

AVIS

de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments sur les propositions de la Commission de l'Union européenne pour l'application de la directive 98/83/CE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine – Conditions d'échantillonnage du plomb - Mesure de la radioactivité - Microbiologie

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a été saisie le 21 décembre 2001 par la Direction générale de la santé d'une demande d'avis portant sur différents textes diffusés par la Commission de l'Union européenne lors de la deuxième réunion du Comité d'adaptation de la directive 98/83/CE tenue les 5 et 6 novembre 2001 et en particulier sur la note proposée par la Commission sur l'échantillonnage du plomb dans les eaux d'alimentation.

Après consultation du Comité d'experts spécialisé « Eaux » réuni les 12 mars et 9 avril 2002, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments rend l'avis suivant :

I - Echantillonnage relatif au plomb dans les eaux d'alimentation

I.1. - Principaux éléments de la proposition de la Commission

La note (DWD/COM/2001/2) de la Commission propose de retenir la méthode d'échantillonnage dite « aléatoire » pour la réalisation de prélèvements d'eau effectués au titre du contrôle pour l'application du tableau B1 de l'annexe II de la directive. Elle insiste sur le fait que la fréquence d'échantillonnage fixée par ce texte est insuffisante pour assurer la protection de la santé des consommateurs et demande aux Etats membres de procéder à des programmes d'analyse complémentaires au titre de la subsidiarité. Dans ce cadre, elle formule des recommandations pour la structuration de plans nationaux d'action vis-à-vis du plomb en insistant sur le fait que les stratégies d'échantillonnage doivent alors être définies en fonction des objectifs poursuivis ; elle suggère plusieurs méthodes correspondant à différentes situations. Pour fonder sa position, la Commission fait référence aux études menées ces dernières années au niveau communautaire et auxquelles des équipes françaises ont participé.

I.2. - Commentaires

Sur le plan technique, il est reconnu que, compte tenu des différents facteurs intervenant sur les teneurs en plomb, il est très difficile de disposer d'une méthode d'échantillonnage qui permette d'avoir une évaluation de l'exposition moyenne hebdomadaire réelle de la population au plomb provenant des réseaux de distribution d'eau. Dans l'état actuel des connaissances, la méthode dite du prélèvement proportionnel faisant appel à un robinet intégrateur permet d'approcher au mieux cette valeur moyenne hebdomadaire mais la mise en œuvre en routine se révèle difficile.

Dans l'étude communautaire sur la comparaison de plusieurs méthodes d'échantillonnage, la méthode du prélèvement proportionnel a servi de référence. Des corrélations ont pu être établies entre les résultats produits à partir de cette méthode et ceux obtenus par la méthode de prélèvement aléatoire et par la méthode de prélèvement après 30 minutes de stagnation ; toutefois, les coefficients de corrélation ne sont pas très élevés (R^2 compris entre 0,5 et 0,6). Par référence aux limites de qualité, l'interprétation de la qualité de l'eau de certains points de prélèvement peut changer (conforme/non conforme) selon la méthode d'échantillonnage retenue mais, globalement, ces méthodes devraient permettre de détecter au moins trois quarts des sites pour lesquels la teneur en plomb dépasse 10 µg/l.

La proposition de retenir la méthode de prélèvement aléatoire pour le contrôle effectué en application du tableau B1 de l'annexe II de la directive correspond à un choix prenant en compte différentes contraintes dont la faisabilité de l'acte de prélèvement (durée notamment) mais la méthode retenue ne garantit pas le fait que, pour le robinet auquel le prélèvement sera réalisé, la valeur de la teneur en plomb mesurée correspondra à la moyenne hebdomadaire de l'eau consommée en ce point. Le même commentaire s'appliquerait si la Commission avait retenu comme méthode de référence celle du prélèvement après 30 minutes de stagnation.

Pour l'application du contrôle défini au tableau B1 de l'annexe II de la directive, la Commission donne la préférence à la méthode d'échantillonnage aléatoire car elle considère que, par rapport à la méthode du prélèvement après 30 minutes de stagnation, elle a tendance à sur-évaluer les teneurs en plomb et elle est plus rapide d'exécution. Sur ce dernier point, il faut toutefois remarquer que, pour le contrôle, le prélèvement d'eau devrait se faire sur des robinets situés dans des immeubles déterminés à partir d'une approche de type statistique et que l'acte de prélèvement comportera notamment :

- l'obtention du droit de pénétrer dans le domaine privé (maison, appartement, local),
- la réalisation du prélèvement selon la méthode retenue,
- la mesure sur place de paramètres de qualité de l'eau (pH, ...),
- la saisie d'informations utiles pour l'interprétation ultérieure des résultats des analyses (présence de tuyaux en plomb,...),
- éventuellement la réalisation d'un ou plusieurs autres types de prélèvements pour pouvoir donner des conseils d'utilisation de l'eau aux occupants des lieux,
- la réponse à des questions posées par les occupants présents.

La différence dans les durées totales d'échantillonnage selon l'une ou l'autre méthode doit être évaluée sur l'ensemble des actes à effectuer sur un site. Ces éléments peuvent conduire à discuter du choix de l'une ou de l'autre méthode selon l'objectif d'un échantillonnage.

Si la proposition de la Commission vise globalement à assurer la protection de la santé de la population, son articulation en deux temps (prélèvements effectués pour le contrôle prévu au titre du tableau B1 de l'annexe II de la directive et prélèvements complémentaires demandés au titre de la subsidiarité), la rend difficile à expliciter, si ce n'est en se référant aux obligations juridiques introduites par la directive 98/83/CE et aux conclusions de négociations complexes.

La proposition de la Commission ne comporte pas d'indications sur la façon dont seront établis, pour le plomb, les rapports d'état de situation que les Etats membres devront lui fournir tous les trois ans. S'ils ne comportent que les seuls résultats des prélèvements effectués au titre du contrôle décrit dans le tableau B1 de l'annexe II, ou si, seules, ces données sont traitées de façon statistique, l'image de la situation vis-à-vis du plomb risque d'être peu représentative de la réalité et très variable d'un pays à l'autre selon les critères de prélèvement retenus.

I.3. - Propositions

Ainsi que l'indique la Commission, l'objectif prioritaire de la directive est la protection de la santé de la population. Le suivi de la qualité de l'eau doit être conduit de façon à atteindre ce but.

Pour éviter toute ambiguïté, la note de la Commission devrait rappeler que, dans l'état actuel des connaissances et des pratiques, la méthode de prélèvement la plus appropriée pour obtenir une teneur en plomb représentative d'une valeur moyenne hebdomadaire ingérée par des consommateurs, au niveau d'un robinet, est celle du prélèvement proportionnel.

Afin d'assurer la cohérence des mesures prises et de permettre une information adaptée de la population, l'évaluation de la qualité des eaux distribuées devrait relever d'une démarche globale mise en œuvre dans le cadre d'un plan national d'action vis-à-vis des risques sanitaires liés au plomb d'origine hydrique. Les recommandations figurant dans la note de la Commission (chapitre « site specific approaches and staged approach of problem areas ») pourraient servir de premiers éléments de base pour la construction de tels plans.

Pour le suivi de la qualité des eaux, le programme national devrait comporter, d'une part, les analyses de plomb effectuées au titre du contrôle prévu au tableau B1 de l'annexe II et, d'autre part, des analyses complémentaires et appropriées aux situations particulières rencontrées dans chaque pays. Il devrait revenir à l'Etat membre le soin de définir, en les justifiant, la stratégie et les modalités de prélèvement retenues à chaque étape du programme d'action en se référant aux recommandations produites par la Commission sur les différents types d'échantillonnage. Pour faciliter le choix du type de prélèvement, le document de la Commission pourrait rappeler, par exemple en annexe, les principales conclusions des études menées au niveau communautaire sur ce sujet.

Il pourrait être prévu que l'Etat membre puisse intégrer les analyses effectuées au titre du contrôle dans l'ensemble des analyses réalisées sans les distinguer, lorsque le programme global d'analyse est largement supérieur à celui prévu au titre du tableau B1 de l'annexe II.

Pour permettre la mise en application de la directive, dans l'état actuel des connaissances, la méthode d'échantillonnage aléatoire peut être retenue comme méthode de référence pour la réalisation des prélèvements réalisés au titre du contrôle prévu au tableau B1 de l'annexe II de la directive, en considérant toutefois qu'il s'agit là d'une décision conventionnelle et non pas de la mise en œuvre d'une réelle évaluation des expositions hebdomadaires des consommateurs au plomb provenant des réseaux d'alimentation en eau comme le prévoit l'annexe I. La méthode aléatoire servira à dépister des zones ou des situations à risque mais, en dernier ressort et pour faire foi devant un éventuel recours contentieux, les résultats supérieurs à 10 µg/l devraient être confirmés à l'aide d'une méthode permettant d'évaluer la valeur moyenne hebdomadaire (prélèvement proportionnel). Devrait être maintenue la possibilité pour un Etat membre (prévue dans la note de la Commission) d'utiliser une autre méthode de prélèvement en justifiant son équivalence avec la méthode retenue comme référence.

La note de la Commission devrait indiquer les informations demandées aux Etats membres dans les rapports à fournir tous les trois ans à la Commission. Elles devraient porter sur la démarche suivie par l'Etat membre et non pas sur les seuls résultats des analyses effectuées au titre du contrôle en application du tableau B1 de l'annexe II de la directive.

Compte tenu de la logique de la note de la Commission, il est utile qu'y soient abordés les problèmes liés à l'identification de l'origine du plomb en cas de non-conformité, aux programmes de correction ou de remplacement des canalisations, aux problèmes juridiques liés aux prélèvements dans le domaine privé, à l'information du consommateur. Ces points n'appellent pas de commentaires particuliers.

Pour faciliter la mise en œuvre de la directive sur le difficile problème des matériaux présents dans les canalisations intérieures des immeubles, un groupe de travail inter-Etats membres pourrait être constitué comme il est proposé d'en mettre un en place pour les aspects microbiologiques. Ce groupe pourrait notamment :

- Suivre les modalités de mise en œuvre de la directive sur ce sujet dans les Etats membres,
- Identifier les problèmes qui apparaissent et étudier les réponses apportées par certains Etats ou suggérer des orientations possibles,
- Poursuivre l'examen des différentes méthodes d'échantillonnage utilisables et donner des indications sur les conditions de reconnaissance de l'équivalence de méthodes,
- Suivre des expériences de mise en œuvre de techniques de traitement d'eaux,

- Réfléchir sur l'adaptation au cas du plomb de la définition de la notion de « zone de distribution » notamment dans le cas d'unités de distribution de petites tailles situées par exemple en milieu rural,
- Donner des indications sur les méthodes statistiques pouvant être utilisées pour déterminer les points de contrôle retenus dans les programmes de suivi de la qualité de l'eau vis-à-vis du plomb.

I.4. - Des conséquences pour la situation française

Les recommandations formulées par la Commission et les propositions indiquées ci dessus conduisent à attirer l'attention sur certaines conséquences qui peuvent en résulter au niveau national en termes de sécurité sanitaire :

- Doivent être déterminées les orientations d'un plan national d'action vis-à-vis du plomb d'origine hydrique. Ce plan devrait préciser les conditions de suivi (contrôle et surveillance) de la qualité des eaux et notamment les stratégies et modalités d'échantillonnage par référence à différents objectifs : identification des zones à risques, détermination de la qualité des eaux fournies au public à partir de réseaux intérieurs d'immeubles, évaluation des effets de mesures d'amélioration prises... Ces stratégies d'échantillonnage devraient être appuyées sur une approche statistique du choix des points de prélèvement considérés comme représentatifs des situations,
- Les modalités pratiques de mise en œuvre du suivi devraient faire l'objet d'un examen particulier pour assurer leur efficacité réelle : accès au domaine privé pour prélever des échantillons, identification des différents types d'échantillons à prélever sur un site, détermination des paramètres à mesurer sur place (mesure du pH de l'eau à l'abri de l'air, relevé de la température, mesure du TAC,...), informations à noter lors d'un prélèvement, moyens nécessaires pour réaliser les programmes de suivi, imputation des charges financières selon l'objectif du prélèvement...,
- Une réflexion devrait être conduite sur le regroupement, l'exploitation et la présentation des informations issues du suivi du programme national d'action vis-à-vis du plomb d'origine hydrique, que ce soit pour la communication locale ou nationale vers les consommateurs ou pour l'élaboration des rapports à transmettre tous les trois ans à la Commission.

En tout état de cause, l'exposition du consommateur dépend de la qualité de l'eau, notamment de son pouvoir de dissolution, des caractéristiques des réseaux intérieurs et des pratiques d'utilisation des eaux, aussi, quelle que soit la stratégie d'échantillonnage retenue, il sera toujours difficile de déterminer précisément l'exposition réelle de chaque consommateur. Il est donc important d'assurer une information du consommateur sur les risques possibles le concernant notamment dans le cadre de la mise en place d'un plan national d'action vis-à-vis des risques liés au plomb d'origine hydrique.

I.5. - Projet de guide de l'AGHTM

Ce document comporte des éléments techniques relatifs au suivi de la teneur en plomb des eaux d'alimentation, des propositions d'échantillonnage des eaux et d'interprétation des résultats et des indications d'aide à la gestion. Il a été élaboré dans une phase de réflexion préparatoire à la mise en œuvre de la directive 98/83/CE et du décret 2001-1220. Les éléments techniques contenus dans ce projet de guide ont été pris en compte lors de l'étude du projet de note de la Commission mais ce document n'a pas fait l'objet d'un avis particulier. Si ce document est considéré par la Direction générale de la santé comme un guide pour l'application du décret, il devra être adapté pour tenir compte, d'une part, des orientations retenues au niveau communautaire et, d'autre part, des dispositions des arrêtés d'application du décret concernant le plomb et les réseaux intérieurs.

II. - Modalités de mesure de la radioactivité

Des propositions ont été formulées dans le document DWD/COM/2001/3, §2.2 et dans le document DWD/COM/2001/4 qui présente les propositions des autorités britanniques. Par ailleurs, il est indiqué dans le compte-rendu de la réunion des 5 et 6 novembre 2001 qu'un nouveau document sera diffusé et portera sur une simplification de la démarche. Pour ce sujet, il est proposé de se référer à l'avis de l'Afssa du 20 décembre 2001.

III. - Microbiologie des eaux

Le compte rendu de la réunion des 5 et 6 novembre 2001 indique qu'il est proposé que le Comité d'adaptation de la directive constitue un groupe de travail « microbiologie ». Une telle démarche serait utile pour aborder les différents problèmes que pose la directive dans ce domaine notamment pour ce qui concerne les conditions de prélèvement des eaux en vue de leur analyse et les méthodes d'analyse, en particulier les modalités de comparaison et de reconnaissance éventuelle des différentes méthodes utilisées par les Etats membres. Devraient être concernées, dans un premier temps, les méthodes relatives aux coliformes, à *Escherichia coli* ainsi qu'aux bactéries sulfite-réductrices.

Martin HIRSCH