la démarche et se considèrent « bien informées » : ainsi la régie de Nantes Métropole indique qu'elle achèvera son PGSSE dans les délais, de même que le SEDIF en lien avec son délégataire, ou encore Eau du Grand et Eau d'Azur. **Les régies plus petites**, par exemple celles des communautés de communes du Grand Pontarlier (25) et du Pays de Lure (70), citées par l'ASCOMADE, ont eu plus de difficultés et ont cherché à bénéficier des retours d'expérience. Faute de ressources internes, ces régies font plus souvent appel à une ingénierie extérieure, ce qui est plus coûteux. C'est le cas, par exemple, de la CC du Pays de Lure (CCPL) qui a fait appel à un bureau d'études et a bénéficié d'un financement de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

---

(1) Réponse au questionnaire d'audition adressée au secrétariat de la délégation le 26 mai 2025.

### **Le PGSSE : une dynamique engagée mais encore balbutiante qui rend incertain le respect des échéances**

La mission d'information a sollicité les associations et les ARS afin de connaître **l'état d'avancement des PGSSE** dans les bassins de vie concernés ainsi que les coûts associés à l'élaboration.

À titre d'exemple **l'ARS Ile-de-France** indique avoir subventionné 13 PGSSE volontaires dans le cadre de son 3<sup>e</sup> plan régional santé environnement (PRSE3) pour 2017-2021. Les projets subventionnés allaient de 24 000 euros à 150 000 euros selon la taille de la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE). Les appels à projet pour le « nouveau » PGSSE obligatoires sont en cours dans le cadre du PRSE4 pour la période 2023-2028. L'ARS estime qu'à ce jour, **seulement 10 % des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) franciliennes ont réalisé le PGSSE** tandis qu'**un quart se sont engagées dans la démarche.**

L'**ASCOMADE**, qui a mis en place un outil de suivi avec l'ARS Bourgogne-France Comté, signale 15 PGSSE réalisés et 23 en cours (sur 600 personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau environ). Ces PGSSE portent sur la totalité des volets. Le coût moyen est évalué **entre 30 000 et 40 000 euros.**

Dans bien des cas, la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) n'a pas été en mesure d'identifier précisément le coût du PGSSE : lorsque celui-ci est réalisé en interne, une équipe projet est affectée en partie sur cette mission. Il s'agit souvent de grandes régions : L'Eau Bordeaux Métropole, Eau du Grand Reims, Grenoble Alpes Métropole, pour lesquelles le coût peut paraître marginal.

Pour les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) plus petites, comme celles de la CC d'Entre-Bièvre-et-Rhône, le coût du PGSSE, évalué à 60 000 euros « sans compter le temps d'ingénierie interne », pèse lourd. Une demande de subvention a été formée auprès de l'agence de l'eau qui pourrait couvrir la moitié de ce coût.

Le SDEA indique avoir constaté que **les agences de l'eau semblent moins disposées à subventionner les PGSSE réalisés en interne que lorsqu'ils sont confiés à un bureau d'études**, ce qui paraît « inéquitable ».

Outre une subvention de leur ARS, les petites personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) peuvent solliciter la DETR lorsqu'elles sont éligibles (bassins de vie ruraux).

Dès 2018, la DGS a incité les ARS à s'engager auprès des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) volontaires (note d'information du 9 janvier 2018 précitée), puis, dans le but de leur faciliter l'élaboration du PGSSE, elle a mandaté l'ASTEE pour réaliser **un guide pratique**, publié en mars 2021 et complété en 2023 par la réglementation issue de la transposition de la directive (*cf.* encadré).

### **Le guide de l'ASTEE : un outil au service des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE)**

La DGS a confié à l'ASTEE, dans le cadre d'une convention passée en 2018, la réalisation d'**un guide technique** à l'attention des acteurs de la production et/ou de la distribution d'eau pour leur apporter une méthode afin de mettre en œuvre un PGSSE.

Les travaux de l'ASTEE ont été réalisés dans le cadre d'un groupe de travail national pluridisciplinaire et ont permis d'aboutir en mars 2021 à deux livrables :

– **un guide technique** dont le chapitre I apporte des éléments de contexte et des informations générales sur les PGSSE. Le chapitre II explique comment élaborer un PGSSE au travers de la réalisation de différents modules, illustrés chacun par des exemples ou retours d'expérience. Le chapitre III apporte des outils complémentaires d'aide à l'identification des dangers, des événements dangereux et des mesures de maîtrise des risques, au cœur du PGSSE ;

– **un outil** sous le format d'un tableau Excel recensant près de **1 500 points de contrôle correspondant aux dangers et événements dangereux sur l'ensemble du système de production et de distribution d'eau**. Sont également proposés des exemples de mesures de maîtrise du risque pour chaque danger et événement dangereux identifié.

Ces deux documents sont en accès libre sur les sites de l'ASTEE, de la FNCCR et du ministère de la santé.

Dans la continuité de ces premiers travaux, et dans le cadre de la convention annuelle passée avec la DGS, l'ASTEE poursuit ses travaux sur les PGSSE. Deux nouveaux livrables ont été publiés fin 2022-début 2023 :

– **un addendum réglementaire au guide**, afin de mettre à jour les informations réglementaires du guide, suite à la transposition de la directive de 2020 ;

– **une fiche type « résumé de la démarche PGSSE engagée sur le territoire »** pouvant servir de modèle de fiche d'information à destination des institutionnels et du public.

D'autres travaux sont actuellement en cours et seront finis 2025 :

– une foire aux questions ;

– une fiche type « acteurs » expliquant « qui fait quoi » entre personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE), exploitant et délégataire ;

– une boîte à outils pour décliner un PGSSE au niveau de la ressource.

*Source : DGS*

Lors de son audition du 17 mars, l'ASTEE a insisté sur **la difficulté des collectivités à s'approprier son guide** dans la mesure où cette démarche constitue un « **changement de paradigme** ». Aussi recommande-t-elle de « **faire preuve de tolérance** » **s'agissant des échéances de 2027 et 2029**. L'ASTEE, la FNCCR, l'Office international de l'eau (OIEau), ou localement, l'ASCOMADE, organisent régulièrement des webinaires et des formations auprès des élus locaux et techniciens de l'eau. Selon l'ASTEE, la réussite des PGSSE repose sur une double mobilisation : **l'engagement des élus locaux et l'accompagnement des agences et offices de l'eau et des ARS** en matière d'information, de sensibilisation et de cofinancement.

M. Luc Ginot, directeur de la santé publique de l'ARS Île-de-France, relève qu'« **un important travail d'acculturation reste à mener auprès des petites personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) et des bureaux d'études** concernant le PGSSE ». L'agence a diffusé dès juillet 2023 **un guide pratique de mise en place du PGSSE**, réalisé par sa délégation départementale de l'Essonne, ainsi qu'un courrier de sensibilisation aux nouvelles obligations issues de la directive, **à l'ensemble des maires** de la région. Par ailleurs, l'agence a créé dès 2019 un comité régional PGSSE, comme l'y invitait la DGS dans sa note d'information du 9 janvier 2018 précitée <sup>(1)</sup>

La démarche de diffusion adoptée par l'ARS Île-de-France pourrait utilement servir de modèle. Si le guide élaboré par l'ASTEE est déjà librement accessible en ligne, **il gagnerait à être mieux relayé et valorisé**.

Afin de favoriser l'élaboration des PGSSE et d'en assurer ensuite la mise en œuvre concrète, **les rapporteurs recommandent d'élargir la diffusion du guide, en particulier auprès des petites personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE)**. En outre, un assouplissement des délais paraît plus conforme à la réalité du terrain.

**Recommandation n° 26 :** Diffuser systématiquement auprès des collectivités concernées **le guide réalisé par l'ASTEE sur le PGSSE**.

**Recommandation n° 27 :** Assouplir **les échéances** prévues pour l'élaboration des PGSSE par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE).

### **3. L'implication des services de l'État contribuerait à aligner davantage le PGSSE sur les exigences réglementaires, favorisant une gestion préventive accrue de la maîtrise des risques**

À l'image du diagnostic territorial, plusieurs collectivités ont déploré, lors des auditions, que l'ordonnance et ses textes d'application ne confèrent aucun rôle de validation ou d'avis aux services de l'État sur le contenu des PGSSE.

Actuellement, il n'y a pas de contrôle de l'adéquation des différents volets du PGSSE avec les dispositions réglementaires qui l'encadrent, notamment de l'arrêté du 3 janvier 2023. Comme le précise la DGS, « le contenu du PGSSE n'est pas figé et il n'y a pas une seule méthode pour le réaliser » : les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) peuvent s'appuyer sur les guides techniques existants <sup>(2)</sup>.

---

(1) Réponse au questionnaire adressée au secrétariat de la délégation le 3 juin 2025. Les directeurs d'établissement de santé et les présidents de département ont également reçu un courrier spécifique.

(2) Réponse au questionnaire adressée au secrétariat de la délégation le 5 avril 2025.



Cependant, l'ASCOMADE souligne qu'« il n'existe pas de contenu normalisé en dehors des annexes de l'arrêté [précité] [...]. La marge de manœuvre est quasi-totale. »<sup>(1)</sup>. L'association de collectivités rappelle que l'analyse des risques repose étroitement sur la matrice propre à chaque site, ce qui rend illusoire la définition d'un contenu universel tant les situations diffèrent d'un territoire à l'autre. Si le guide de l'ASTEE constitue un appui précieux pour les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) dans l'élaboration de leur PGSSE, il ne garantit toutefois ni le respect des exigences minimales, ni la cohérence des mesures proposées avec les enjeux sanitaires locaux.

Au cours des auditions, le besoin d'un retour systématique et formalisé des services de l'État, en particulier des ARS, sur le contenu du PGSSE et de ses modifications, qui leur sont transmis comme le prévoit l'arrêté du 3 janvier 2023, a été fréquemment mis en avant.

**Recommandation n° 28 :** À l'instar des diagnostics territoriaux de précarité (cf. recommandation n° 6), prévoir un avis par les services de l'État sur **la conformité du contenu des PGSSE aux exigences minimales réglementaires.**

**4. Les données provenant des PGSSE et des contrôles sanitaires doivent contribuer à offrir aux usagers et des usagers une information plus claire, complète et transparente sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine**

L'article 17 de la directive de 2020 **renforce les obligations d'information envers les usagers de l'eau potable** afin de consolider la confiance du consommateur par la fourniture de données « adaptées et transparentes, [...] **régulièrement et au moins une fois par an**, sans avoir à le demander et **sous la forme la plus appropriée et la plus facilement accessible**, par exemple **sur les factures ou par voie numérique** ».

L'article 1321-9 du CSP prévoit que **les données sur la qualité de l'eau potable**, notamment les résultats des analyses réalisées dans le cadre du contrôle sanitaire, sont transmises par l'ARS à chaque préfet du département et « **sont publiques et communicables aux tiers** ». Le préfet est tenu de communiquer régulièrement aux maires les données relatives à la qualité de l'eau distribuée, « **en des termes simples et compréhensibles par tous les usagers** », et de veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'une diffusion appropriée par les collectivités.

---

(1) Réponse au questionnaire adressée au secrétariat de la délégation le 3 avril 2025.

Le **décret du 14 mai 2025** <sup>(1)</sup> adapte les obligations relatives à la mise en ligne d'informations relatives aux services publics d'eau et d'assainissement par les collectivités. Il définit les données transmises par les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) au système d'information sur l'eau (SISPEA) et prévoit que « les résultats du programme d'analyse sur la qualité de l'eau produits dans le cadre du contrôle sanitaire [...] sont transmis par les ARS au ministère chargé de la santé qui les publie sur son site internet ou par tout moyen ».

L'ordonnance du 22 décembre 2022 renforce également l'information sur l'eau potable **des usagers qui occupent des logements collectifs ou en copropriété**, et qui n'avaient auparavant qu'un accès indirect à ces données.

#### **L'information des copropriétaires et locataires usagers de l'eau potable**

Les **articles 4, 6 et 7 de l'ordonnance du 22 décembre 2022** modifient respectivement l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation et les lois du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, en instaurant :

- **une obligation pour le syndic**, lorsque le contrat de fourniture d'eau n'est pas individualisé, c'est-à-dire lorsqu'il est au nom de la copropriété, **de délivrer à chaque copropriétaire une facture individualisée** ;
- **une obligation pour le bailleur**, lorsque le contrat de fourniture d'eau n'est pas individualisé, **de délivrer à son locataire une facture individualisée** ;
- **la même obligation, pour le bailleur social**, lorsque le contrat de fourniture d'eau n'est pas individualisé, **de délivrer à chaque locataire une facture individualisée**.

**Les informations complémentaires sur la qualité de l'eau** sont communiquées en même temps que le décompte, au moins une fois par an.

Lors de la table ronde du 28 mai 2025, les associations d'usagères et des usagers (CACE, UFC-Que Choisir, CLCV) ont exprimé **un certain nombre de griefs** concernant la mise en œuvre de ces obligations d'information. Les principaux points soulevés sont :

- **Information trop technique et peu compréhensible** : les notions de « limites de qualité », de « valeurs de gestion » ou de « références indicatives » restent obscures pour le grand public. La complexité du vocabulaire entretient l'inquiétude face aux pollutions médiatisées (pesticides, PFAS, plomb) ;

---

(1) Décret n° 2025-431 du 14 mai 2025 d'application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales relatif à la transmission des informations sur les services publics d'eau et d'assainissement et de l'article L. 1321-9 du code de la santé publique.

- **Absence ou retard dans la diffusion** : beaucoup d’usagers, notamment en habitat collectif, ne reçoivent toujours pas leurs factures détaillées ni la fiche de leur ARS sur la qualité de l’eau, alors que l’ordonnance rend ces transmissions obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dans certaines communes, les données transmises aux usagers datent de deux ans, ce qui ne favorise pas la confiance de l’usager dans le caractère actuel des informations fournies ;
- **Inégalité d’accès à l’information** : 40 % des services d’eau ne transmettent toujours pas leurs rapports annuels. Les consommateurs sans facture individuelle (logements collectifs, foyers précaires) sont particulièrement mal informés.
- **Déficit de transparence institutionnelle** : plusieurs comités de suivi prévus (comité permanent des usagers, instances nationales de coordination) ne se réunissent pas, ou voient leurs réunions annulées *sine die*.
- **Recours à des données militantes** : en l’absence de communication publique claire, ce sont les associations qui produisent des cartes interactives ou des études (UFC-Que Choisir, Générations futures), financées par elles, pour pallier le manque d’information officielle.

Les rapporteurs préconisent de **renforcer l’information des usagères et des usagers sur la qualité de l’eau**, en veillant tout particulièrement à ce que les locataires et copropriétaires la retrouvent clairement mentionnée sur leur facture, conformément aux exigences de clarté et de transparence

**Recommandation n° 29** : S’assurer du respect de **l’obligation d’information claire et transparente des locataires et des propriétaires** sur la tarification et la qualité de l’eau, comme le prévoient les articles 4, 6 et 7 de l’ordonnance de 2022.

## TROISIÈME PARTIE : LA NÉCESSAIRE RECOMPOSITION DE LA CONDUITE ET DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE L'EAU

La mise en œuvre des exigences de la directive de 2020 appelle **un engagement politique clair et durable**, appuyé par une expertise publique renforcée, afin de garantir **une gestion cohérente de la politique de l'eau**. Dans le même temps, **l'ampleur des investissements à engager** par les collectivités pour traiter et prévenir les pollutions émergentes et assurer durablement la qualité et l'accessibilité du service public de l'eau doit conduire à **élargir leurs sources de financement**.

### I. LA POLITIQUE DE L'EAU, DANS TOUTES SES COMPOSANTES ISSUES DE LA DIRECTIVE DE 2020, DOIT FAIRE L'OBJET D'UN VÉRITABLE PORTAGE POLITIQUE ET BÉNÉFICIER D'UNE EXPERTISE PUBLIQUE ADAPTÉE

La politique de l'eau, qui s'est élargie à de nouveaux domaines d'action à la faveur de la directive européenne de 2020, **a indéniablement du mal à trouver son incarnation**, tant au plan **national** qu'au niveau **local**. L'affirmation d'un pilotage interministériel, sous la forme d'un Haut-Commissariat à l'eau appuyé par des capacités d'expertise renforcées, doit servir de modèle à une profonde réforme de la gestion de ce bien commun indispensable à la vie.

#### A. LA MISE EN OEUVRE DE LA DIRECTIVE DE 2020 A MIS AU JOUR LES FAILLES DANS LE PILOTAGE OPÉRÉ PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DE L'EAU POTABLE

Les travaux de la mission d'information ont permis de mettre au jour les **défaillances** de la **gestion** de l'eau, en particulier au plan national. Aucun « chef de file » n'a pu **s'affirmer** parmi les administrations centrales lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre la directive européenne de 2020. Par ailleurs, la « **démocratie de l'eau** », présente en théorie à tous les niveaux, n'a jamais réussi à jouer pleinement son rôle.

## 1. Le morcellement des lieux d'arbitrage, tant au plan national qu'au niveau local, aboutit à une forme de dilution des responsabilités qui a nui à la bonne mise en œuvre des obligations découlant de la directive

Dans leur rapport de juin 2014 précité<sup>(1)</sup>, consacré à la politique de protection des captages d'eau potable, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) déploraient « **l'insuffisance de la gouvernance** et du pilotage, tant au niveau **local** qu'au niveau **national** » découlant, selon eux, d'un contexte institutionnel « à la fois **stratifié**, avec quatre niveaux de [décision] et très **interministériel** »<sup>(2)</sup>.

Plus de dix ans après, **la situation n'a manifestement pas changé** et la mise en œuvre par la France des obligations découlant de la directive européenne de 2020 **a servi de révélateur**. Comme l'indiquait en audition Mme Édith Guiochon, coordinatrice par intérim de la Coalition Eau, « nous avons cherché un interlocuteur au niveau ministériel susceptible d'exercer un **pilotage national** [*concernant le diagnostic territorial*]. Autant le dire tout de suite : **nous ne l'avons pas trouvé** »<sup>(3)</sup>.

En effet, il ressort des auditions menées par la mission d'information que la **politique de l'eau** entre dans le champ de compétence de plusieurs services centraux sans qu'il soit procédé à une **répartition claire des attributions** de l'une à l'autre de ces administrations. D'un côté, deux ministères distincts peuvent être légitimes à **intervenir sur le même sujet** et, *in fine*, avoir des difficultés à se coordonner et, de l'autre côté, certaines missions – en particulier celles relatives à la précarité dans l'accès à l'eau – **ne paraissent pas avoir été confiées explicitement à une direction particulière**.

---

(1) Rapport conjoint n° 008725 01 / 2013-132R / 13017 - Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable (juin 2014).

(2) *Ibid.* (pages 4 et 18).

(3) *Propos tenus lors de l'audition du 26 juin 2025.*

### « L'eau » : une politique publique difficile à incarner au niveau central

Aux termes de l'article R. 213-13 du code de l'environnement, il appartient officiellement au **ministre chargé de l'environnement** de coordonner l'action des différents ministères intervenant dans le domaine de l'eau. Le ministre peut s'appuyer, à cette fin, sur une « mission interministérielle de l'eau » (MIE) réunissant « **périodiquement** » des « représentants des ministères chargés de **l'agriculture**, de **l'environnement**, de l'équipement, de **l'intérieur**, de l'industrie, de la mer, de la **santé**, des transports et de l'urbanisme **ainsi que ceux d'autres ministères intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour.** »

Au sein du ministère chargé de l'environnement, la **direction de l'eau et de la biodiversité** (DEB), au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), « anime et évalue » les politiques relatives à « **la gestion de l'eau** ». Elle élabore également « les différentes politiques techniques **qui concourent à la politique de l'eau** ». C'est elle qui exerce la tutelle sur les agences de l'eau (art. 7 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008).

La **direction générale de la prévention des risques** (DGPR), autre direction du même ministère, est compétente en matière de « prévention et la réduction des **pollutions chimiques** », y compris des « **pollutions diffuses** ». Elle prépare la contribution du ministère à la politique de santé, en tant que cette dernière est liée à l'environnement et exerce la tutelle de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) (art. 8 du décret précité).

Bien évidemment, la politique de santé publique relève fondamentalement de la **direction générale de la santé** (DGS), qui est rattachée à **un autre ministère**. Aux termes du 6° de l'art. D. 1421-1 du code de la santé publique, la DGS « contribue à la mise en œuvre des actions de prévention, de surveillance et de gestion des **risques sanitaires liés à l'environnement** ». Elle assure le suivi de l'action des **agences régionales de santé** (ARS) (9° du même article).

S'agissant des politiques de gestion de l'eau et de l'assainissement **au niveau local**, on peut rappeler que la direction générale des collectivités locales (DGCL), service du ministère de l'intérieur, est compétente pour les conditions de mise en œuvre par les communes et leurs groupements de leurs **compétences en matière d'environnement** (art. 4 de l'arrêté du 13 décembre 2001).

Une telle organisation aboutit à une **dilution des responsabilités** préjudiciable à la mise en œuvre d'une direction politique **cohérente et stable** au plan national.

Interrogée en audition par la mission d'information sur la mise en œuvre par l'État du volet de la directive européenne du 16 décembre 2020 consacré à la **pollution de l'eau potable par les PFAS**, Mme Isabelle Kamil, sous-directrice de la protection et gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques à la DEB, a précisé qu'elle pouvait apporter une réponse sur le traitement des PFAS dans les **boues d'épuration** <sup>(1)</sup>, mais non sur la régulation des **sources industrielles de pollution**, qui relève de la compétence de la DGPR, ni sur la préservation de la sécurité sanitaire sur la **chaîne de distribution de l'eau potable**, qui est de la responsabilité de la DGS <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, comme évoqué dans la première partie du présent rapport, les **aspects sociaux de la politique de l'eau**, notamment l'accès des personnes en situation de précarité, sont **ignorés** des services précités. Cela tient prioritairement à l'absence de ces questions dans les textes régissant leurs compétences (*cf. supra*) et, à titre plus secondaire, au caractère général des missions confiées aux directions à dominante sociale <sup>(3)</sup>, où **la précarité liée au manque d'eau n'est pas évoquée en tant que telle**. Cela permet de comprendre les raisons pour lesquelles la mise en œuvre du « diagnostic territorial » de précarité dans l'accès à l'eau potable était passée « **au second plan** » au sein de la DGS, pourtant désignée chef de file sur la mise en œuvre de la directive européenne de 2020 <sup>(4)</sup>.

Assez logiquement, une telle dichotomie a eu pour effet de **restreindre la visibilité** des instances nationales de coordination de la politique de l'eau. Au cours de son audition, Mme Aude Sturma, sociologue et chercheuse associée au Centre d'études et de recherche travail, organisation et pouvoir (CERTOP), a indiqué **qu'elle n'avait jamais entendu parler de la mission interministérielle de l'eau (MIE)** en dépit de ses nombreux travaux sur le lien entre gestion locale de l'eau et précarité sanitaire <sup>(5)</sup>.

Cette gestion **morcelée** peut être également observée **au niveau local** où l'organisation d'ensemble apparaît **complexe** et **peu lisible** en dépit de la présence d'une « mission inter-services de l'eau et de la nature » (**MISEN**) chargée, dans chaque département, de coordonner, sous l'autorité du **préfet**, l'action de l'ensemble des services déconcentrés compétents.

---

(1) La DEB est explicitement compétente en matière d'assainissement des eaux (II de l'art. 7 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 précité).

(2) Audition de la DEB du 26 juin 2025.

(3) Notamment la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL).

(4) *Cf. propos tenus lors de l'audition de la DGS du 31 mars 2025 (cf. page 73 supra).*

(5) Table ronde du 26 mai 2025.

### L'apport des MISEN à la coordination de l'action de l'État territorial dans le domaine de l'eau

Issues des « missions inter-services de l'eau » (MISE) mises en place par une circulaire du 22 janvier 1993, les MISEN sont actuellement régies par le **décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023** relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales. Elles regroupent, **sous l'autorité du préfet de département**, l'ensemble des « représentants des services déconcentrés et des établissements publics de l'État compétents » afin de procéder à la « **déclinaison** » des « **politiques de l'eau et de la nature** » (1° du II de l'art. 1<sup>er</sup> du décret).

Bien qu'elles puissent en théorie se saisir de toute question relative à l'eau, les missions des MISEN s'orientent principalement en direction de la « **préservation de la ressource en eau** et de la biodiversité » et de la mise en œuvre des « **contrôles de la police de l'eau, de la nature et de l'environnement marin** » (3° et 4° du même II du même art. 1<sup>er</sup> du décret).

Dans la plupart des cas, les MISEN regroupent, notamment, des représentants :

- de la **direction départementale des territoires** (DDT) ;
- de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- de l'**agence régionale de santé** (ARS) ;
- de la gendarmerie nationale ;
- de l'Office français de la biodiversité (OFB) ;
- de l'Office national des forêts (ONF) ;
- de l'**agence de l'eau** concernée.

S'agissant de la **qualité** de l'eau potable, le **contrôle sanitaire**, dit de « second niveau » <sup>(1)</sup>, des circuits de distribution relève de la responsabilité des **agences régionales de santé** (ARS), conformément aux dispositions du code de la santé publique en son article R. 1321-15. Comme le précise M. Jérôme Jumel, directeur général de l'ARS des Pays de la Loire, les ARS exercent leurs contrôles sur l'eau « depuis son traitement **après captage** jusqu'au **robinet** de l'utilisateur » <sup>(2)</sup>. La situation est **moins claire** au niveau des captages : selon M. Vincent Gaillard, directeur général de l'Association des collectivités pour la maîtrise des déchets et de l'environnement (ASCOMADE) <sup>(3)</sup>, certaines personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) ont tendance à solliciter les **ARS** en cas de non-respect des arrêtés réglementant les activités sur les périmètres de protection des captages <sup>(4)</sup>, alors qu'il s'agit d'une **compétence des DDT**, qui agissent sous l'autorité du préfet, autorité de **police spéciale** <sup>(5)</sup>.

---

(1) La surveillance « permanente » (premier niveau) est effectuée par la personne responsable de la production ou de la distribution de l'eau - PRPDE (art. R. 1321-23 du code de la santé publique).

(2) Audition de l'ARS des Pays de la Loire du 6 mai 2025 précitée.

(3) Audition d'Ascomade du 26 mars 2025.

(4) Cf. pages 144 et 145 supra.

(5) C'est l'État qui détient les pouvoirs de police spéciale de l'eau (art. L. 211-5 du code de la santé publique).



Plus généralement, comme l'a indiqué M. Luc Ginot, directeur de la santé publique de l'ARS de l'Île-de-France <sup>(1)</sup>, lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre les obligations découlant de la directive européenne de 2020, « **le chef de file [a été] difficile à identifier**, car la réponse relève de **plusieurs secteurs ministériels** ». Dans le domaine de la **qualité**, cette ARS a tiré profit de sa proximité avec l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF) pour sensibiliser par des **courriers individuels** l'ensemble des personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) de la région sur le contenu du PGSSE et les échéances fixées pour son élaboration. S'agissant de la **précarité** dans l'accès à l'eau, M. Ginot admet en avoir « discuté » avec les collectivités, mais ne pas avoir été en mesure d'« émettre des recommandations écrites » <sup>(2)</sup>. L'ARS des Pays de la Loire, pour sa part, a indiqué que ce sujet **ne relevait pas fondamentalement** de son domaine de compétence <sup>(3)</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, **la MISEN ne semble pas s'être saisie de la question**.

Dans cette configuration institutionnelle, il n'est pas du tout étonnant que, comme la mission d'information l'a constaté (*cf.* II de la première partie *supra*), **peu de collectivités aient été sensibilisées** sur l'obligation de réaliser un diagnostic territorial avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025. Comme le rappelait en audition M. Jumel, dans certaines zones rurales, le **morcellement** des services d'eau potable crée naturellement un **besoin de coordination** : il prenait ainsi l'exemple du département de la Sarthe, où l'on dénombre **86 syndicats d'eau potable** <sup>(4)</sup>.

## **2. En dépit de l'existence d'instances de concertation, la « démocratie de l'eau » s'apparente toujours à un vœu pieux**

Évoquant en audition la manière dont la directive européenne de 2020 a été transposée en France, M. Pascal Grandjeat, administrateur de l'association Eau Publique Orge-Essonne, s'est dit confronté à un « **déni de démocratie et de transparence** » <sup>(5)</sup>.

Au plan national, ce rôle de concertation est assuré par le comité national de l'eau (CNE), issu de la « **loi sur l'eau** » de 1964 <sup>(6)</sup> et actuellement régi par le code de l'environnement en son **article L. 213-1**. Chargé de donner son avis sur le tarif de l'eau facturé aux usagers et la **qualité** des services publics de distribution d'eau et d'assainissement <sup>(7)</sup>, il est composé de plusieurs collèges, parmi lesquels figure un « collège des représentants des usagers » de **54 membres** (sur 166 membres au total) <sup>(8)</sup>.

---

(1) Audition de l'ARS d'Île-de-France du 19 mai 2025.

(2) *Ibid.*

(3) Audition de l'ARS des Pays de la Loire du 6 mai 2025.

(4) *Ibid.*

(5) *Propos tenus lors de la table ronde des représentants des usagers du 28 mai 2025.*

(6) Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

(7) 4° du I de l'art. L. 213-1 du code de l'environnement.

(8) *Cf. page 176 infra.*

Au niveau local, la concertation s'organise autour du « **bassin** », qui est l'une des principales innovations de la loi de 1964 et correspond à l'espace hydrographique autour duquel s'organise la **gestion régionale**, incarnée par les agences de l'eau. Véritable « parlement local », où les représentants de l'État **n'ont pas la majorité**, le comité de bassin est chargé de « définir les orientations des agences de l'eau » et doit être « consulté » sur « **l'opportunité des actions significatives d'intérêt commun au bassin envisagées** » <sup>(1)</sup>.

#### L'émergence progressive d'une démocratie de l'eau (1964-2006)

La loi du 16 décembre 1964 crée, en son article 13, un comité au niveau de chaque bassin hydrographique, qui est conçu comme un « **organe collégial et consultatif** » appelé à « jouer un rôle de **conciliation** et de **coordination** » <sup>(2)</sup> en plus de sa mission principale consistant à se prononcer sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés sur le bassin. Trois collèges sont définis (collectivités, usagers et État), étant précisé que les « représentants des deux premières catégories détiennent **au moins deux tiers du nombre total des sièges** ». La composition des comités de bassin a peu changé depuis lors : l'État ne compte aujourd'hui plus que pour 20 % du total des sièges, le reste étant réparti à parts égales (40 %) entre le collège des collectivités et celui des usagers (économiques et non économiques) <sup>(3)</sup>.

Lors de sa création, le comité national de l'eau (CNE) est conçu comme un simple organe chargé de donner son avis sur les **délimitations** des **bassins** hydrographiques ainsi que sur les **projets d'aménagement** d'envergure nationale (art. 15 de la loi de 1964). Il était exclu, à l'époque, qu'il devienne un « petit Parlement » dans un souci **d'efficacité** <sup>(4)</sup>.

Mis en sommeil pendant de nombreuses années, le CNE a été réactivé en 1992. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau (art. 87) élargit ses compétences au « prix de l'eau » et à la « qualité » des « services publics d'eau et d'assainissement ». Sa **composition** est profondément réformée par décret en 2007 : il comporte désormais une représentation des élus nationaux et **des usagers de l'eau** infiniment plus détaillée. Il s'agit désormais d'un organisme consultatif à large spectre de compétences, **écouté par le Gouvernement qui hésite à passer outre à ses avis**.

La phase de transposition de la directive européenne du 16 décembre 2020 fut l'occasion de constater la **place réduite** accordée à la **consultation** dans les réformes de la politique de l'eau.

---

(1) Art. L. 213-8 du code de l'environnement.

(2) *Propos tenus par le rapporteur au fond, M. Raymond Zimmermann, lors de la séance publique à l'Assemblée nationale du 13 octobre 1964.*

(3) Art. L. 213-8 précité du code de l'environnement.

(4) *Propos tenus par le ministre des transports et des travaux publics, M. Marc Jacquet, lors de la séance publique précitée du 13 octobre 1964.*

Comme évoqué au II de la première partie (*supra*), le CNE n'a été saisi du projet d'ordonnance de transposition qu'à l'occasion d'une **consultation dématérialisée** qui n'a duré que quelques jours, **entre le 2 et le 7 septembre 2022**. Lors de son audition du 30 juin 2025, son président, M. Jean Launay, a admis que, saisi dans l'urgence, **le CNE n'avait pas pu traiter tous les aspects de l'ordonnance** et s'était contenté de donner un avis sur les modalités de réalisation du diagnostic territorial, l'accompagnement financier des collectivités et la remontée des données dans le SI Eau. Les contraintes pour les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) découlant de la fixation de limites de qualité pour les PFAS **n'avaient ainsi pas été abordées**.

S'agissant des suites données à l'ordonnance en matière de remontées d'informations, M. Launay indique que **le CNE n'a pas été amené à donner son avis sur le décret n° 2025-431 du 14 mai 2025** <sup>(1)</sup> (*cf.* B du III de la deuxième partie du présent rapport).

Au niveau local, les **comités de bassin** ne semblent pas avoir été plus impliqués dans la mise en œuvre des obligations découlant de la directive de 2020. Ainsi, par exemple, il ressort de l'analyse des **délibérations** du comité de bassin Loire-Bretagne sur la période 2022-2025 <sup>(2)</sup> qu'aucune réunion n'a été consacrée à **l'impact pour les collectivités** des mesures figurant dans l'ordonnance de transposition. La seule occasion pour le comité d'évoquer la directive européenne fut sa réunion du 15 octobre 2024, consacrée à **l'examen du 12<sup>e</sup> plan d'intervention 2025-2030** de l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

**Le dispositif de concertation n'a donc pas pu pallier les carences de l'État dans la mobilisation des communes et de leurs groupements autour des objectifs fixés par la directive européenne.**

## **B. COMPTE TENU DE LA DIVERSITÉ DES ENJEUX, LA POLITIQUE DE L'EAU DOIT BÉNÉFICIER D'UNE IMPULSION FORTE À TOUS LES NIVEAUX, APPUYÉE SUR UNE VÉRITABLE EXPERTISE PUBLIQUE**

La **gestion** de l'eau doit être profondément **remaniée**, en particulier au niveau national. La mission interministérielle de l'eau pourrait ainsi être transformée en comité interministériel présidé par le Premier ministre, auquel on adjoindrait un **Haut-Commissariat à l'eau** chargé de la **coordination** de l'action des différents ministères concernés. Le Comité national de l'eau (CNE) serait réformé sur le modèle du Haut Conseil de la santé publique afin de lui permettre de **mieux éclairer** l'action du Gouvernement par des **capacités d'expertise** accrues.

---

(1) Contribution écrite adressée au secrétariat de la délégation le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

(2) <https://agence.eau-loire-bretagne.fr/home/comite-de-bassin/les-deliberations-du-comite-de-bassin-loire-bretagne.html>

## 1. La politique de l'eau doit résolument s'incarner au niveau national par un Haut-Commissariat, appuyé au niveau local par le préfet coordonnateur de bassin

La gestion de la ressource en eau n'est pas le seul domaine de politique publique où se sont posés des **problèmes de coordination interministérielle**. Dans les années 1970, la commission d'enquête <sup>(1)</sup> mise en place par le Sénat à la suite de la marée noire provoquée par l'échouement du pétrolier *Amoco-Cadiz* le 16 mars 1978 mettait en lumière la « complexité » de la **répartition des compétences** entre les services chargés de la surveillance et du sauvetage en mer, qui « semble traduire un **arbitrage entre des pouvoirs concurrents** plutôt qu'une volonté d'organiser rationnellement l'action administrative ». Les sénateurs observaient que, comme chaque administration exécutait « strictement » la tâche qui lui était impartie, il en résultait « des **blancs administratifs**, des **missions dont la responsabilité n'est confiée à personne** » <sup>(2)</sup>.

Afin de répondre à ce besoin de coordination, le Gouvernement a réagi, dans un premier temps, par la création d'une « **mission interministérielle de la mer** », structure placée sous l'autorité directe du Premier ministre et chargée de préparer les réunions d'un « comité interministériel de la mer » <sup>(3)</sup>. Aujourd'hui encore, l'élaboration et la coordination de la mise en œuvre de la politique de l'État en mer relèvent de la compétence d'un « **secrétariat général de la mer** » positionné au niveau du Premier ministre <sup>(4)</sup>.

La mise en place d'une **structure interministérielle** a souvent été l'option privilégiée des Gouvernements confrontés à un problème de **pilotage des politiques publiques**, à l'image de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), autorité créée en 1982 <sup>(5)</sup> afin de coordonner « les actions de l'État en matière de lutte contre l'usage nocif des substances psychoactives et les conduites addictives » <sup>(6)</sup>, tant dans le champ de la diminution de l'offre (police, gendarmerie, douane et justice) que dans celui de la réduction de la demande (santé, éducation nationale, recherche).

---

(1) Commission d'enquête créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 27 avril 1978, chargée d'examiner les décisions prises et les moyens mis en œuvre par les autorités compétentes françaises, étrangères ou internationales lors de l'échouement récent d'un pétrolier sur les côtes bretonnes, présidée par M. André Colin, sénateur du Finistère.

(2) Rapport n° 486 (1977-1978) du 29 juin 1978 (pages 175 et 178).

(3) Décret n° 78-815 du 2 août 1978.

(4) Décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995.

(5) La structure portait initialement le nom de « mission permanente de lutte contre la toxicomanie » (décret n° 82-10 du 10 janvier 1982) avant de changer plusieurs fois d'appellation. Elle est nommée « MILDECA » depuis le décret n° 2014-322 du 11 mars 2014.

(6) Art. D. 3411-13 du code de la santé publique.

Pour séduisante qu'elle soit, **l'interministérialité n'est la réponse adéquate** à un problème d'identification d'une responsabilité politique que si elle est l'émanation directe de **l'autorité du Premier ministre**.

**Unification ou coordination interministérielle : l'exemple de la politique de la mer**

Compte tenu de l'expérience, jugée insuffisante, de la « mission interministérielle de la mer », un **ministre de la mer de plein exercice** est créé par un décret du 5 juin 1981 <sup>(1)</sup> et se maintient sous diverses appellations jusqu'en 1993. Ce ministère est aujourd'hui rattaché à celui chargé de la transition écologique <sup>(2)</sup>.

L'existence d'un **département ministériel unificateur** a indéniablement facilité la prise en compte des **spécificités** des acteurs du monde maritime. Pour autant, comme l'a observé M. Bernard Dujardin, contrôleur d'État au ministère de l'économie et des finances, dans un rapport publié en 1995, « le ministre unificateur ne dispose pas, vis-à-vis de ses collègues du Gouvernement, des **pouvoirs nécessaires de coordination**. Dans le principe, une responsabilité de coordination interministérielle **ne peut être confiée à un seul ministre** » <sup>(3)</sup>.

Le rapport préconise la restauration d'une **structure interministérielle**, le secrétariat général de la mer, chargé de préparer et de contrôler la mise en œuvre des politiques maritimes décidées dans un **comité interministériel** présidé **de manière effective** par le **Premier ministre**. C'est l'organisation qui a été mise en place en novembre 1995 (*cf. supra*) et **prévaut encore aujourd'hui**.

S'agissant de l'eau potable, les **rapporteurs** estiment les difficultés occasionnées par le **morcellement** de la gestion nationale sont similaires à celles constatées dans les années 1970 en matière maritime et que seule une **autorité interministérielle** peut constituer une solution satisfaisante.

**Ils plaident, dès lors, en faveur de la création d'un Haut-commissariat à l'eau** qui, sous l'autorité **directe** du **Premier ministre**, coordonnerait l'action des services de l'État visant à garantir l'accès de la population à une eau potable de qualité. Ce Haut-Commissariat serait ainsi le « **pilote** » **identifié** de la mise en œuvre des obligations issues de la directive européenne du 16 décembre 2020.

Une **nouvelle architecture institutionnelle**, inspirée de celle applicable à la politique de la mer, pourrait être mise en place selon les modalités suivantes :

1/ La mission interministérielle de l'eau (MIE) serait maintenue sous la forme d'un « **comité interministériel de l'eau** » dont le secrétariat serait assuré par le secrétariat général du Gouvernement en liaison avec le Haut-Commissariat à l'eau et qui serait chargé d'arrêter la politique nationale de l'eau **dans toutes ses composantes**.

Cette instance, qui réunirait les **ministres chargés de la solidarité et du logement** en plus des ministres traditionnellement cités (santé, environnement, agriculture, intérieur, etc.) disposerait de **larges compétences**, notamment dans les domaines suivants :

– **gestion** et **partage** de la ressource en eau brute, notamment en cas de **tensions** hydriques ;

– protection des **captages** et organisation des circuits de **traitement** et de **distribution** de l'eau destinée à la consommation humaine, y compris les modalités de contrôle de la **qualité** de l'eau potable ;

– mise en œuvre de la **garantie d'accès** à l'eau potable mise en place par la directive, notamment à destination des **publics les plus précaires** ;

– encadrement des **tarifs** d'accès à l'eau, fixation des modalités de perception des **redevances** et de **financement** des infrastructures ;

– fixation des modalités **d'information** et de **participation** des usagers à la gestion de l'eau.

Le comité interministériel de l'eau ne pourrait se réunir que s'il est **présidé de manière effective par le Premier ministre**.

2/ Le Haut-commissariat à l'eau serait habilité à **préparer les décisions du comité interministériel**, mais aussi à **veiller à leur bonne exécution** par les directions centrales compétentes (DGALN, DGPR, DGS et DIHAL, etc.). Il disposerait ainsi de pouvoirs de **coordination**, de **contrôle** et de **prospective** en lien avec les ministères concernés.

À l'image du secrétaire général de la mer, qui est habilité à donner directement des « directives » aux préfets maritimes<sup>(4)</sup>, le Haut-Commissariat pourrait donner des **instructions** aux **préfets coordonnateurs de bassin**, dont les compétences seraient étendues explicitement aux questions de **qualité de l'eau potable** et de **précarité dans l'accès à l'eau**<sup>(5)</sup>. Selon une logique similaire, les MISEN départementales (*cf. supra*) pourraient intervenir dans ces deux domaines et se voir adjoindre la participation des **directions régionales et interdépartementales de l'hébergement et du logement** (DRIHL), qui sont les pendants de la DIHAL au plan local.

---

(1) Décret n° 81-649 du 5 juin 1981.

(2) Décret n° 2025-29 du 8 janvier 2025.

(3) Une structure de gouvernement pour la mer - rapport de M. Bernard Dujardin au Premier ministre – 14 juillet 1995.

(4) III de l'art. 4 du décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995 précité.

(5) Dans sa rédaction actuelle, l'art. L. 213-7 du code de l'environnement limite le champ d'intervention des préfets coordonnateurs de bassin à la « police » et à la « gestion des ressources en eau » ainsi qu'à la « gestion » et à « l'évaluation » des risques d'inondation.

**Recommandation n° 30 : Créer un « Haut-commissariat à l'eau », autorité interministérielle placée sous l'autorité directe du Premier ministre** et disposant de pouvoirs de coordination, de contrôle et de prospective dans tous les domaines de la politique de l'eau (social, environnemental, sanitaire et économique).

**Recommandation n° 31 : Transformer la mission interministérielle de l'eau (MIE) en comité interministériel de l'eau**, présidé par le Premier ministre et dont les compétences seraient étendues aux questions de précarité dans l'accès à l'eau potable.

**Recommandation n° 32 : Faire du préfet coordonnateur de bassin, en lien avec les agences de l'eau, le relais du Gouvernement dans la mise en œuvre de la directive au niveau local**, en tant que de besoin sous l'autorité du Haut-Commissariat à l'eau.

## **2. Il importe de renforcer parallèlement les capacités d'expertise de l'État, notamment au travers d'une réforme ambitieuse du Comité national de l'eau (CNE)**

L'identification d'une autorité décisionnelle implique le **renforcement** parallèle de la « **démocratie** de l'eau ».

Comme l'indiquait la résolution du Conseil de l'Union européenne sur le principe de précaution reprise dans les conclusions du Conseil européen de Nice du 10 décembre 2000, l'autorité publique doit, pour procéder à une évaluation des risques, **s'appuyer** « sur des **comités scientifiques** et sur les travaux scientifiques pertinents menés au niveau national et international » et **consulter** « **toutes les parties intéressées** à un stade aussi précoce que possible » <sup>(1)</sup>.

Au niveau national, le CNE pourrait permettre à un éventuel ministre de l'eau de **bénéficier d'une expertise** au sein d'une instance de débats ouverte à la société civile. Au cours de son audition par la mission d'information <sup>(2)</sup>, M. Sylvain Barone, chercheur en sciences politiques à l'INRAe, souligne que, si les collectivités territoriales ainsi que les usagers sont bien représentés au sein du CNE, **ce n'est le cas ni des acteurs sociaux, ni du monde scientifique.**

Par ailleurs, on peut rappeler que le périmètre des décisions de l'État pour lesquelles le CNE doit être **obligatoirement** saisi pour avis est **limité** aux matières suivantes, qui sont éloignées des préoccupations de **qualité** et **d'accès à l'eau potable** portées par la directive européenne du 16 décembre 2020 :

---

(1) Points 9 et 15 de la résolution du Conseil.

(2) Table ronde du 26 mai 2025 précitée réunissant des universitaires.

– les **circonscriptions** géographiques des bassins, les grands projets d'aménagement nationaux et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (**SDAGE**) <sup>(1)</sup> établis dans chaque bassin (1° et 2° du I de l'article L. 213-1 du code de l'environnement) ;

– les projets de décret relatifs à la protection des peuplements piscicoles et conchylicoles (3° du même I du même article L. 213-1) ;

– la **facturation de l'eau** aux usagers et la **qualité des services publics** de distribution d'eau et d'assainissement (4° dudit I dudit article L. 213-1) ;

– les projets d'évolution du **système d'information (SI) sur l'eau** (art. D. 213-10 du même code).

### **Composition et fonctionnement du CNE**

En application des dispositions des articles D. 213-1 à D. 213-4 du code de l'environnement, le CNE est composé de **166 membres**, répartis de la façon suivante :

- d'un collège de **représentants de l'État** (27 membres) ;
- d'un collège de **représentants des collectivités territoriales**, issus des comités de bassin, des comités de l'eau et de la biodiversité (outre-mer) et des associations d'élus locaux (53 membres) ;
- d'un collège des **représentants des usagers professionnels et non professionnels de l'eau** (54 membres) ;
- des 12 présidents de comité de bassin ou de comité de l'eau et de la biodiversité ;
- de 8 personnalités qualifiées ;
- de 12 membres divers (parlementaires, membres du Conseil économique, social et environnemental, etc.).

Dans la mesure où les présidents des comités de bassin ou de comité de l'eau et de la biodiversité sont souvent des élus locaux, **les collectivités territoriales et leurs groupements représentent, avec 65 sièges, près de 40 % des membres du CNE.**

Le comité se prononce à la « majorité des voix des **membres ayant participé à la réunion** » (art. 6.3 du règlement intérieur), le cas échéant sur proposition du « **comité consultatif** » mentionné au 4° du I de l'art. L. 213-1 du code de l'environnement ou d'un des deux « **comités permanents** » mentionnés aux art. D. 213-9 (pêche) et D. 213-10 (système d'information sur l'eau) du même code.

**Les rapporteurs estiment que les missions et les modalités de fonctionnement du CNE l'empêchent de s'ériger en véritable instance d'expertise du Gouvernement sur la politique de l'eau.**

---

(1) *Le SDAGE est un document de planification territoriale dans le domaine de l'eau élaboré par chaque bassin hydrographique (art. L. 212-1 du code de l'environnement).*



À l'occasion de son audition <sup>(1)</sup>, le président du CNE, M. Jean Launay, a déploré le manque de capacités d'expertise propres du Comité et évoqué les suggestions de réforme formulées en 2023 par une **mission d'information sénatoriale sur la gestion durable de l'eau** <sup>(2)</sup>. Le rapporteur de cette mission d'information, le sénateur de la Gironde Hervé Gillé, a préconisé **la transformation du CNE en « Haut Conseil »** sur le modèle du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) <sup>(3)</sup>.

**Le Haut Conseil de la santé publique, l'expert au service de la politique de santé du Gouvernement**

Issu de l'art. 2 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004, le Haut Conseil de la santé publique (HSCP) est une instance d'aide à la décision du Gouvernement en matière de politique de santé.

Ses **missions**, fixées par le code de la santé publique en son art. L. 1411-4, sont **très larges** : élaboration et évaluation de la stratégie nationale de santé, « réflexions prospectives » sur les questions de santé publique, politique globale de santé de l'enfant, expertise en matière de gestion des risques sanitaires. **C'est à ce dernier titre que le HSCP a joué un rôle majeur dans la détermination des préconisations du Gouvernement lors de la pandémie de Covid-19 en 2020 et en 2021** (gestes barrières, port du masque, etc.).

Le HSCP est composé de **121 membres** répartis en **5 commissions spécialisées** (maladies infectieuses et maladies émergentes, risques liés à l'environnement, etc.) et en **8 groupes de travail permanents** <sup>(4)</sup>. Le travail de **coordination** des travaux est effectué par un « collège » aux effectifs restreints (25 membres).

Le HSCP prend rarement ses décisions en réunion plénière. L'art. R. 1411-56 du code de la santé publique précise que « **les avis du collège ou d'une commission spécialisée sont rendus au nom du Haut Conseil de la santé publique** ».

**Les rapporteurs estiment désormais nécessaire de réformer profondément la composition, le rôle et les modalités de fonctionnement du CNE.**

Tout d'abord, comme le suggèrent M. Barone et Mme Sturma dans leur contribution écrite <sup>(5)</sup>, il pourrait être opportun d'élargir la représentativité du CNE en créant **deux nouveaux collègues** consacrés respectivement :

1° À la **communauté scientifique**, notamment aux spécialistes des sujets de santé publique susceptibles d'intéresser la sécurité sanitaire des eaux ;

---

(1) Audition du 30 juin 2025.

(2) Mission d'information du Sénat sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement ».

(3) Recommandation n° 3 du rapport sénatorial n° 871 (2022-2023) n° 871 du 11 juillet 2023.

(4) Un groupe de travail du HSCP est consacré à la sécurité sanitaire des eaux.

(5) Réponse au questionnaire adressé au secrétariat de la délégation le 1<sup>er</sup> juillet 2025.

2° Aux **acteurs de la lutte contre la précarité sociale**, que ceux-ci soient **institutionnels** (Union nationale des centres communaux d'action sociale - UNCCAS, par exemple) ou **associatifs** (Fondation pour le logement des défavorisés, Secours populaire, Coalition Eau, etc.).

Afin d'éviter d'engorger le fonctionnement du Comité, les effectifs des autres collèges devraient, bien évidemment, être ajustés à la baisse.

Ensuite, dans l'esprit des préconisations du sénateur Gillé, **le CNE pourrait, à l'instar du HSCP, être restructuré en 5 commissions spécialisées habilitées en tant que telles à se prononcer au nom du Comité dans son ensemble**. Chacune de ces commissions reprendrait l'un des domaines de compétences du comité interministériel de l'eau précité <sup>(1)</sup> : partage de la ressource en eau brute, qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (captage et distribution), garantie d'accès à l'eau potable, politique tarifaire et financement des infrastructures, information de l'utilisateur et participation.

Enfin, une telle réforme suppose d'élargir le périmètre de saisine du CNE à toute question relevant du champ d'intervention du comité interministériel de l'eau. La saisine, qui serait **obligatoire pour tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret**, donnerait lieu, comme aujourd'hui, à un avis consultatif.

Au niveau **territorial**, Mme Kamil, sous-directrice à la DEB, a rappelé à la mission d'information l'initiative prise par le Premier ministre au printemps dernier invitant les **préfets coordinateurs de bassin** à organiser des « **conférences territoriales de l'eau** », qu'ils présideraient conjointement avec les présidents des comités de bassin <sup>(2)</sup>.

Il ressort de l'analyse de la circulaire gouvernementale que les thématiques de ces conférences **vont bien au-delà des compétences des comités de bassin**, traditionnellement centrées autour des activités des agences de l'eau. Les sujets abordés sont les suivants : « partage de la ressource » ; gestion des « risques de sécheresse et d'inondations » ; « réduction des pollutions » ; gestion de l'eau ; « financement » de l'eau ; « accompagnement » des collectivités territoriales ; « mobilisation du grand public » <sup>(3)</sup>. On peut observer que **l'accès à l'eau potable des personnes en situation d'exclusion ou de fragilité sociale ne fait pas partie des thématiques de ces conférences**.

Selon M. Lionel Lagarde, adjoint à la sous-directrice des compétences et des institutions locales à la DGCL, ce type d'instance constitue un « espace propice à la **résolution des questions que les collectivités territoriales se posent sur la directive de 2020** » <sup>(4)</sup>.

---

(1) Cf. 1 du présent B.

(2) Audition du 26 juin 2025.

(3) Instruction n° 64866-SG du 2 mai 2025 du Premier ministre relative à la mise en place des conférences « l'eau dans nos territoires ».

(4) Audition de la DGCL du 19 mai 2025.

**Les rapporteurs appellent à l'organisation plus systématique de telles réunions au niveau des bassins.**

**Recommandation n° 33 : Transformer le Comité national de l'eau (CNE) en un Haut Conseil, établi sur le modèle du Haut Conseil de la santé publique (HSCP), capable d'apporter une véritable expertise en matière de gestion de l'eau. À cette fin :**

**1° Accroître la représentation de la sphère sociale et du monde scientifique au sein du CNE ;**

**2° Restructurer le CNE en commissions spécialisées habilitées à se prononcer en tant que telles au nom du Comité dans son ensemble ;**

**3° Élargir l'obligation de saisine du CNE pour tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret entrant dans le champ de compétences du comité interministériel de l'eau (cf. recommandation n° 30).**

## II. UNE REFONTE AMBITIEUSE DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'EAU EST INDISPENSABLE POUR SOUTENIR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS FACE AU « MUR D'INVESTISSEMENTS » INDUIT PAR LA DIRECTIVE DE 2020

À court terme, les collectivités devront faire face à **un volume d'investissements considérable**, non seulement pour moderniser les réseaux d'eau potable (170 collectivités ont un taux de fuite supérieur à 50 %) et sécuriser l'alimentation en eau potable (2 000 communes ont connu des tensions d'approvisionnement en 2022), mais aussi **pour traiter les pollutions**. Le coût actuel des traitements est déjà élevé : **plus d'un milliard d'euros par an** sont consacrés à la dépollution des seuls pesticides et des nitrates. Ce montant sera largement dépassé dans les années à venir, les technologies à mettre en œuvre pour éliminer **les polluants émergents** étant beaucoup plus coûteuses.

Dans ce contexte, l'amélioration durable de la qualité et de l'accès à l'eau potable ne pourra être assurée qu'au prix d'**une mobilisation des collectivités qui doivent être financièrement soutenues**.

### A. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET DE L'ACCÈS À L'EAU POTABLE PASSERA NÉCESSAIREMENT PAR UNE INTERVENTION DIRECTE DES COLLECTIVITÉS, SOUTENUES PAR LES AGENCES DE L'EAU

Pour garantir la soutenabilité financière des investissements à venir, l'effort des collectivités doit s'accompagner d'**une adaptation du principe de « l'eau paie l'eau »** et d'**un soutien renforcé des agences de l'eau**, à travers un rééquilibrage de leurs interventions en faveur du petit cycle avec la mise en place de dispositifs de financement plus adaptés aux enjeux de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine.

#### 1. Face à l'ampleur des investissements à venir, la soutenabilité financière du service public de l'eau potable passe par un dépassement du principe de « l'eau paie l'eau »

Le principe selon lequel « l'eau paie l'eau », inscrit à l'**article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales**, impose que les dépenses des services publics de l'eau et de l'assainissement soient couvertes exclusivement par leurs recettes propres, c'est-à-dire principalement par la **facturation aux usagers**. Ce cadre, historiquement justifié par une logique de transparence et d'autonomie budgétaire, atteint aujourd'hui ses limites face à l'ampleur du **mur d'investissements** que la transposition de la directive européenne de 2020 sur la qualité de l'eau potable impose aux collectivités.

### **Le financement de l'eau potable : un service public industriel et commercial**

L'article L. 2224-11 du CGCT dispose que les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme **des services à caractère industriel et commercial**. À ce titre, ils doivent faire l'objet d'**un budget annexe**, distinct du budget principal de la commune ou de l'intercommunalité.

En outre, l'article L. 2224-2 précise qu'il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget principal des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux. Cette interdiction impose aux SPIC un budget en équilibre : le financement est intégralement assuré **par les redevances perçues auprès des usagers** pour compenser le service rendu (article L. 2224-12-3). Le juge administratif a affirmé le principe selon lequel **la redevance de l'utilisateur doit trouver sa contrepartie directe dans le service rendu** (CE 30 septembre 1996, *Sté stéphanoise des eaux*, n° 156176).

Le financement d'un SPIC sur le budget principal d'une commune n'est possible que dans les cas précisés de manière spécifique par l'article L.2224-2 du CGCT : une telle prise en charge peut être décidée de manière exceptionnelle par le conseil municipal lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, que le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Selon les estimations d'**Intercommunalités de France** <sup>(1)</sup>, les besoins cumulés **pour les cinq prochaines années s'élèveraient entre 15 et 20 milliards d'euros** pour le traitement curatif des polluants émergents, auxquels s'ajoute un montant équivalent pour le **renouvellement des réseaux vieillissants**. La FNCCR chiffre à **au moins 10 milliards d'euros à l'échelle nationale le coût du traitement des seuls polluants phytosanitaires**, citant notamment le cas du chlorothalonil, un métabolite de pesticide fongicide interdit dans l'Union européenne depuis 2019, classé comme métabolite « pertinent » par l'ANSES en 2023, avant d'être déclassé comme « non pertinent » l'année suivante, faute de pouvoir en préciser les limites maximales de concentration en l'état de la recherche <sup>(2)</sup>, mais aussi le cas, en Martinique et en Guadeloupe, du chlordécone, toxique et interdit depuis 1993, qui pollue toujours la ressource en eau trente ans plus tard <sup>(3)</sup>.

Il convient également de prendre en compte **le coût de la rénovation du réseau de canalisation**. En effet, le taux de renouvellement, selon la FNCCR, serait d'environ 0,6 % par an, un taux insuffisant qui illustre **un sous-entretien chronique des réseaux d'eau**, conduisant à une perte de près d'un milliard de mètres-cubes chaque année.

---

(1) *Audition du 12 mars 2025.*

(2) *Avis de l'ANSES des 3 juillet 2023 et 29 avril 2024 réexaminant le classement de la pertinence pour le métabolite R471811 du chlorothalonil.*

(3) *Audition du 5 mars 2025.*

Il est généralement admis que la durée de vie moyenne des tuyaux en fonte est au mieux de 80 ans (moins pour les autres), soit **un taux de renouvellement de 1,2 % par an** pour maintenir le réseau en état. Les collectivités doivent donc être incitées à améliorer le rendement de leurs réseaux d'eau.

À ces coûts s'ajoutent les dépenses nouvelles liées à la **réalisation des diagnostics territoriaux d'accès à l'eau** et à leurs **mesures correctrices**, dont le coût global, certes plus modeste, reste estimé entre **50 et 80 millions d'euros**, notamment dans les outre-mer (*cf. supra*).

Or, les **recettes tarifaires du service public de l'eau** sont structurellement insuffisantes pour absorber de telles dépenses. Le *statu quo* conduirait à des **hausses tarifaires considérables** : l'association AMORCE estime que la généralisation des techniques de dépollution pourrait entraîner **jusqu'à 50 % d'augmentation du tarif de l'eau** dans les grandes agglomérations. Le **SEDIF**, pour sa part, évalue à **40 centimes par mètre-cube facturé** le coût de déploiement de l'osmose inverse, pour un projet global dépassant **un milliard d'euros** sur huit années <sup>(1)</sup>. Dans le Rhône, le **syndicat mixte d'eau potable (SMEP) Rhône Sud** fait état de surcoûts considérables liés à la modernisation de son usine de Ternay. Enfin, selon l'**ASTEE**, le coût du traitement des PFAS varie déjà de **0,4 à 1,2 euro par mètre-cube**, un niveau difficilement soutenable sans de nouvelles ressources financières.

Face à ce constat, plusieurs acteurs auditionnés par la mission convergent pour appeler à **un assouplissement raisonné du principe « l'eau paie l'eau »**. Il ne s'agirait pas d'en abolir les fondements, mais de permettre, pour certaines dépenses d'intérêt collectif, telles que la **protection des captages**, l'**adaptation au dérèglement climatique** ou l'**accès à l'eau pour les populations les plus vulnérables**, une **participation du budget général des collectivités**.

Cette évolution permettrait de **réintroduire une forme de solidarité territoriale** entre contribuables et usagers, en mutualisant des charges qui relèvent de la **protection du commun du vivant** plus que du seul usage individuel de l'eau. Comme l'a souligné M. Sylvain Barone lors de son audition, il existe un **paradoxe** : les politiques d'économies d'eau, vertueuses sur le plan environnemental, réduisent mécaniquement les recettes liées à la tarification de l'eau, affaiblissant la capacité d'investissement pour protéger la ressource. M. Aude Sturma a fait observer que la Cour des comptes, dans un récent rapport sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement dans les outre-mer <sup>(2)</sup>, faisait un constat similaire : alors que le prix de l'eau potable est censé en autofinancer la production et la distribution, l'adduction est plus coûteuse dans les outre-mer que dans l'Hexagone alors que le revenu moyen par habitant y est plus faible. La Cour observe que l'injection de fonds européen dans le financement d'ouvrages structurants ultramarins constitue déjà une forme d'exception au principe « l'eau paie l'eau ».

---

(1) *Projet « Smart SEDIF » pour 2024-2032 visant à équiper les trois usines de Méry-sur-Oise, Choisy-le-Roi et Neuilly-sur-Marne d'une technologie membranaire haute performance.*

(2) *La gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, communication à la commission des finances du Sénat, mars 2025, p. 85-86.*

Une **déconstruction du lien strict entre recettes et dépenses** favoriserait la mobilisation de **leviers fiscaux complémentaires** pour des enjeux relevant clairement de la **santé publique et de la sécurité environnementale**. Un tel assouplissement s'inscrirait dans une logique d'**équité et d'efficacité** : en substituant partiellement le **contribuable** à l'**usager**, il limiterait la hausse des factures d'eau, préviendrait les inégalités territoriales et garantirait la capacité des collectivités à respecter les nouvelles exigences européennes. À moyen terme, il constituerait un levier essentiel pour préserver à la fois la **cohésion sociale** et la **soutenabilité financière** du service public de l'eau. À cet égard, on peut relever qu'une fraction de la taxe d'aménagement concourt déjà au financement de la protection de la biodiversité.

En définitive, les rapporteurs estiment que le principe de « l'eau paie l'eau », appliqué de façon stricte, montre aujourd'hui **ses limites face à l'ampleur des défis à relever**. Son **assouplissement encadré**, dans le respect des équilibres budgétaires locaux, apparaît comme une condition nécessaire pour assurer la mise en œuvre effective des obligations issues de la directive européenne et pour garantir l'accès de toutes et tous à une eau potable de qualité.

**Recommandation n° 34** : Faire évoluer l'application du principe « l'eau paie l'eau » afin de **permettre au budget général des collectivités de contribuer au financement des investissements** induits par la directive.

## **2. Les agences de l'eau doivent renforcer leur soutien financier aux collectivités pour la réalisation des études liées aux obligations de qualité et d'accessibilité**

Les **agences et offices de l'eau** constituent les instruments financiers historiques de la politique française de l'eau. À ce titre, elles sont appelées à jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la directive européenne du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Or, les auditions menées par la mission montrent que leur **action pourrait être mieux adaptée aux nouveaux enjeux** de la qualité de l'eau potable et à l'échelle territoriale des obligations imposées par cette directive.

### ***a. Un rééquilibrage de l'intervention des agences de l'eau, conciliant plus étroitement les enjeux du petit et du grand cycle, est souhaitable***

Depuis plusieurs années, les **programmes pluriannuels d'intervention (PPI)** des agences de l'eau accordent une priorité croissante aux actions en faveur du **grand cycle** (restauration des milieux, continuité écologique, préservation de la biodiversité), en portant au **petit cycle**, c'est-à-dire de l'ensemble des opérations relevant de la production, du traitement, du stockage et de la distribution d'eau potable, une attention moindre.

Cette orientation, historiquement justifiée par la nécessité d'améliorer l'état écologique des masses d'eau, ne répond qu'imparfaitement à la réalité des besoins actuels. La transposition de la directive de 2020 introduit des **obligations sanitaires nouvelles** générant des **coûts supplémentaires** pour les collectivités, notamment la surveillance et traitement des **polluants persistants** et le déploiement des **plans de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE)**.

Or, ces dépenses, toutes directement liées à la qualité de l'eau et à la protection de la santé publique, ne figurent pas parmi les priorités des PPI. Ce déséquilibre notable a été souligné non seulement par les associations représentant les collectivités (FNCCR, AMF), mais également par la FP2E <sup>(1)</sup>, qui regroupe les acteurs industriels du secteur. Tous estiment que **la réalisation de l'objectif de bon état des eaux, par la réduction des pollutions de toutes origines, passe nécessairement par un soutien renforcé aux collectivités** dans la gestion et l'amélioration du service public de l'eau potable.

En outre, les auditions ont mis en évidence **des approches différentes selon les bassins** : certaines agences, comme Rhône-Méditerranée-Corse, ont commencé à fléchir une part minoritaire mais croissante de **leurs aides vers la lutte contre les PFAS et le renouvellement des réseaux**. D'autres continuent de concentrer leurs moyens sur la restauration écologique, considérant que les collectivités peuvent obtenir d'autres sources de financements via les dotations d'investissement (DSIL, DETR, subventions régionales, etc.).

Ainsi, la métropole du Grand Reims a indiqué que l'agence ne finance qu'à hauteur de 40 % ses projets d'amélioration des capacités de traitement de l'eau, malgré leur lien direct avec la directive <sup>(2)</sup>. De même, plusieurs syndicats d'eau potable, dont le SDEA, ont regretté que les agences soient réticentes à subventionner les études réalisées en interne, préférant financer celles confiées à des bureaux d'études externes, bien que plus coûteuses <sup>(3)</sup>. **Ces disparités de pratiques sont sources d'inégalités entre les collectivités** bien dotées en ingénierie publique, qui réalisent elles-mêmes leurs analyses, et les autres, contraintes d'externaliser à un coût supérieur. L'Ascomade et l'ASTEE ont pour leur part appelé les agences à financer plus systématiquement les PGSSE et les diagnostics territoriaux, qu'ils soient ou non intégrés à un autre document de planification (SDEP, SDAEP). La régie Eau publique par Est Ensemble a également souligné le besoin d'un accompagnement financier plus stable pour l'élaboration des diagnostics territoriaux et la mise en œuvre des mesures de remédiation associées <sup>(4)</sup>.

---

(1) Auditions des 5 et 10 mars 2025 et 4 juin 2025.

(2) Audition du 31 mars 2025.

(3) Audition du 2 avril 2025.

(4) Auditions respectivement des 26 mars, 30 avril et 27 mars 2025.



Ce déséquilibre au détriment des collectivités paraît d'autant moins légitime que **celles-ci contribuent à hauteur de 80 % des budgets des agences de l'eau** (1,75 milliard d'euros sur 2,2 milliards) avec un retour équivalent à 30 % de ce financement.

Afin de redonner des capacités d'action aux agences de l'eau au service des collectivités, il convient de supprimer le « plafond mordant » <sup>(1)</sup>. Il s'agit, du reste, d'une des recommandations formulées par la **mission d'information sur l'état des cours d'eau** en novembre 2025 <sup>(2)</sup>.

Les rapporteurs appellent à **recentrer les PPI des agences vers les priorités propres à chaque bassin hydrographique sans négliger le petit cycle de l'eau**, en assurant aux personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) un accès facilité aux aides, quelle que soit la nature de la maîtrise d'œuvre.

**Recommandation n° 35 :** Amener les agences de l'eau, sous l'impulsion du Haut-commissariat à l'eau (*cf.* recommandation n° 29), à **recentrer leurs programmes pluriannuels d'intervention (PPI) sur les priorités spécifiques de chaque bassin.**

**Supprimer**, en conséquence, **le plafond mordant** : la totalité des recettes de l'eau doit rester affectée au service de l'eau.

**Recommandation n° 36 :** Encourager les agences de l'eau à **renforcer leur soutien financier aux personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE)** dans la mise en œuvre des obligations de la directive portant sur la qualité de l'eau (traitement des PFAS, élaboration des PGSSE), mais également **aux communes et à leurs groupements** pour la réalisation des diagnostics territoriaux, y compris lorsqu'ils sont effectués en interne.

***b. L'action des agences de l'eau pourrait s'étendre à la bonification des prêts consentis aux collectivités par la Banque des territoires***

Les agences de l'eau, principaux opérateurs financiers de la politique publique de l'eau, bénéficient, **pour l'octroi des concours financiers**, d'un pouvoir réglementaire qui leur est propre et qui est exercée par leur conseil d'administration <sup>(3)</sup>, leur permettant de fixer les règles et conditions d'attribution dans les limites fixées par la loi et par le programme pluriannuel d'intervention.

---

(1) Plafond des redevances, fixé à 2,397 milliards d'euros en loi de finances pour 2026.

(2) Rapport d'information (n° 2070) sur l'état des cours d'eau, 12 novembre 2025 (Mme Julie Ozenne et M. Freddy Sertin, députés) – recommandation n° 13, page 96.

(3) Art. R. 213-39 du code de l'environnement et CE 11 mars 2020, Syndicat des industries et entreprises françaises de l'assainissement autonome, n° 426366.

À ce titre, l'article L. 213-9-2 du code de l'environnement prévoit que « l'agence de l'eau apporte directement ou indirectement des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat <sup>(1)</sup> ou d'avances remboursables » pour la réalisation des actions ou des travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins contribuant à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, des milieux aquatiques, du milieu marin ou de la biodiversité.

**Ces modalités de financement apparaissent toutefois limitées** et parfois inadaptées à la nature et à l'envergure des investissements à réaliser. Les primes de résultat interviennent a posteriori et ne répondent pas à l'urgence de financement immédiat, tandis que les avances remboursables, bien qu'utiles pour les petites collectivités, ne constituent pas un financement définitif. Dans ce contexte, les collectivités privilégient naturellement les subventions, quand bien même elles ne couvrent qu'une part limitée du coût des projets.

Lors de son audition <sup>(2)</sup>, M. Nicolas Mourlon, directeur général de l'agence de l'eau **Rhône-Méditerranée-Corse a attiré l'attention sur le caractère difficilement soutenable, à long terme**, du programme de subventions de l'agence : « le coût d'une simple opération de traitement des PFAS atteint en effet plusieurs millions d'euros, comme l'illustre le projet mené par le SMEP Rhône Sud ». Il a rappelé que l'agence mobilise déjà l'intégralité de son enveloppe d'aides chaque année et, au regard de l'ampleur des besoins à venir, elle ne pourra assumer seule le financement de l'ensemble des projets. Il recommande d'élargir la palette d'intervention financière des agences par une diversification des formes de soutien à l'investissement, en se tournant vers des modes de financement alternatifs.

Ainsi, outre les **subventions** directes, les agences pourraient **bonifier les prêts à long terme** souscrits par les collectivités en charge de la production et de la distribution de l'eau potable auprès d'organismes bancaires, notamment la Banque des territoires (« Aqua prêts »). Pour les agences, la possibilité de bonifier ces prêts constituerait un nouvel instrument de pilotage de leur politique de bassin. Elle leur permettrait de **cibler leur appui sur les opérations jugées prioritaires**, par exemple, la dépollution des PFAS ou la protection des captages sensibles, tout en maintenant un niveau global de subventions maîtrisé. Ce mécanisme offrirait aussi une synergie vertueuse entre les agences et la Banque des territoires, dont les missions convergent vers l'investissement durable et la cohésion territoriale.

Les rapporteurs sont favorables à une évolution législative ajoutant expressément la **bonification de prêts** à la liste des formes d'aides mobilisables par les collectivités responsables de la production et de la distribution d'eau potable.

---

(1) Mécanisme d'aide conditionnelle destiné à récompenser l'atteinte effective d'un objectif environnemental mesurable. Ces primes ciblent prioritairement des programmes de performance environnementale. Par exemple, une collectivité peut percevoir une prime si elle réduit les fuites de son réseau d'eau potable en atteignant un certain rendement fixé à l'avance.

(2) Audition du 28 avril 2025.

**Recommandation n° 37** : Amplifier les capacités de financement des agences de l'eau en leur permettant de **financer les bonifications de prêts souscrits** par les collectivités territoriales **auprès de la Banque des territoires**.

## **B. UNE DIVERSIFICATION DES FINANCEMENTS S'AVÈRE INDISPENSABLE AFIN DE PRÉSERVER LES USAGERS DOMESTIQUES DU POIDS DES INVESTISSEMENTS LIÉS À L'EAU POTABLE**

Le renforcement des moyens financiers des agences et offices de l'eau passe par **un rééquilibrage des redevances entre usagers professionnels et domestiques**, ce qui se traduirait non seulement par **la suppression de certaines exemptions et de planchers** qui ne paraissent pas justifiés, mais également par **la création d'une redevance sur les produits industriels à l'origine de pollutions émergentes**. Dans le même esprit, une taxe sur l'eau, transformée ou non, commercialisée dans un emballage, pourrait financer **une dotation d'investissement** qui apporterait aux communes une partie du financement nécessaire à la mise en place des mesures d'accessibilité à l'eau pour toutes et tous, avec un dispositif complémentaire spécifique pour les outre-mer dans le cadre du plan Chlordécone IV.

### **1. Une contribution minimale des usages agricoles constitue une étape indispensable du rééquilibrage des redevances, afin d'assurer un financement plus juste et durable de la politique de l'eau**

Depuis la loi du 16 décembre 1964 qui les a instituées, **les redevances sur l'eau ont connu plusieurs évolutions**, dont la dernière en date est celle intervenue en loi de finances pour 2024 et entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025 <sup>(1)</sup>. Dix redevances sont affectées au financement des agences et offices de l'eau, dont huit portent directement sur **des activités exerçant des pressions sur la ressource en eau**, du fait de pollution, de prélèvement ou de performance insuffisante des réseaux – fuites et pertes d'eau (cf. tableau récapitulatif page suivante). Le rendement de ces redevances est évalué à **2,49 milliards d'euros** pour l'année 2026 (2,32 milliards d'euros en 2024) <sup>(2)</sup>.

---

(1) Art. 101 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, modifié par l'art. 82 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Annexe Évaluation des voies et moyens du PLF pour 2026.

## RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES REDEVANCES DESTINÉES AUX AGENCES ET OFFICES DE L'EAU

NB : le « tarif » correspond au montant en euros fixé par l'agence de l'eau par unité de consommation ou de pollution pour calculer la redevance totale.

Intitulé de la redevance	Champ d'application – personnes redevables	Code de l'environnement	Modalités de calcul (plancher / plafond)
Redevance pour pollution d'origine non domestique des industriels non raccordés au réseau public de collecte des eaux usées	Personnes non raccordées au réseau public de collecte des eaux usées dont les activités <b>industrielles</b> entraînent un rejet directement dans le milieu d'au moins un élément constitutif de la pollution : phosphore, azote oxydé, nitrites, nitrates (entre autres) et, <b>depuis la loi n° 2025-188 du 27 février 2025, les PFAS, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.</b>	Art. L. 213-10-2	<p><b><u>Pour les matières polluantes hors PFAS :</u></b></p> <p>Assiette : poids des matières polluantes prises en compte.  <b>Exonération en-deçà d'un certain poids</b> (par exemple 880 kg par an pour les nitrates).</p> <p>Tarif plancher : 0 - Tarif plafond : fixé par la loi (par exemple 0,30 euro par unité pour les nitrates).</p> <p><b><u>Pour les PFAS : Tarif fixé par la loi :</u></b> 100 euros par 100 grammes par an (exemption en-deçà de 100 grammes).</p>
Redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage	Personnes exerçant des activités <b>d'élevage</b> et dont l'exploitation est composée d'au moins 90 unités de gros bétail (UGB), 150 UGB en zone de montagne.	Art. L. 213-10-3	<p>Redevance = (nombre d'UGB – <b>40</b>) × tarif</p> <p>Le tarif est fixé par la loi à 3 euros par UGB et par an avec une indexation sur l'inflation.</p>
Redevance sur la consommation d'eau potable	Tout abonné (personne physique ou morale) au réseau d'eau potable quel que soit son niveau de consommation.  <b>Exclusion des volumes d'eau utilisés pour l'élevage s'ils font l'objet d'un comptage spécifique.</b>	Art. L. 213-10-4	<p>Redevance = mètres cubes d'eau facturés × tarif</p> <p><b><u>Tarif plancher : 0</u></b> - Tarif plafond fixé par la loi : 1 euro par mètre cube.</p>
Redevance pour la performance des réseaux d'eau potable	Commune ou EPCI compétent en matière de distribution d'eau potable.  <b>Indirectement, tout abonné raccordé au réseau d'eau potable s'acquitte de la redevance.</b>	Art. L. 213-10-5	<p>Redevance = mètres cubes d'eau facturés × tarif × coefficient de modulation.</p> <p>Le coefficient de modulation dépend du niveau de performance du réseau : plancher à 0,2 (excellente performance) à 1 (mauvaise performance).</p> <p>Tarif plancher : 0 - Tarif plafond fixé par la loi : 1 euro par mètre cube.</p>

Intitulé de la redevance	Champ d'application – personnes redevables	Code de l'environnement	Modalités de calcul (plancher / plafond)
Redevance pour la performance des systèmes d'assainissement collectif	Commune ou EPCI compétent en matière d'assainissement collectif. <b>Indirectement, tout abonné raccordé au réseau d'assainissement s'acquitte de la redevance.</b>	Art. L. 213-10-6	Mécanisme similaire à celui de la redevance pour performance des réseaux d'eau potable, calculé sur le volume des <b>eaux usées</b> selon un tarif déterminé par l'agence de l'eau et un coefficient de modulation prenant en compte <b>la consommation en dioxygène (O<sub>2</sub>)</b> par les oxydants chimiques utilisés pour oxyder les substances organiques et minérales de l'eau
Redevance pour pollutions diffuses	Tout acheteur de <b>produit phytopharmaceutique</b> ou d'une semence traitée au moyen d'un produit phytopharmaceutique. Produits concernés : fongicides, herbicides, insecticides, etc.	Art. L. 213-10-8	Redevance = poids de la substance en kg × tarif <b>Les tarifs sont fixés par la loi et dépendent de la toxicité de la substance</b> (entre 0,90 euro par kg pour une toxicité pour le milieu aquatique de catégorie 3 ou 4 jusqu'à 9 euros le kg pour les substances cancérogènes et toxiques pour la reproduction).
Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	Toute personne physique ou morale, publique ou privée <b>prélevant sur la ressource en eau</b> : agriculteurs (irrigation), industriels (refroidissement, installations hydroélectriques), autres usagers économiques. Exclusions spécifiques : prélèvements en mer, aquaculture, géothermie, lutte antigel, etc.	Art. L. 213-10-9	Redevance = mètres cubes d'eau prélevés × tarif Exemption en-deçà d'un certain volume fixé par l'agence de l'eau (plafond à 7 000 mètres cubes ou 10 000 mètres cubes par an selon la zone 1 ou 2). Tarif plancher : dépend de l'usage (par exemple : 0,53 centime d'euro par mètre cube pour le refroidissement industriel en zone 1). <b>Plancher à 0 pour l'irrigation.</b> Tarif plafond : dépend de l'usage (par exemple : 0,95 centime d'euro par mètre cube pour le refroidissement industriel en zone 1).
Redevance pour stockage d'eau en période d'étiage	Toute personne physique ou morale, publique ou privée, disposant d'une installation de stockage de plus d'un million de mètres cubes et <b>qui procède au stockage de tout ou partie du volume écoulé dans un cours d'eau en période d'étiage</b>	Art. L. 213-10-10	Tarif plafond : 0,01 euro par mètre-cube

Source : rapporteurs

La réforme des redevances sur l'eau adoptée en 2025 doit permettre de **rééquilibrer progressivement l'origine des contributions**. En effet, **la répartition effective des redevances apparaît fortement déséquilibrée au détriment des ménages** : selon les données consolidées pour 2024 et communiquées aux rapporteurs par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), **80,8 % du produit provient des usagers domestiques** (1 872 millions d'euros), **7,2 % des activités industrielles** (167 millions d'euros), et **9,6 % du secteur agricole** (222 millions d'euros). Ce partage ne correspond pas à la pression exercée sur la ressource par ces différents acteurs. Ainsi, les usagers domestiques, via leur facture d'eau, assument près des quatre cinquièmes du coût global de la politique de l'eau alors qu'ils prélèvent environ 26 % de la ressource. Comme l'a rappelé M. Sylvain Barone, chercheur à l'INRAe <sup>(1)</sup>, cette situation trouve son origine dans **une logique historique visant à faire contribuer davantage les usagers considérés comme les principaux bénéficiaires des interventions des agences de l'eau** (construction des stations d'épuration, réseaux d'eau potable, etc.) sans tenir compte de la sollicitation et de la dégradation de la qualité de l'eau d'autres usagers.

---

(1) Audition du 26 mai 2025.

### Les objectifs de la réforme de 2025 et l'aménagement des redevances proposé dans le PLF pour 2026

La réforme intervenue en loi de finances pour 2024 avait **trois objectifs** : **renforcer le principe « pollueur-payeur »**, **améliorer la performance des services d'eau potable et d'assainissement collectif**, **financer le « plan eau »** annoncé par le président de la République le 30 mars 2023 <sup>(1)</sup> à hauteur de 475 millions d'euros. Afin de garantir le rendement des redevances dans la durée, les paramètres de chaque redevance sont indexés sur l'inflation. **Trois nouvelles redevances** ont été créées : sur la consommation d'eau potable, sur la performance des réseaux d'eau potable et sur la performance des installations d'assainissement collectif. Les taux de redevance, désormais appelés « **tarifs** », sont arrêtés par les instances de bassin (conseil d'administration de l'agence et comité de bassin) dans les limites fixées par la loi, avec des modulations de tarifs pour certaines redevances.

L'article 20 du PLF pour 2026 propose certaines modifications, notamment **l'abrogation de la majoration de 40 % de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique des industriels non raccordés au réseau public des eaux usées** (prévue à l'art. L. 213-10-2) en l'absence de suivi régulier des rejets, la **création d'un abattement**, à hauteur de 20 000 m<sup>3</sup> consommés, **de l'assiette de la redevance sur la consommation d'eau potable** (prévue à l'article L. 213-10-4) **pour les agriculteurs qui s'alimentent sur le réseau de distribution d'eau potable** en l'absence d'autre solution d'irrigation disponible, et la possibilité pour les agences de l'eau de **différencier**, en fonction de leur bassin hydrographique, **les tarifs des redevances sur la consommation d'eau potable, pour la performance des réseaux d'eau potable et pour la performance des systèmes d'assainissement** (articles L. 213-10-4, L. 213-10-5 et L. 213-10-6).

Les auditions ont révélé une appréciation nuancée de la réforme : saluée comme un progrès significatif, elle est toutefois jugée **encore insuffisante** par les acteurs associatifs. Ainsi, Nicolas Garnier, délégué général d'AMORCE, considère qu'« **[elle] a échoué à donner du sens au système** ». Alors que l'utilisateur domestique paie l'eau potable à un tarif situé entre 2 et 7 centimes par mètre-cube, l'agriculteur paie entre 1 et 2 centimes, et l'industriel moins de 1 centime. « Pour ces professionnels, l'eau reste un bien quasiment gratuit ! » Pour M. Sylvain Barone, la réforme procède à un rééquilibrage en faisant davantage contribuer les usagers industriels : c'est le cas, par exemple, de la contribution payée par EDF au titre du refroidissement des centrales. Cependant, si certaines exonérations ont été supprimées et des planchers institués pour les usages agricoles, il estime que « **globalement, nous ne sommes pas encore sur l'application du principe pollueur-payeur** ». La Coalition Eau souligne que la réforme ne permettra pas de financer les « traitements lourds » nécessités par la dépollution des PFAS dans l'Hexagone et des métaux lourds et pesticides dans les outre-mer : face au « mur d'investissement », il faudrait « renforcer le principe "pollueur-payeur" par un principe "qui détériore restaure" » <sup>(2)</sup>

(1) Présenté en mars 2023, le plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau, dit « plan eau », a pour objectif de garantir de l'eau pour tous, de qualité et des écosystèmes préservés. Il comporte 53 mesures autour de trois axes majeurs : sobriété des usages, disponibilité de la ressource, préservation de la qualité de l'eau.

(2) Réponses au questionnaire du 7 juillet 2025.

À cet égard, la Coalition Eau comme la FNCCR et AMORCE soulignent que la participation des usages agricoles aux redevances **demeure limitée**. Si les usages industriels font l'objet, avec la loi du 27 février 2025, d'une redevance au titre des rejets de PFAS qui complète la redevance pour pollutions industrielles (article L. 213-10-2 du code de l'environnement), les trois redevances pour les activités agricoles (redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage : article L. 213-10-4, redevance pour pollutions diffuses : article L. 213-10-8 et redevance pour prélèvement sur la ressource : article L. 213-10-9) sont atténuées par **l'existence de planchers égaux à zéro, d'exemptions et de tarifs relativement faibles qui en limitent la portée**.

La redevance pour prélèvement peut, en effet, être fixée à **zéro** pour les activités agricoles nécessitant une irrigation ou d'élevage. Or, dans le projet de loi de finances initial pour 2024 déposé devant l'Assemblée nationale, le dispositif prévoyait, pour ces deux redevances, un plancher fixé respectivement à 1,41 centime applicable en matière d'irrigation et 2,82 centimes par mètre-cube d'eau pour les éleveurs reliés au réseau public d'eau potable. Dans la navette parlementaire, le Sénat a supprimé certaines dispositions modifiant les redevances sur l'eau. L'amendement déposé en nouvelle lecture par le Gouvernement pour rétablir l'article initial <sup>(1)</sup> **a abandonné les dispositions initiales fixant des planchers positifs pour ces redevances**. De même, **l'augmentation des tarifs pour pollutions diffuses** par l'usage de produits phytosanitaires **n'a pas été reprise**. Ces tarifs demeurent fixés de 0,90 euro à 9 euros par kilogramme de substance selon la toxicité et la dangerosité du produit phytopharmaceutique utilisé pour traiter la semence.

Le Gouvernement a expliqué avoir fait ce choix « afin de tenir compte de ce que la hausse envisagée du taux de cette redevance aurait été difficilement soutenable par les exploitants agricoles qui en sont redevables, et des effets pervers qu'elle était susceptible de provoquer en portant atteinte à la capacité des mêmes exploitants de réaliser les investissements attendus pour accélérer la transition agro-écologique » <sup>(2)</sup>. Cependant, comme l'a souligné la FNCCR <sup>(3)</sup>, **les tarifs de la redevance pour pollutions diffuses n'auront pas augmenté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 <sup>(4)</sup> et son élargissement à l'ensemble des micropolluants est une nouvelle fois différé**, en décalage avec les engagements du plan Eau comme avec les orientations du plan Ecophyto 2030 <sup>(5)</sup>.

---

(1) Amendement n° [715](#) du Gouvernement déposé le 14 décembre 2023.

(2) Observations du Gouvernement sur la loi de finances pour 2024 annexées à la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-862 DC.

(3) Réponses au questionnaire du 14 avril 2025.

(4) Depuis la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2017 de finances pour 2018 (art. 234).

(5) Adoptée en mai 2024, la stratégie Ecophyto 2030 doit conduire à une réduction de 50 % de l'utilisation des produits phytosanitaires.



À cet égard, l'association AMORCE souligne que la redevance pour pollutions diffuses n'apporte que 5 % des recettes des agences. Elle suggère d'**élargir l'assiette de la redevance** <sup>(1)</sup> en y ajoutant les pesticides mis en évidence dans les campagnes de suivi des rejets de substances dangereuses dans l'eau (RSDE) mais non taxés à ce jour, ainsi que les engrais utilisés lors de l'exploitation agricole pour la culture et l'élevage (matières fertilisantes et supports de culture) qui contiennent les pollutions aux métaux lourds qu'ils engendrent.

Dans son rapport sur la gestion quantitative de l'eau publié en juillet 2023 <sup>(2)</sup>, la Cour des comptes alerte sur **les limites d'une fiscalité environnementale insuffisante** et sur **l'intensification des conflits d'usage**. Elle relève notamment que « l'irrigation agricole s'est développée dans des régions où cette pratique n'était pas habituelle et aggrave des situations déjà tendues ». Selon la Cour, le plafonnement du produit des redevances et les exemptions ont « un effet contre-productif » et ne permettent pas aux redevances sur les prélèvements et pour pollution diffuses de « jouer leur rôle de levier » en faveur de la sobriété et de la protection de la ressource.

Les rapporteurs considèrent qu'au regard des enjeux en présence, la mission d'information pourrait utilement être prolongée, pour son volet agricole, par **une étude dédiée menée en concertation avec les agriculteurs, les éleveurs et les maraîchers**. Celle-ci permettrait d'examiner les modalités selon lesquelles **la redevance pour pollutions diffuses pourrait évoluer progressivement**, tant en ce qui concerne leurs tarifs que la liste des substances contenues dans les produits phytosanitaires assujettis.

**Recommandation n° 38** : Rééquilibrer les recettes des agences de l'eau afin de **faire davantage contribuer les acteurs économiques**.

**Recommandation n° 39 de M. Gabriel Amard** : Étendre plus largement l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses (article L. 213-10-8 du même code) **aux substances pesticides identifiées comme dangereuses** et **en rehausser significativement les tarifs**.

## **2. L'instauration d'une redevance ciblant la mise sur le marché des produits industriels générateurs de polluants persistants permettrait de faire davantage contribuer les sources de pollution**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, les usages industriels de l'eau sont assujettis à trois types de redevances :

---

(1) Les listes des substances de catégorie 1 et 2 contenues dans les produits phytopharmaceutiques faisant l'objet de la redevance sont fixées par l'arrêté du 29 novembre 2019 établissant la liste des substances définies à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement relatif à la redevance pour pollutions diffuses. L'arrêté n'a pas fait l'objet de modification.

(2) *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique. Exercices 2016-2022, rapport public thématique, juillet 2023, p. 38 et s.*

– **la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique** (article L. 213-10-2 du code de l'environnement), qui prend en compte les effluents rejetés directement dans le milieu naturel (métaux, nitrates, substances toxiques, etc. mais aussi chaleur qui concerne principalement les rejets des centrales thermiques) ;

– à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, **la redevance** due par les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), assise **sur les rejets de PFAS** (même article) ;

– **la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau** (article L. 213-10-9).

Toutefois, la combinaison de ces dispositifs laisse **hors du champ contributif** un maillon essentiel : les acteurs qui **mettent sur le marché** les produits industriels à l'origine des pollutions. En l'absence d'un mécanisme de contribution en amont, les importateurs ou distributeurs de substances ou de produits contenant des PFAS, microfibres, solvants ou autres composés persistants **ne supportent pas le coût environnemental futur** de la pollution qu'ils contribuent pourtant à diffuser. Cette lacune entraîne une double distorsion : elle **désincite l'écoconception et reporte le coût de la dépollution sur l'utilisateur domestique**.

L'association AMORCE fait observer que si **la responsabilité** des industriels à l'origine des rejets de polluants persistants est bien établie, celle **des « metteurs sur le marché » de produits générateurs de pollution est moins explicite, mais bien réelle**. En l'absence d'un partage plus équitable du coût de la dépollution, le tarif du mètre-cube pour l'utilisateur domestique devra inéluctablement augmenter fortement dans les prochaines années. M. Nicolas Garnier, délégué général d'AMORCE, a cité une étude du Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) qui évalue à 25 % l'augmentation du tarif du mètre-cube d'eau potable domestique nécessaire pour financer le traitement des micropolluants, l'association estimant elle-même que **le renchérissement pourrait atteindre jusqu'à 50 % dans les bassins de vie de plus petite taille**. Pour cette raison, AMORCE recommande l'instauration d'**une redevance ciblant les « metteurs sur le marché »** (importateurs et distributeurs, en gros ou en détail) **de produits générateurs de pollutions émergentes**, y compris les produits pharmaceutiques. Sans être exhaustif, seraient concernés les produits contenant les micropolluants suivants :

- les ustensiles de cuisine et leurs revêtements ;
- les microfibres plastiques (polyester, acrylique, etc.) ;
- certains métaux (plomb notamment) ;
- les phtalates et autres plastifiants ;
- les détergents et les solvants (chloroforme, tétrachloréthylène, etc.).

Ces substances sont présentes dans de nombreux produits de consommation courante (emballages y compris alimentaire, ustensiles de cuisine, cosmétiques, produits chimiques destinés à l'agriculture, produits d'entretien ménager, jouets, revêtements de sol, vêtements, etc.) et **se retrouvent dans le réseau d'assainissement des eaux usées et le milieu naturel** : contamination de l'eau issue du lavage des textiles synthétiques, rejets des produits d'entretien dans les eaux usées, contamination de l'eau par les phtalates (PVC), contamination des produits issus de l'agriculture, etc.

Les rapporteurs sont favorables à l'**instauration d'une telle redevance**, qui viendrait compléter celle instaurée sur les substances PFAS par la loi du 27 février 2025. L'objectif est avant tout de **faire en sorte que la mise sur le marché de ces substances contribue au financement de leur dépollution** lorsqu'elles se retrouvent rejetées dans le milieu naturel. Cette redevance, dont le tarif pourrait être faible compte tenu de l'assiette large, permettrait d'abonder le budget des agences et offices de l'eau afin d'apporter du financement aux collectivités.

**Recommandation n° 40** : Instaurer **une nouvelle redevance applicable à toute personne qui importe, commercialise ou distribue des produits industriels contenant des molécules considérées comme des sources de pollutions persistantes** (PFAS, microfibres plastiques, détergents et solvants, etc.).

### **3. Le renforcement du plan Chlordécone IV par une aide dédiée au soutien à la potabilisation permettrait de mieux répondre aux besoins sanitaires urgents des Antilles et corriger des inégalités territoriales persistantes**

La situation de l'eau potable dans les outre-mer, en particulier en **Guadeloupe** et en **Martinique**, présente des spécificités qui la distinguent profondément de celle de l'Hexagone. Les collectivités ultramarines, qui assument les responsabilités de personnes responsables de la production et de la distribution d'eau potable (PRPDE), doivent faire face à une **combinaison de contraintes structurelles** : une ressource plus vulnérable (sécheresse, risques naturels)<sup>(1)</sup>, une contamination historique aux pesticides, des infrastructures vieillissantes et un contexte socio-économique qui limite les marges de manœuvre financières des opérateurs publics

Parmi ces défis, la pollution persistante à la **chlordécone** continue de peser lourdement sur les capacités de potabilisation locales. Utilisé de 1972 à 1993 pour lutter contre le charançon du bananier, ce pesticide extrêmement **rémanent et toxique** a contaminé durablement les sols, les nappes phréatiques, les rivières et certains littoraux.

---

(1) À titre d'exemples : la communauté intercommunale du nord de la Réunion (CINOR) a indiqué devoir utiliser des chaînes de refoulement pour acheminer l'eau depuis le littoral jusqu'en altitude pour alimenter des bassins de vie confrontés à des épisodes de sécheresse. La Guadeloupe doit faire face à l'échouage des sargasses dont la décomposition contribue à polluer les eaux souterraines.

En Martinique comme en Guadeloupe, la présence de chlordécone dans l'environnement demeure **un enjeu sanitaire majeur**, reconnu à l'échelle nationale depuis quinze ans. Plusieurs épisodes récents ont illustré cette difficulté : fermetures ponctuelles de prises d'eau contaminées, tensions sur l'alimentation en eau potable de certains bassins de vie, nécessité de mettre en place des traitements lourds pour garantir la conformité sanitaire de l'eau distribuée.

#### **Le plan Chlordécone IV**

La lutte contre la pollution à la chlordécone en Martinique et en Guadeloupe a fait l'objet d'un ensemble d'actions, mises en œuvre à travers **quatre plans nationaux depuis 2008**.

Les deux premiers plans ont réalisé une cartographie de la pollution, des analyses épidémiologiques et sanitaires, un accompagnement des agriculteurs. Une première évaluation de ces plans a été réalisée en 2019 par une commission d'enquête, concluant à un « manque d'ambition » <sup>(1)</sup>.

Suite au déplacement du président de la République aux Antilles en septembre 2018, un plan d'actions 2019-2020 a été engagé pour tenir compte des conclusions de la commission d'enquête et concrétiser les orientations issues du colloque scientifique et d'information sur la chlordécone qui s'est tenu en Martinique et en Guadeloupe du 16 au 19 octobre 2018. Ce plan d'actions est venu s'ajouter aux mesures prévues par le plan **Chlordécone III (2014-2020)**.

**Un nouveau plan Chlordécone IV (2021-2027)** a été lancé le 24 février 2021. Ce plan a été élaboré à l'issue d'un processus de co-construction associant l'ensemble des acteurs (services de l'État, collectivités, associations, organisations professionnelles), et après une consultation publique organisée aux Antilles fin 2020.

Le budget pour la période 2021 à 2027, initialement prévu pour 92 millions d'euros, a été relevé à 130 millions d'euros en 2023. Il comprend notamment **un volet « santé »** (prévention et accompagnement des femmes enceintes, exploitants agricoles, éleveurs et pêcheurs professionnels, contrôle et surveillance accrue des produits de pêche et de l'alimentation, ainsi que de l'eau, notamment des sources et aires de captage).

Lors de son audition <sup>(2)</sup>, M. Ferdy Louisy, président du Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG), a souligné que les capacités financières du syndicat ne sont pas dimensionnées pour absorber en même temps les coûts considérables associés à la modernisation de la potabilisation, à la protection des prises d'eau et au renforcement des contrôles sanitaires. Pour l'heure, il considère que « **l'approvisionnement en charbons actifs reste la priorité** ».

---

(1) *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique, sur les responsabilités publiques et privées dans la prolongation de leur autorisation et évaluant la nécessité et les modalités d'une indemnisation des préjudices des victimes et de ces territoires, M. Serge Letchimy, président, Mme Justine Benin, rapporteure, 26 novembre 2019, p. 86-92.*

(2) *Audition du 7 juillet 2025.*

L'approvisionnement en charbons actifs, essentiels pour la potabilisation de l'eau, ne peut se faire localement : les charbons viennent de l'Hexagone **ce qui est très coûteux** <sup>(1)</sup> et **les délais d'acheminement sont particulièrement longs** <sup>(2)</sup>. Afin de réduire la pression financière sur les collectivités responsables de la production et de la distribution de l'eau potable, le président du SMGEAG suggère de flécher des crédits alloués au plan Chlordécone vers l'approvisionnement en charbons actifs.

Dans cette logique, les rapporteurs préconisent un élargissement du volet « Santé » du plan Chlordécone afin de soutenir financièrement les mesures de potabilisation de l'eau en Martinique et en Guadeloupe, notamment l'acquisition de charbons actifs et le renforcement des infrastructures d'assainissement et de dépollution.

**Recommandation n° 41 :** Intégrer dans le volet « Santé » du **Plan Chlordécone IV** (2021-2027) un dispositif spécifique visant à **aider financièrement les personnes responsables de la production ou de la distribution de l'eau (PRPDE) de Guadeloupe et de Martinique à améliorer leurs capacités de potabilisation de l'eau** distribuée dans leurs bassins de vie.

#### **4. L'assujettissement de l'eau emballée à une taxation minimale permettrait de financer de manière équitable et pérenne les actions d'amélioration de l'accès à l'eau potable**

En l'absence de la compensation financière par l'État prévu par l'ordonnance de 2022 pour les diagnostics de précarité et pour la mise en place et l'entretien des équipements garantissant l'accès à l'eau des publics vulnérables, il pourrait être envisagé de créer **une dotation spécifique destinée à soutenir les communes et leurs groupements dans leurs investissements en matière de solidarité pour l'accès à l'eau potable**.

Afin de ne pas peser sur le budget de l'État, la Coalition Eau propose d'alimenter cette dotation par **une taxe assise sur la vente d'eau emballée** <sup>(3)</sup>. Cette taxe porterait sur l'eau, y compris l'eau transformée (eau aromatisée ou gélifiée), conditionnée en bouteilles plastique, en brique, en gourde ou tout autre type d'emballage.

---

(1) L'approvisionnement en charbons actifs pour les cinq usines de traitement du bassin de vie Guadeloupéen est d'environ un million d'euros par cycle de traitement. Le cycle de traitement par charbons actifs est généralement de 12 mois, mais peut varier en fonction d'un certain nombre de facteurs : intempéries, grandes pluies, turbidité de l'eau, entraînant ainsi un usage plus intensif des charbons actifs et par conséquent une réduction du cycle jusqu'à 6 mois.

(2) Entre 10 à 15 jours de navigation sont nécessaires à la traversée en bateau des charbons actifs du territoire hexagonal et la Guadeloupe.

(3) Réponses au questionnaire du 10 juillet 2025. Coalition Eau fait référence à un « fonds » plutôt qu'à une dotation.

M. Jean-Michel Brard recommande d'**exclure toutefois l'eau conditionnée en bouteille de verre de l'assiette de la taxe**, compte tenu du caractère écologique du verre (recyclage très facile, pas d'altération du goût, qualité préservée de l'eau dans la durée).

Un tel dispositif présenterait plusieurs avantages :

– **un mécanisme redistributif clair**, où la consommation d'eau emballée, le plus souvent un choix de confort ou de préférence, contribue à garantir l'accès à l'eau potable pour celles et ceux qui en sont privés ;

– **une responsabilisation de l'industrie de l'eau embouteillée**, qui repose sur la ressource hydrique nationale et bénéficie d'un marché dynamique ;

– pour les collectivités, **une ressource stable et prévisible**, indexée sur une consommation peu volatile ;

– **une légitimité publique forte**, puisque la taxe finance exclusivement des actions d'intérêt général liées au droit à l'eau.

La taxe pourrait être fixée à **un niveau très faible**, par exemple 0,2 centime par litre d'eau emballée. Compte d'un volume d'eau emballée vendu en France d'environ 8,4 milliards de litres chaque année, son rendement pourrait atteindre entre **16 et 18 millions d'euros**.

En définitive, **cette dotation « eau potable et solidarité » permettrait à la solidarité nationale de jouer pleinement son rôle**, tout en soulageant les budgets locaux et en améliorant concrètement la situation des personnes en précarité hydrique. Les rapporteurs recommandent d'étudier la mise en place de cette dotation, qui pourrait être prioritairement affectée aux collectivités d'outre-mer.

**Recommandation n° 42** : Instituer **une dotation d'investissement « eau potable et solidarité »**, financée par **une taxe sur l'eau vendue en France, y compris transformée (eau aromatisée) ou non, dès lors qu'elle est emballée, quelle que soit la nature du contenant** (plastique, brique, gourde, etc.).

**M. Jean-Michel Brard** recommande d'**exclure de l'assiette de cette taxe l'eau conditionnée en bouteille de verre**, au regard des qualités écologiques de ce mode de conditionnement qui préserve les qualités physicochimiques et organoleptiques de l'eau.

Cette dotation sera destinée à **aider les communes et leurs groupements à financer la mise en place de dispositifs d'accès à l'eau potable**, suite à la réalisation de leur diagnostic territorial.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

*Lors de sa réunion du mercredi 15 avril 2026 à 15 heures, la délégation a examiné le présent rapport et en a autorisé la publication.*

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne, sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://assnat.fr/euXVEs>

\*

\* \*





## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Administrations centrales :**

#### **Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)**

- Mme Isabelle Kamil, sous-directrice de la protection et gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques ;
- Mme Laure-Anne Magnard, cheffe du bureau de la qualité de l'eau et agriculture (EARM5).

#### **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Lionel Lagarde, adjoint à la sous-directrice des compétences et des institutions locales ;
- Mme Élise Dassonville, adjointe à la cheffe du bureau des services publics locaux.

#### **Direction générale de la santé (DGS)**

- Mme Adeline Croyère, sous-directrice de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation ;
- Mme Mathilde Merlo, cheffe du bureau de la qualité des eaux.

### **Agences de l'eau :**

#### **Agence de l'eau Loire-Bretagne**

- M. Loïc Obled, directeur général ;
- M. Denis Rousset, chef de service.

#### **Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse**

- M. Nicolas Mourlon, directeur général.

### **Agences régionales de santé (ARS) :**

#### **Agence régionale de santé d'Île-de-France**

- M. Luc Ginot, directeur de la santé publique ;
- M. Raphaël Povert, ingénieur responsable de la cellule eaux.

### **Agence régionale de santé des Pays de la Loire**

- M. Jérôme Jumel, directeur général ;
- Mme Karen Burbain-Evain, directrice de la santé publique et environnementale ;
- Mme Valérie Vial, ingénieure sanitaire en charge des contrôles sanitaires de l'eau.

### **Associations d'élus locaux :**

#### **Association des collectivités pour la maîtrise des déchets et de l'environnement (ASCOMADE)**

- M. Vincent Gaillard, directeur ;
- M. Quentin Brancato, chargé de mission « eau potable » ;
- M. David Chaudriller, chargé de mission « eau potable ».

#### **Association des maires et des présidents d'intercommunalité de France (AMF)**

- M. Bertrand Hauchecorne, référent « eau » de l'AMF, maire de Mareau-aux-Prés (45) ;
- Mme Gwenola Stephan, chargée de mission « transition écologique ».

#### **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

- M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon (18) et président de l'Association des maires ruraux du Cher.

#### **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**

- M. Hervé Paul, vice-président « cycle de l'eau » de la FNCCR, président de la régie Eau d'Azur, vice-président de la métropole de Nice, maire de Saint-Martin-du-Var (06) ;
- M. Régis Taisne, chef du département « cycle de l'eau » ;
- M. Franco Novelli, adjoint au chef du département « cycle de l'eau ».

#### **Intercommunalités de France**

- M. Régis Banquet, vice-président en charge de l'eau, président de Carcassonne Agglo, maire d'Alzonne (11).

## **Associations et organisations non-gouvernementales (ONG) :**

### **Amorce**

- M. Nicolas Garnier délégué général ;
- Mme Anna Fiegel, chargée de mission juridique et institutionnelle.

### **Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE)**

- M. Denis Guilbert, vice-président, en charge du lien avec les collectivités territoriales ;
- M. Frédéric Blanchet, président de la commission Eau potable ;
- Mme Adeline Clifford, adjointe à la directrice générale.

### **Associations d'usagers**

#### *Pour l'association Consommation, logement, cadre de vie (CLCV)*

- Mme Selma Amimi, chargée de mission alimentation et développement durable ;
- M. Guillaume Ramond, responsable des relations institutionnelles ;

#### *Pour l'association Eau publique Orge-Essonne*

- M. Pascal Grandjeat, administrateur ;

#### *Pour la Coordination nationale des consommateurs d'eau (CACE)*

- M. Jean-Louis Linossier, président ;
- Mme Micheline Desseigne, trésorière ;

#### *Pour l'Union fédérale des consommateurs (UFC) – Que Choisir*

- M. Pierre Guillaume, administrateur national ;
- M. Olivier Andrault, chargé de mission « alimentation ».

### **Génération futures**

- Mme Pauline Cervan, chargée de mission réglementaire et scientifique.

### **Solidarités international – Coalition Eau**

#### *Pour Solidarités international*

- Mme Manon Gallego, coordinatrice des opérations France ;
- Mme Louise Bejot, responsable des études sur l'eau, l'hygiène et l'assainissement (EHA) ;

– Mme Élise Duloutre, référente juridique et plaidoyer ;

*Pour la Coalition Eau :*

– Mme Édith Guiochon, coordinatrice par intérim ;

– M. Julien Lallemand, ingénieur en eau et environnement, co-fondateur de l'association Sillages.

### **Autorités organisatrices des services d'eau potable :**

#### **Régie de l'eau de Bordeaux Métropole (33)**

– Mme Sylvie Cassou-Schotte, présidente ;

– M. Nicolas Gendreau, directeur général.

#### **Régie de l'eau du Grand Lyon (69)**

– Mme Anne Groperrin, présidente de la régie et vice-présidente de la métropole de Lyon chargée du cycle de l'eau ;

– M. Florestan Groult, vice-président de la régie et vice-président de la métropole de Lyon chargé des sports et de la vie associative ;

– M. Christophe Drozd, directeur de la régie.

#### **Régie de l'eau du Grand Reims (51)**

– M. Francis Blin, vice-président de la communauté urbaine du Grand Reims, délégué à l'eau et à l'assainissement, maire de Trigny ;

– M. Jérôme Lasseaux, directeur de l'eau et assainissement du Grand Reims.

#### **Régie de l'eau de Grenoble Alpes Métropole (38)**

– M. Nicolas Perrin, directeur.

#### **Régie de l'eau Odyssi de la Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM - 972)**

– M. Pierre-Yves Laurence, directeur général des services de la régie ODYSSI ;

– M. Édouard Comlan, directeur général adjoint technique de la CACEM ;

– Mme Laurence Louison, cheffe du service Eau et assainissement de la CACEM ;

– M. Grégory Lefèbvre, chef du service de la conduite d'opérations Eau et assainissement de la CACEM.

### **Régie Eau publique par Est ensemble (93)**

- M. Jean-Claude Oliva, président de la régie, vice-président de l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble Grand Paris chargé de l'eau et de l'assainissement, conseiller municipal de Bagnolet ;
- M. Mathieu Jouselin, directeur de la régie ;
- Mme Ève Karleskind, directrice générale adjointe des services techniques de l'EPT ;
- M. Hugo Rzasa, chef de cabinet de M. Patrice Bessac, président de l'EPT.

### **Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA)**

- M. Frédéric Pfliegersdoerffer, président, conseiller régional du Grand Est, maire de Marckolsheim (67), président de la communauté de communes du Ried de Marckolsheim ;
- Mme Estelle Burckel, directrice générale adjointe « métiers et expertise technique ».

### **Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF)**

- M. Luc Strehaiano, maire de Soisy-sous-Montmorency (95), président de la communauté d'agglomération Plaine Vallée, premier vice-président du SEDIF ;
- M. Raymond Loiseleur, directeur général des services ;
- M. Jean-Luc Sciacaluga, directeur du contrôle de la délégation ;
- M. Sébastien Fayon, chef du service de la gestion du patrimoine et du schéma directeur.

### **Syndicat mixte Atlantic'Eau**

- M. Frédéric Millet, président, maire de Guenrouët (44) ;
- M. Mickaël Derangeon, vice-président en charge de la sécurité sanitaire ;
- M. Stéphane Faivre, directeur général.

### **Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG)**

- M. Ferdy Louisy, président, maire de Goyave (971) ;
- M. Dominique Laban, directeur général par intérim ;
- M. Gérald Négraud, directeur général adjoint technique ;
- Mme Virginie Tara, chargée de la surveillance de la qualité de l'eau potable.

### **Syndicat mixte départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC 40)**

- M. Laurent Civel, directeur général des services ;
- M. Benoît Auguin, directeur technique de l'eau et de l'assainissement ;
- Mme Patricia Januskiewicz, cheffe du service « Ressource en eau ».

### **Syndicat mixte d'eau potable (SMEP) Rhône-Sud**

- M. Guy Martinet, maire de Loire-sur-Rhône (69), président du SMEP.

### **Fédérations d'entreprises délégataires :**

#### **Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)**

- M. Arnaud Bazire, vice-président ;
- Mme Aurélie Colas, déléguée générale.

### **Instances consultatives nationales :**

#### **Comité national de l'eau**

- M. Jean Launay, président.

### **Experts :**

#### **Académie des sciences**

- M. Bruno Chaudret, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), membre de la section de Chimie de l'Académie ;
- Mme Odile Eisenstein, directrice de recherche émérite au CNRS, membre de la section de Chimie de l'Académie ;
- Mme Juliette Rochet, directrice du service des comités, avis et rapports ;
- Mme Erika Pietrykowski, chargée de mission

#### **Universitaires**

- M. Sylvain Barone, chercheur en sciences politiques à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe) ;
- Mme Aude Sturma, chercheuse associée au Centre d'études et de recherche travail, organisation et pouvoir (CERTOP).

### **Contributions écrites :**

#### **Autorités organisatrices des services d'eau potable :**

- Direction du cycle de l'eau du Havre Seine Métropole (76) ;
- Direction du cycle de l'eau de Nantes Métropole (44) ;

- Régie Eau d’Azur de la Métropole Nice Côte d’Azur (06) ;
- Régie des eaux de Montpellier Méditerranée Métropole (34) ;
- Service des eaux de la communauté de communes Eaux d’Entre Bièvre et Rhône (38) ;

**Offices de l’eau des territoires ultramarins :**

- Office de l’eau de Guadeloupe ;
- Office de l’eau de la Guyane ;
- Office de l’eau de la Martinique ;
- Office de l’eau de La Réunion.

**Universitaires**

- M. Rémi Barbier, professeur de sociologie et de gestion de l’environnement à l’École nationale de génie de l’eau et de l’environnement de Strasbourg (ENGEES).