

AVIS

relatif à un projet d'indicateur global de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine

14 novembre 2018

Par saisine en date du 21 juin 2018, la Direction générale de la santé (DGS) sollicite l'avis du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) sur une proposition d'indicateur global de la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (EDCH) qu'elle a élaboré avec des Agences régionales de santé (ARS). Cet indicateur, qui entend améliorer l'information du public sur la qualité de l'eau distribuée, est destiné à être inséré dans la fiche dite « infofacture » (IF) transmise aux consommateurs, par les ARS.

La fiche IF est transmise une fois par an en accompagnement d'une des factures d'eau.

Le nouvel indicateur proposé est un code couleur correspondant à 4 niveaux d'impact sanitaire (annexe) lié à des « non conformités » survenues dans l'année écoulée au sein de l'Unité de distribution (UDI). Le code est calculé sur la base des paramètres classés « limites de qualité » par le Code de la Santé Publique et repose sur l'épisode de non-conformité le plus pénalisant survenu.

Le Haut Conseil de la santé publique a pris en considération les éléments suivants :

La saisine précise que le nouvel indicateur proposé a notamment pour objet « d'améliorer l'accessibilité et la compréhension de l'information par la population » et est destiné, pour cela, à être intégré dans un nouveau format de la fiche IF.

Les avis recueillis au cours des auditions auprès d'ARS, de gestionnaires de l'eau de consommation et de gestionnaires de copropriétés.

La réglementation, qui précise que les EDCH comprennent les eaux distribuées en réseau, des eaux conditionnées de source ou rendues potables par traitement et les glaces alimentaires.

La fiche IF, et l'indicateur proposé, représentent le bilan de la qualité de l'eau distribuée dans une unité de distribution (UDI) au cours de l'année écoulée.

Elle est générée par une ARS, transmise à la personne responsable de la production et de la distribution de l'eau (PRPDE) qui doit la diffuser une fois par an directement, ou via un délégataire, en accompagnement d'une facture.

Tous les consommateurs ne sont actuellement pas destinataires d'une facture émise par la PRPDE.

L'enquête Kantar TNS de 2016 intitulée « Comment est perçu et jugé le nouvel indicateur de la qualité de l'eau du robinet ? », qui fait état de réactions contrastées de la part des personnes interrogées quant à la mise en place de l'indicateur synthétique figurant quatre niveaux de la qualité de l'eau.

Les codes C (couleur jaune) et D (couleur orange) reflètent des événements négatifs passés ayant probablement été traités et résolus en cours d'année, tout en fournissant une information sous forme de bilan.

Le Haut conseil de la santé publique constate :

1. Concernant l'accès des consommateurs à la fiche IF ou son équivalent

Les informations recueillies au cours des auditions confirment que la chaîne de transmission de la fiche IF à tous les consommateurs est actuellement déficiente. Si les ARS transmettent bien les fiches IF, les PRPDE et/ou leurs délégataires ne semblent pas le faire systématiquement. En complément, les consommateurs dans les copropriétés, qu'ils soient propriétaires ou locataires, n'ont généralement pas connaissance de la fiche IF, qui n'est pas ou peu transmise par les gestionnaires de biens ou les propriétaires à leurs locataires.

La facturation de l'eau étant de plus en plus dématérialisée, la fiche IF ne sera plus, à moyen terme, diffusée dans les boîtes aux lettres. L'accès actuel aux factures via les sites de paiement en ligne est direct, et le consommateur n'ira pas nécessairement chercher sur d'autres pages du site les détails de sa facture et encore moins la fiche IF associée.

Les sites internet des PRPDE (mairies, communautés de communes,...) ne relaient actuellement pas assez les informations sur la qualité de l'eau.

2. Concernant la compréhension du contenu de la fiche IF

L'étude Kantar TNS confirme que les personnes interrogées trouvent le contenu de la nouvelle fiche IF plus compréhensible que l'ancienne.

La clarté et la compréhension de l'information fournie dans la fiche IF peuvent susciter davantage de réactions de la part des consommateurs. Si ces réactions ne concerneraient que peu les fiches A et B, l'inquiétude suscitée par la réception de fiches C ou D est probable et confirmée par l'enquête Kantar TNS :

« La meilleure clarté de la nouvelle version suscite des inquiétudes sur les fiches C et D.

La nouvelle version des fiches entraîne une prise de conscience :

- Elle dégrade légèrement la perception de la qualité de l'eau des fiches C et D ;
- Elle dissuade un peu les gens de l'utiliser dans leur vie quotidienne (fiche D) ;
- Elle est moins bien perçue et inquiète davantage ;
- Elle pousse davantage à agir que l'actuelle, notamment pour se renseigner ou pour réduire sa consommation (fiche D) ».

L'indicateur étant basé au mieux sur les données de l'année écoulée, cela génère une ambiguïté quant à la qualité « actuelle » de l'eau. Il est probable que les consommateurs qui reçoivent une fiche avec un indicateur classé C ou D interprètent cette information comme exprimant la réalité du présent, à savoir « mon eau est actuellement non conforme, donc pouvant présenter des risques à la consommation ». Ils peuvent aussi la percevoir comme exprimant une « réalité antérieure puisqu'il est possible, voire très probable, que le problème à l'origine du déclassement

de l'indicateur ait été corrigé, rendant l'information transmise comme perçue obsolète voire erronée.

Si l'information détaillée sur le problème qui a entraîné le déclassement en C ou D et sur sa correction qui devrait être datée, n'est pas bien visible, l'inquiétude ne sera pas dissipée, avec toutes les réactions que cela pourrait induire. Ceci rendrait, par conséquent, l'indicateur (C ou D) source d'incompréhension alors qu'il vise justement à améliorer la compréhension. Par exemple, si une situation anormale décelée en janvier a été résolue immédiatement, l'indicateur transmis sans explications, ou l'indicateur lu sans prendre connaissance des explications, conduira le consommateur à considérer que son eau était déclassée toute l'année passée, et l'est encore aujourd'hui.

Le terme « ayant pu » pour les catégories C et D suggère des cas avec une absence de limitations ou de restrictions malgré un problème significatif. Dans ce cas, les consommateurs n'ont alors pas été avertis au moment des faits mais le seront parfois un an après en recevant la fiche IF.

Une ambiguïté importante existe concernant l'origine du prélèvement de l'eau puisque qu'il est évoqué l'exclusion de paramètres influencés par les réseaux alors que des prélèvements du contrôle sanitaire sont réalisés en réseau et notamment dans les réservoirs. Il est donc difficile de savoir si l'indicateur ne sera calculé que sur les données concernant les échantillons prélevés en sortie d'unité de potabilisation ou le sera également dans le réseau, y compris au robinet du consommateur. Cette ambiguïté peut générer un biais dans les calculs effectués par les ARS mais aussi une incompréhension pour les consommateurs qui pensent que l'indicateur reflète la qualité de l'eau au robinet.

Les rédacteurs ont décidé d'exclure du calcul de l'indicateur des paramètres en lien avec les matériaux du réseau public, la raison évoquée étant que ces problèmes ne concernent qu'une portion du réseau public. Cette option n'est pas connue du consommateur lorsqu'il reçoit sa fiche IF alors qu'un habitant d'une ville peut être amené à déménager au sein de sa ville vers une portion du réseau concernée par les problèmes de relargage par les matériaux des canalisations.

Dans la fiche IF figurent généralement des commentaires concernant, à juste titre, des paramètres ayant présenté des non conformités dans l'année écoulée, mais aussi certains parfaitement conformes. Il est donc nécessaire, afin de ne pas troubler les messages transmis aux consommateurs, de s'interroger sur l'intérêt de décrire des paramètres n'ayant présenté aucune non-conformité. La liste de ces paramètres exposés étant réglementaire, il est nécessaire de procéder périodiquement à sa révision.

3. Concernant le calcul de l'indicateur

L'indicateur ne sera jamais « autoporteur » (à savoir suffisamment explicatif sous sa forme colorée) dans sa compréhension, ce qui exige des informations complémentaires et indissociables en cas de non-conformité.

L'indicateur est calculé uniquement sur les paramètres inscrits en « limites de qualité », mais les paramètres acrylamide et épichlorhydrine en ont été exclus alors qu'ils ont pour origine essentiellement le procédé de traitement des eaux et, pour l'épichlorhydrine, également des revêtements pouvant être appliqués dans les installations des réseaux.

L'indicateur est, pour certains paramètres, calculé sur des « moyennes » sans autre précision alors que la moyenne géométrique serait la plus adaptée pour un reflet de la réalité.

Le paramètre « nitrites » est pris en compte uniquement lors des non conformités en réseau alors que des cas de fuites de nitrites peuvent exister en sortie d'usine sur des UDI où des prélèvements ne sont pas réalisés en réseau notamment dans les cas de dénitrifications biologiques.

4. Concernant l'harmonisation de l'information

Les ARS ne sont pas dans l'obligation d'appliquer le nouvel indicateur, ce qui entraînera une inégalité d'information entre les citoyens dans la fourniture d'un bien public et nuit, par définition, à l'efficacité d'un outil harmonisé de communication à visée nationale.

La rédaction des phrases de conclusion générale dans l'IF semble être actuellement à l'initiative de chaque rédacteur, ce qui peut conduire à des conclusions différentes sur des cas identiques.

L'objectif général étant de favoriser la diffusion de l'information auprès des consommateurs, ceci implique de leur expliquer la nature et l'intérêt de ce changement dans le contenu de la fiche IF ainsi que les moyens de bien en comprendre le contenu.

Le Haut Conseil de la santé publique recommande :

1. Concernant l'accès des consommateurs à la fiche IF ou son équivalent

Le démarrage de la mise en œuvre des fiches « nouvelle formule » doit être accompagné d'une campagne nationale d'information expliquant l'importance et l'intérêt afin d'encourager le nouveau dispositif et aider le consommateur à interpréter son nouveau contenu. Elle pourrait notamment revenir sur le parcours de l'eau et l'origine de l'EDCH (eau de surface ou eau souterraine), expliquer par qui sont réalisés les prélèvements et les analyses (surveillance et contrôle sanitaire), préciser le nombre de paramètres suivis et expliquer ce qui influence la qualité de l'eau du robinet (production d'eau potable, réseau de distribution, réseau intérieur, eau froide, eau chaude sanitaire).

Pour lutter contre les messages opposant eaux conditionnées, d'une part, et eau distribuée en réseau d'autre part, et conformément à la définition réglementaire des EDCH, l'indice correspondant doit être calculé et représenté de manière accessible aux consommateurs, également pour les EDCH conditionnées.

La fiche IF doit renvoyer, à l'aide d'une indication bien visible, vers le site internet national permettant de consulter les résultats des analyses pour chaque UDI. Elle devrait être disponible sur le site internet de toutes les mairies.

Sachant qu'une part des consommateurs ne lit pas nécessairement la fiche IF accompagnant la facture, l'indice doit être copié sur la facture dans un encart. Cet encart doit afficher sans ambiguïté l'identité de l'ARS afin de ne pas créer de confusion avec l'émetteur de la facture.

Compte tenu de la dématérialisation de la facturation, un consommateur consultant le site de paiement devrait être conduit à consulter la page informative avant de procéder au paiement.

Il importe de rendre obligatoire la diffusion, par tout moyen adapté (affichage dans les locaux communs, site internet, copie dans la facture des charges,...), de la fiche IF au sein des copropriétés et par les propriétaires bailleurs à leurs locataires.

2. Concernant la compréhension du contenu de la fiche IF

L'indicateur synthétique étant rétrospectif sur l'année écoulée, cette mention doit être clairement visible et expliquée.

L'indice doit impérativement être accompagné de la fiche IF contenant des explications sur les causes et effets des non-conformités, leurs durées, le descriptif des problèmes constatés au cours de la période écoulée, les mesures correctives mises en place et le temps mis à résoudre les non-conformités. Le consommateur doit être rassuré, dans les cas où cela est possible, par la faible probabilité que le problème se reproduise.

Le message « eau de bonne qualité » ne paraît pas assez « rassurant » pour le consommateur au regard d'un message comme « eau de qualité parfaitement conforme ».

Il apparaît logique que la fiche IF présente les couleurs correspondantes de tous les paramètres de qualité et pas uniquement ceux choisis pour figurer sur la fiche exemple.

Si la fiche IF doit présenter des informations sur des paramètres n'ayant pas été sujets à des non-conformités dans la période écoulée, il convient que leur présentation soit clairement séparée des autres et accompagnée d'un court texte précisant cette rubrique informative et en révisant la liste de ces paramètres pour l'adapter au contexte de l'UDI. L'idéal serait de présenter de manière simplifiée l'ensemble des paramètres mais, afin de ne pas compliquer la fiche, cette information complète doit pouvoir être disponible sur les sites internet de l'ARS et de la mairie. En effet, l'information existe dans la mesure où l'ARS en dispose pour calculer l'indicateur.

3. Concernant le calcul de l'indicateur

La fréquence d'échantillonnage a une grande influence sur la fiabilité des données et lorsque la moyenne est choisie pour calculer l'indicateur, il serait préférable et plus exact d'employer la moyenne géométrique plutôt que la moyenne arithmétique.

Aucune raison ne justifie d'exclure les paramètres acrylamide et épichlorhydrine qui sont des limites de qualité susceptibles d'être influencés par les réactifs et matériels utilisés dans la filière de potabilisation. Ils pourraient être intégrés dans le dispositif de calcul.

Il convient d'intégrer le paramètre « nitrites » mesuré dans les échantillons prélevés en sortie d'unité de production.

En cas de non-conformité pour les paramètres en liaison avec la qualité des canalisations en réseaux publics (chlorure de vinyle et Hydrocarbures Aromatique Polycycliques), l'ensemble des habitants de l'UDI doit en être informé. Si ces paramètres ne sont pas intégrés dans le calcul de l'indice, un encart préalable informatif décrivant les problèmes doit impérativement être intégré à la fiche.

Parmi les paramètres classés en références de qualité, certains peuvent présenter des impacts sanitaires et méritent d'être examinés pour leur éventuelle inclusion dans le calcul (aluminium, sulfates, coliformes).

4. Concernant l'harmonisation de l'information

Le dispositif doit être mis en œuvre de manière harmonisée sur tous les territoires et par toutes les ARS car il est impératif que tous les citoyens aient accès, par principe d'équité, au même niveau d'information.

Un effort d'harmonisation des phrases d'interprétation et de conclusion est nécessaire pour éviter des interprétations différentes sur des données identiques tout en laissant une capacité d'adaptation à chaque cas particulier.

La Commission spécialisée sur les risques liés à l'environnement (CSRE) a tenu sa réunion le 26 octobre 2018 et a voté l'avis par voie électronique le 14 novembre 2018 : 12 participants, 0 conflit d'intérêt, vote pour : 12, abstention : 0, contre : 0.

Avis produit par la

Le 14 novembre 2018

Haut Conseil de la santé publique

14 avenue Duquesne

75350 Paris 07 SP

www.hcsp.fr