Taxer les « polluants éternels », *sociologie de la redevance PFAS*



Lazar Lissitzky, Part of the Mechanical Setting, 1923, détail.

La loi du 27 février 2025 instaure une redevance PFAS, due par les ICPE selon le principe pollueur-payeur, au profit des agences de l'eau. Cette note retrace la fabrique de ce nouveau circuit financier, de la proposition de loi Thierry (2023) au décret de juin 2026, en passant par l'amendement de réécriture du PLF 2026. L'analyse montre que la redevance s'appuie sur les agences de l'eau, infrastructures historiques tiraillées entre logique de guichet et régulation écologique. Elle révèle aussi l'importance du travail métrologique (délimitation des substances, normes, méthodes de calcul) qui conditionne qui paie et combien. Enfin, elle met en évidence des asymétries de ressources dans la construction de ce circuit financier, la participation aux arènes de négociation variant sensiblement selon qu'il s'agit des fédérations professionnelles, des collectivités ou des usagers.

Cette note est le fruit d'un travail autour de l'écologisation des circuits financiers publics, lors du séminaire dirigé par Eve Chiapello à l'EHESS.

CROQUIS — Nov. 2026

La redevance PFAS, une planification crédible ?

Le terme de « polluants éternels » pour désigner les PFAS a fait l'objet d'une forte médiatisation, contribuant à « rendre intelligible pour le grand public une pollution très technique »[1]. Progressivement, les enquêtes de presse ont infléchi les termes du débat public ; la question ne portait plus uniquement sur la présence des PFAS dans l'eau mais sur la répartition des coûts liés à leur suivi, leur traitement et leur suppression.

Dans ce contexte, des échanges se sont structurés au niveau parlementaire autour de l'instrument à définir pour y répondre. Il s'agissait de « définir la tuyauterie », selon le député Nicolas Thierry (Les Écologistes)[2] qui a privilégié la piste d'une redevance pour organiser la contribution des industriels émetteurs de PFAS, afin que le poids de la dépollution ne repose pas exclusivement sur les communes, les services d'eau potable ou les consommateurs[3].

C'est la loi n° 2025-188 du 27 février 2025 qui prévoit, en son article 4, la création d'une redevance PFAS[4]. En application du principe « pollueur-payeur », cette redevance sera due par les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation, assise sur la masse de PFAS rejetés dans l'eau, avec un seuil de perception fixé à 100 euros par 100 grammes[5]. Les recettes seront affectées aux agences de l'eau, qui financeront notamment les actions de dépollution conduites par les collectivités locales.

La redevance s'inscrit plus largement dans une trajectoire nationale de réduction des émissions de PFAS, fixant un objectif de diminution de 70 % d'ici 2028 par rapport à 2023, avec une quasi-suppression des rejets à l'horizon 2030[6]. Le chiffrage de cet objectif se fonde sur des campagnes de recherche de substances dangereuses dans l'eau (RSDE) qui produisent des données sur l'état des lieux des pollutions PFAS. Celui-ci s'appuie d'une part, sur une campagne de surveillance dans les stations de traitement des eaux usées urbaines (STEU), ciblant 22 PFAS spécifiques (dont les 20 de la directive européenne sur l'eau potable), menée jusqu'à fin 2026[7], et d'autre part, sur un arrêté de juin 2023 imposant une surveillance renforcée des PFAS dans les rejets aqueux des ICPE, afin d'intégrer de nouvelles substances potentiellement identifiées dans ces rejets[8]. Ces campagnes de mesures sont donc importantes pour l'application de la redevance PFAS, en ce qu'elles conditionnent le choix des molécules visées par celle-ci. Plus largement, elles révèlent la

[1] Extrait de la réponse écrite de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne à la grille d'entretien.

[2] Emma RODOT : PFAS : à Lyon, le principe de « pollueur-payeur » sous le feu des projecteurs, La Tribune, 28 mai 2024.

[3] Polluants éternels (PFAS) : dans le Rhône, ces deux affaires qui pourraient faire avancer la jurisprudence environnementale, La Tribune, 30 juillet 2024.

[4] Loi n° 2025-188 du 27 février 2025

[5] Loi n° 2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées, JO du 28 février 2025, texte n°1.

[6] Décret n° 2025-958 du 8 septembre 2025

[7] 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, JO du 7 septembre 2025, texte n°58.

[8] Arrêté du 20 juin 2023

confrontation de cadrages concurrents à l'issue de laquelle sont définis les contours et les règles de fonctionnement de ce nouveau circuit financier.

Alors que le décret d'application de cet article 4 se faisait encore attendre[1], certains soulèvent déjà des doutes quant à la faisabilité technique de cette trajectoire de réduction, tandis qu'un amendement au projet de loi de finances 2026 a introduit une possibilité d'abattement de 50 à 90 % de la redevance pour les industriels ayant mis en place des traitements des rejets.[2]

Analyser la redevance PFAS, c'est donc s'intéresser à la genèse d'un tel circuit, un moment où les conventions qui régleront les flux – qui paie, sur quelle base, à quel taux, vers quels usages – ne sont pas encore arrêtées, où la boîte noire de cette infrastructure sociotechnique ne s'est pas encore refermée. Aussi, notre enquête exploratoire cherche à comprendre comment se fabrique ce nouveau circuit financier, quelles conventions règlent ces futurs flux, mais aussi quels acteurs participent à l'écriture de ces règles, avec quelles ressources et quelles asymétries ?

Pour répondre à ces questions, nous nous inscrivons dans une sociologie des circuits financiers attentive aux agencements sociotechniques qui participent de la construction de cette redevance. Dans la lignée des *infrastructure studies*, il s'agit d'opérer un « renversement infrastructurel » en déplaçant le regard vers les coulisses du dispositif : l'argent ne circule pas naturellement, mais grâce à un ensemble de procédures, de mesures, de catégories réglementaires et de travaux administratifs qui doivent continuellement être produits, coordonnés et maintenus[3]. Empruntant également aux *science and technology studies,* il s'agit aussi de comprendre cet outil financier comme porteur d'un script[4] distribuant des rôles, organisant des responsabilités et orientant les comportements des acteurs.

Nous avons mobilisé plusieurs matériaux complémentaires. Cinq entretiens semi-directifs ont été conduits avec des acteurs centraux du dispositif à savoir, deux représentants de fédérations professionnelles, l'une représentant les entreprises de la chimie en France, l'autre des riverains et des utilisateurs industriels de l'eau ; d'autre part, une agente de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, un agent de l'administration du ministère de la Transition écologique, ainsi qu'une réponse écrite de l'Agence de l'eau Adour-Garonne à notre questionnaire. Complété par une revue de presse, ce travail a permis d'établir une frise chronologique des étapes de production normative (loi, amendements, décrets) en retraçant les acteurs impliqués et les rapports de force à chaque étape (voir Figure 1, p.16).

---

[1] Ce décret est finalement sorti après la rédaction du présent article : Décret n° 2026-545 du 25 juin 2026

[2] Amendement n°I-3673 Déposé le jeudi 23 octobre 2025

[3] LEIGH STAR Susan, « L'ethnographie des infrastructures », Tracés. Revue de Sciences humaines, traduit par Tiziana Beltrame et traduit par Ashveen Peerbaye, décembre 2018, no 35, p. 187-206.

[4] AKRICH Madeleine, « Comment décrire les objets techniques ? », Techniques & Culture. Revue semestrielle d'anthropologie des techniques, juin 2010, no 54-55, p. 205-219.

1. Les agences de l'eau à l'épreuve de l'écologisation

D'une part, la redevance PFAS s'inscrit dans la trajectoire historique et institutionnelle des agences de l'eau : l'État s'appuie sur des infrastructures déjà existantes pour prendre des choix politiques qui seront plus facilement opérationnels. Ces organismes sont créés en 1964[1]. Elles ont longtemps fonctionné comme des espaces de mutualisation financière et technique pour différents acteurs qui gravitent autour de la question de la gouvernance de l'eau en étant financés par des redevances.

Cependant, ce fonctionnement par service rendu et de mutualisation a subi un changement profond avec la loi sur l'eau de 2006 qui engendre progressivement une transition du financement par la redevance à un financement par l'imposition environnementale[2]. Dès lors, les agences ne sont plus considérées comme des caisses d'épargne servant à rendre des services mais plutôt comme des supports aux décisions politiques écologiques de régulation. Ainsi, et dans cette continuité, la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) a imposé aux agences de l'eau des obligations de performances écologiques. C'est par exemple le cas des substances PFAS qui s'inscrit dans la trajectoire nationale avec comme objectif une réduction de 70 % de leurs émissions d'ici 2028.

Malgré cette transformation institutionnelle, la fonction de « guichet » de l'agence de l'eau[3] n'a pas été abandonnée mais s'est plutôt écologisée afin de répondre aux objectifs environnementaux et aux aides accordées allant dans ce sens. Dans le cas des PFAS, l'agence est perçue et mobilisée selon des registres différents. Sa position institutionnelle lui permet de s'imposer comme le support privilégié de la faisabilité de la redevance. En effet, pour les pouvoirs publics, elle est l'outil permettant d'imposer une nouvelle norme écologique (selon le répertoire écologique) et, pour les industriels (ICPE), elle garde sa position de guichet (répertoire équipementier) assurant un juste retour de leur impôt sous forme de subventions pour leurs propres stations d'assainissement :

« *Donc le truc incitatif c'est ça. C'est à dire que l'exploitant il a identifié le sujet de rejet dans l'eau, par exemple un rejet PFAS. Il a réfléchi et tout ça... ça prend plusieurs années parfois et il s'est dit 'ok je vais faire ça sauf que ça me coûte tant'. Il peut être incité à le faire s'il est aidé c'est très clair ça. Les incitations financières c'est typiquement les aides et typiquement dans le domaine de l'eau c'est les aides des agences de l'eau. Et donc les agences de l'eau pour pouvoir aider il faut qu'elles soient financées et donc elles sont financées par les redevances.* »[4]

C'est précisément cette persistance historique de la logique de guichet et de redistribution au sein du bassin qui s'avère être la condition structurelle indispensable pour obtenir le consentement des industriels face à

[1] Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964

[2] COLAS-BELCOUR François, 2012, « Les ressources des agences de l'eau : de la redevance à la taxe : une modernisation juridique anachronique ? », Revue française de finances publiques, 2012, vol. 118, no 2, p. 39-51.

[3] BOULEAU Gabrielle, 2015, « L'agence n'est pas un guichet : allouer des aides dans les agences de l'eau : un travail de composition » dans, s.l., Octarès, p. 169.

[4] Extrait d'entretien avec une représentante d'une fédération professionnelle des entreprises de la chimie.

l'impôt. L'agence devient alors un support privilégié pour appliquer une transition écologique sur l'utilisation des PFAS dans la mesure où elle permet le dialogue entre des répertoires d'actions aux objectifs différents.

D'autre part, si la redevance PFAS s'inscrit dans une longue sédimentation de préoccupations, scientifiques, politiques et sociales autour de la pollution des eaux, elle trouve dans les années 2022-2024 un point de bascule. Selon un agent de l'administration du ministère de la Transition écologique, interrogé dans le cadre de cette enquête, cette redevance « *a émergé au sein d'un contexte général d'attention aux PFAS* », un sujet qui « *est monté dans l'opinion publique* » d'abord en faveur de révélation de contaminations locales, comme Pierre-Bénite, dans la vallée du Rhône. En parallèle, **elle s'insère dans une montée de préoccupations du côté des agences de l'eau, notamment avec la sécheresse de 2022, qui agit comme un révélateur brutal des tensions sur la ressource en eau**. Une agente de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, décrit un « *électrochoc* » : lorsque les débits s'effondrent, les milieux aquatiques ne peuvent plus diluer les rejets industriels, rendant visible et mesurable ce qui demeurait jusqu'alors diffus. À ce choc quantitatif s'ajoute, selon elle, une dimension qualitative :

« *Quand vous prélevez de l'eau (...) vous avez non seulement un problème pour prélever mais également (...) pour rejeter votre eau usée parce qu'il n'y a pas assez d'eau pour diluer.* »

Ainsi, le sujet des PFAS profite également de l'amélioration des techniques d'analyse : la même enquêtée souligne qu'en 2022, « *on avait très peu de labos donc les analyses coûtaient cher* », mais qu'aujourd'hui les accréditations se multiplient et les coûts baissent, si bien qu'on « *teste plus de molécules qu'avant* ». **Ce n'est donc pas tant que la pollution augmente, mais que la capacité à la mesurer s'est démultipliée, transformant une pollution abstraite en réalité chiffrée, gouvernable, et politiquement saisissable**. L'Agence de l'eau Adour-Garonne, également interrogée, formule le même constat :

« *À partir de 2022, la présence généralisée des PFAS dans les milieux aquatiques suscite des préoccupations majeures (...). Il ne s'agit plus seulement de mesurer, mais de comprendre les sources, de réduire les émissions et d'anticiper les coûts de traitement.* »

Dans ce cadre, les collectivités territoriales se retrouvent en première ligne : elles doivent financer des infrastructures de traitement dont le coût par installation est estimé entre 20 et 30 millions d'euros[1], dans un contexte où plus de 120 d'entre elles font déjà l'objet d'un contentieux européen pour non-conformité de leurs systèmes d'assainissement. C'est précisément ce « mur d'investissement » qui catalyse le débat sur le financement des politiques de l'eau.

La question des PFAS est aussi révélatrice d'une critique plus large du modèle de financement existant, ce que la revue de presse a permis de saisir. Ainsi, en mars 2024, *Le Progrès* ouvre ses colonnes au juriste Rémy Dufal, qui y dénonce une fiscalité environnementale insuffisante voire contradictoire avec le principe pollueur-

[1] PFAS : la redevance sur les rejets dans l'eau payée par les industriels s'annonce beaucoup plus élevée que prévu, Le Monde, 10 mars 2025.

payeur en ce que les ménages supporteraient environ 70 % des redevances liées à l'eau, alors que les principales pollutions proviennent des activités industrielles et agricoles. Dans la *Gazette des communes*, France Eau Publique, un réseau d'opérateurs publics et des collectivités organisatrices, de services d'eau et d'assainissement en gestion, réclame quant à lui une réforme du financement afin de « *rééquilibrer les contributions des différents usages en fonction de leurs impacts sur l'eau et la biodiversité* »[1]. C'est dans ce contexte de médiatisation du problème PFAS, mettant sur la table les enjeux de financement des politiques de l'eau, qu'une redevance est proposée en tant que solution politique.

2. De la loi au décret : la fabrique normative de la redevance PFAS

2.1. Parcours législatif d'une redevance

Dans ce cadre, la proposition de loi déposée en décembre 2023 par le député écologiste de Gironde Nicolas Thierry amorce, au terme de son article 2, la construction d'un nouveau circuit financier, tandis que le processus législatif peut être compris comme un travail de paramétrage de ce dernier. Examinée dans le cadre de la niche parlementaire du groupe Écologiste, elle est adoptée à l'Assemblée nationale le 4 avril 2024 (186 voix pour), avant de passer au Sénat le 30 mai 2024. La redevance est maintenue malgré les réticences d'une part de la majorité présidentielle et de la droite parlementaire[2][3], préoccupée par ses effets potentiels sur la compétitivité industrielle et du principe consistant à faire payer les industriels actuels pour des pollutions héritées[4].

. En creux, ces oppositions révèlent que tout circuit financier est porteur d'un script socio-politique, encodant des rapports de force entre acteurs dont les intérêts divergent.

Ce premier passage parlementaire est toutefois interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale, qui suspend l'ensemble du processus législatif à l'été 2024. Le texte entame un second tour de piste parlementaire début 2025 dans un contexte politique sensiblement différent puisqu'il est désormais soutenu par le gouvernement. La ministre de la Transition écologique Agnès Pannier-Runacher[5] officialise la future **« composante PFAS » des redevances des agences de l'eau, précisant que celle-ci servira à financer les dispositifs de filtration des points de captage d'eau potable et que les ménages ne verront pas leur facture augmenter, la redevance étant supportée uniquement par les utilisateurs industriels**[6]. Le 20 février 2025, l'Assemblée nationale adopte définitivement la loi n° 2025-188, promulguée le 27 février, sans modification pour éviter une nouvelle navette parlementaire.

Le seuil de perception fixé par Nicolas Thierry, un des seuls paramètres à ne pas

[1] France eau publique veut revoir le mode de financement des services, La Gazette des Communes, 26 mars 2024.

[2] La Correspondance économique, 5 avril 2024

[3] MIQUEL Julie Renson, Pfas : l'Assemblée nationale vote une loi pour interdire les polluants éternels dans les vêtements et les cosmétiques, Libération, 4 avril 2024.

[4] L'interdiction des polluants éternels examinée à partir d'aujourd'hui par les députés, Le Figaro, 4 avril 2024.

[5] Monique Barbut lui succède à ce poste depuis le 12 octobre 2025.

[6] Pollution : l'exécutif soutient la proposition de loi visant à interdire des « polluants éternels » en France, Les Échos, 18 février 2025.

avoir fait l'objet de modification au cours du processus législatif, a toutefois suscité les préoccupations de la presse. Présenté dès février 2025 comme l'un des piliers de la future loi, **ce niveau de taxation est immédiatement interprété dans la presse comme un choix avant tout symbolique**. Le député lui-même reconnaît que ces valeurs sont relativement faibles, car il s'agit avant tout de « *cranter le principe dans la loi, de manière à pouvoir moduler ces montants par la suite* »[1]. De fait, **les estimations officielles au moment du vote oscillent entre 2 millions d'euros[2] jusqu'à 15 millions d'euros[3] de recettes annuelles, des montants unanimement jugés très insuffisants au regard des coûts réels de dépollution**[4]. Si certains voient dans ce seuil un signal symbolique[5] et un premier outil de compensation financière[6], d'autres pointent un possible effet pervers du dispositif, perçu comme instaurant un « droit à polluer » à bas coût[7].

L'adoption de la loi n'ouvre pourtant pas la voie à une mise en œuvre immédiate. Dès le printemps 2025, plusieurs journaux ne ménagent pas leur impatience et s'interrogent sur l'absence des décrets d'application[8]. Ce retard s'explique par une difficulté technique qui rendait le texte initial « *pas complètement opérationnel* » comme le souligne une interlocutrice de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Le problème tiendrait notamment à une disjonction entre la loi PFAS et la réforme des redevances entrée en vigueur le 1er janvier 2025 : désormais, la redevance de pollution non domestique ne s'applique plus qu'aux industriels rejetant directement dans le milieu naturel, excluant de fait ceux raccordés au réseau public de collecte des eaux usées, pourtant visés par l'intention initiale du législateur. Autrement dit, alors que « *le législateur a souhaité taxer tous les rejets de PFAS dans le milieu naturel, directement ou indirectement* », l'infrastructure juridique sur laquelle s'adosse le nouveau circuit ne le permettait plus techniquement.

Aussi, en septembre 2025, le gouvernement annonce officiellement reporter l'entrée en application de la redevance à fin 2025 ou début 2026, souhaitant la « repositionner » dans le code de l'environnement via la loi de finances 2026[9]. Ce sont deux administrations du ministère de la Transition écologique qui appuient ce travail de réécriture, en collaboration avec la Direction de la législation fiscale (DLF). Un de ses membres

---

[1] AUGUSTE Astrid Saint, Si cette loi PFAS est adoptée, « nous dotons la France de la réglementation la plus ambitieuse sur les polluants éternels », Sciences et Avenir, 7 février 2025.

[2] Le Parlement adopte un texte interdisant les PFAS dans les textiles et cosmétiques, Le Figaro, 20 février 2025.

[3] Interdiction des PFAS : « On n'a jamais fait face à une pollution d'une telle ampleur », Nouvel Obs, 20 février 2025.

[4] PFAS : la redevance sur les rejets dans l'eau payée par les industriels s'annonce beaucoup plus élevée que prévu, Le Monde, 10 mars 2025.

[5] Les PFAS et le « pollueur-payeur » : pourquoi la loi ne résout pas tout, L'Express, 21 février 2025.

[6] Le Parlement adopte définitivement un texte pour lutter contre les « polluants éternels », Sud Ouest, 20 février 2025.

[7] Eau potable : première victoire contre les polluants éternels, La Gazette des Communes, 21 février 2025.

[8] Environnement : qui va payer la facture salée des PFAS ?, Ouest France, 2 avril 2025 ; Feuille de route énergétique, débat sur la loi Duplomb, décret sur les textiles Pfas… quel avenir pour les dossiers écolos en rade ? Libération, 9 septembre 2025.

[9] La taxation sur les PFAS repoussée à 2026, « une manœuvre politique » dénoncent associations et élus écologistes, France 3 Régions, 12 septembre 2025.

interrogé décrit un exercice contraint par les délais du calendrier budgétaire :

« *On a commencé à s'atteler à la rédaction du texte qui allait être intégré au projet de loi de finances. Schématiquement, pour qu'un texte figure dans le projet de loi de finances, il faut l'avoir préparé dès l'été, sachant que celui-ci est déposé au plus tard au début du mois d'octobre. En rétroplanning, cela signifie que le texte doit être prêt plusieurs semaines avant, et que le principe même de l'article – ce qu'on appelle le 'sommaire' du projet de loi – doit avoir été validé encore plusieurs semaines auparavant. En fait, tout va très vite. Le texte est voté en janvier et promulgué peu après. Quand vous devez commencer la rédaction de l'article, il n'y a quasiment plus de temps pour prendre un décret permettant une entrée en vigueur au 1er mars* »[1]

L'administration du ministère de la Transition écologique définit son mandat dans le cas présent comme celui de proposer des réécritures techniques, sans modification du fond, afin de rendre la redevance opérationnelle. C'est dans ce même registre d'opérationnalité que s'inscrit l'amendement déposé par la députée Anne-Cécile Violland (Horizons & Indépendants) le 23 octobre 2025 et adopté le 17 novembre 2025[2], dont l'exposé des motifs formule que le dispositif initial « *ne permettait ni d'identifier clairement les redevables, ni de calculer l'assiette de manière fiable* »[3]. L'amendement crée ainsi une redevance autonome, inscrite au nouvel article L. 213-10-2-1 du Code de l'environnement, apportant trois modifications principales.

1) Il résout les incohérences liées au périmètre des redevables en ciblant explicitement les ICPE soumises à autorisation, conformément à l'intention initiale du législateur
2) Il précise le mode de calcul de l'assiette en précisant que la redevance porte sur les rejets nets de PFAS, déduisant la part déjà présente dans l'eau prélevée en amont afin de n'imputer à l'industriel que ses émissions propres, le tout soumis au tarif de 100 euros pour 100 grammes maintenu depuis le texte initial.
3) Il introduit un mécanisme d'abattement de 50 à 90 % pour les industriels dotés d'un système d'épuration performant.

Ce dernier élément fait l'objet d'appréciations divergentes car là où les agences de l'eau y voit une logique incitative encourageant l'investissement dans la dépollution plutôt que la sanction, l'association environnementaliste Générations Futures y lit une réduction *de facto* des recettes de la redevance[4]. Certains journaux notent que cet abattement « *incitera les entreprises à maintenir en l'état leur procédé industriel polluant plutôt que de rechercher une alternative aux PFAS* »[5]. Dès cette étape, les fédérations professionnelles

[1] Extrait d'entretien avec un agent de l'administration du ministère de la Transition écologique.

[2] Projet de loi de finances pour 2026 (no 1906) Amendement n°I-3673.

[3] Les députés tentent de faire aboutir la taxe « pollueur-payeur » sur les Pfas, Libération, 18 novembre 2025.

[4] Redevance PFAS : Générations Futures dénonce un dispositif réglementaire taillé sur mesure pour l'industrie, Générations Futures, 7 mai 2026

[5] PLF 2026 : l'écologie locale reste malmenée, La Gazette des Communes, 12 décembre 2025.

suivent attentivement l'élaboration du circuit : « *on a regardé encore plus précisément les termes exacts qui étaient employés de façon à voir d'une part si c'était conforme à la loi Thierry et d'autre part si c'était compatible avec ce qu'on connaît d'une redevance agence de l'eau* »[1]. A ce stade législatif, elle précise que la fédération a fait un travail d'influence, tout en en relativisant la portée : « *nous on fait de l'influence mais on n'en a pas forcément beaucoup [...]. Et puis surtout qu'il y avait des choses qui étaient inscrites dans la loi Thierry et ça on ne peut pas revenir dessus [...] mais il faut être vigilants à ce que le texte de loi, tel qu'il est écrit, ouvre des champs possibles pour que ça soit applicable derrière au niveau réglementaire, parce que parfois il y a des trucs qui coincent* »[2]. Pour autant, leurs efforts ne se concentrent pas encore pleinement sur cette phase, dans la mesure où « *c'est plutôt le texte réglementaire qui va préciser les dispositions de l'article* »[3]. C'est sur cette séquence réglementaire qu'il nous faut désormais nous pencher.

2.2. Traduire la redevance en outil opérationnel

L'adoption définitive de la loi n° 2025-188 ne constitue donc pas l'aboutissement du processus de construction de la redevance PFAS, mais bien le point de départ d'un nouveau chantier se déroulant loin des tribunes parlementaires : l'édiction d'un décret d'application. Ce travail de traduction réglementaire mobilise un ensemble d'acteurs aux positions et aux ressources asymétriques, engagés dans un processus de concertation. La maîtrise d'ouvrage de ce travail est confiée à une administration du ministère de la Transition écologique, qui assume un rôle de pilote en sa qualité de tutelle administrative des agences de l'eau. Ce travail est mené en collaboration interministérielle, notamment avec la DGPR, compétente sur les rejets industriels et les modalités de surveillance des ICPE, et avec la DLF, garante de la conformité du texte aux exigences propres à une imposition fiscale. Les agences de l'eau sont également associées au processus, en leur qualité d'établissements publics chargés de percevoir les redevances et d'en reverser le produit sous forme d'aides aux collectivités. Face à ces administrations, les fédérations professionnelles se posent également en acteurs incontournables de ce travail, portant la voix des industriels auprès des parlementaires, dont certains sont jugés insuffisamment informés des réalités techniques du secteur :

« *L'administration, c'est différent, parce qu'elle connaît bien ses dossiers et sait précisément sur quoi elle travaille. Les parlementaires, en revanche, votent successivement sur des sujets extrêmement variés : le matin, une loi portant sur un enjeu social, à midi un texte économique, puis, dans l'après-midi, la loi PFAS. Ils ne peuvent donc pas maîtriser l'ensemble des sujets en détail. Dans ce contexte, il est indispensable d'être à leurs côtés pour leur expliquer les enjeux. À ce stade, il ne s'agit même plus de représentation d'intérêts au sens strict, mais avant tout d'un travail d'explication auprès des parlementaires.* »[4]

Les collectivités, en revanche, apparaissent moins présentes dans la phase réglementaire

[1] Extrait d'entretien avec une représentante d'une fédération professionnelle des entreprises de la chimie.

[2] *Ibid*.

[3] *Ibid*.

[4] Extrait d'entretien avec une représentante d'une fédération professionnelle des entreprises de la chimie.

stricto sensu, même si un agent du ministère de la Transition écologique précise qu'elles sont associées via le Comité national de l'eau (CNE), où elles siègent en nombre.

Le processus d'élaboration des textes règlementaires obéit à une séquence codifiée. Des réunions interservices réunissent d'abord les administrations concernées pour élaborer des versions successives du texte ; les points de dissensus – notamment sur le nombre de substances taxables, la date d'entrée en vigueur et le taux de la redevance – sont ensuite soumis à des arbitrages en réunions interministérielles, sous l'égide du Premier ministre. Ce n'est qu'une fois ce travail interne suffisamment avancé que les industriels sont associés afin de recueillir leurs observations, puis « *rebalayer leurs remarques* » en évaluant lesquelles intégrer :

« *Tout au long de l'élaboration d'un texte, l'administration cherche à organiser des consultations et à interroger les parties prenantes. En l'occurrence, les premiers concernés sont les industriels, c'est-à-dire les acteurs directement affectés par la taxe. Il ne s'agit pas simplement d'un formalisme administratif ou d'une proximité particulière avec eux, mais d'une nécessité liée au caractère très technique des dispositifs réglementaires. Dans un arrêté ministériel, il faut en effet préciser des éléments extrêmement concrets : où effectuer les analyses, à quelle fréquence, quelles substances mesurer, selon quelles méthodes, ou encore s'il convient de mesurer les PFAS avant ou après traitement. Se posent également des questions sur les modalités de calcul, par exemple l'usage de coefficients réels ou forfaitaires. Sur tous ces sujets, l'administration ne dispose pas d'une expertise absolue et doit nécessairement échanger avec les industriels.* »[1]

Ainsi, ce que révèle cette séquence réglementaire, c'est que la construction de la redevance PFAS est moins l'application mécanique d'un principe législatif que l'objet d'une négociation continue entre des acteurs dont les ressources et les intérêts divergent. Cette dynamique contribue en partie à expliquer les difficultés rencontrées dans la finalisation du décret d'application. Du côté du ministère de la Transition écologique, ce retard est à replacer dans le contexte d'« *un travail long de calibrage [...] pouvant traduire parfois des hésitations du politique* », tout en affirmant que le décret est désormais en fin de parcours et que ce dernier devrait entrer en vigueur au 1er septembre 2026 après la synthèse de la consultation publique. En retraçant ce processus, il s'agit donc de souligner ce que sociologie des infrastructures appelle le « travail des coulisses » : **la loi ne circule pas d'elle-même, elle requiert un important travail de construction d'une infrastructure technique et administrative pour devenir opérationnelle**. Car une redevance n'est pas seulement un principe, c'est une infrastructure technique précise, faite de listes de substances, de périmètres d'assujettissement, de méthodes de mesure et de modalités de calcul. C'est précisément ce travail de paramétrage et les conventions qu'il produit, qu'il nous faut désormais interroger.

[1] Extrait d'entretien avec un agent de l'administration du ministère de la Transition écologique.

3. Négocier les paramètres de l'infrastructure

3.1. La délimitation des substances cibles : asseoir la légitimité fiscale par l'infrastructure métrologique

Bien que la pollution historique et le caractère ubiquiste des PFAS saturent l'espace médiatique, le cadrage juridique de la redevance restreint strictement son périmètre aux rejets directs et imputables des eaux usées des ICPE. Cette délimitation de substances ciblées et nouvellement créées (dans la longue liste des PFAS connus) est au cœur de l'acceptabilité de l'imposition. En effet ce cadrage basé sur des données chiffrés est nécessaire pour instaurer une légitimité de la redevance dans le sens où elle doit isoler les PFAS nouvellement déversés des stocks historiques pour préserver l'équité du dispositif et « *éviter que la redevance n'impose le coût financier du traitement de la pollution historique aux ICPE, ce qui serait anticonstitutionnel* »[1]:

« *[...] les conditions d'analyse sont complexes : comment on prélève, comment on sécurise les échantillons pour garantir une qualité d'analyse. Parce que à partir du moment où votre analyse va avoir une valeur fiscale, derrière vous devez garantir une équité entre les redevables et donc il faut que les conditions soient claires, intelligibles et accessibles à l'ensemble des industriels*. »[2]

Outre cette délimitation spatiale et temporelle, **la construction de l'infrastructure financière passe aussi par une délimitation chimique stricte face au caractère tentaculaire des PFAS, qui regroupent des milliers de molécules. Cette restriction est conçue pour ne pas brusquer le secteur avec une taxation aveugle et irréalisable**. Les acteurs interrogés pour cette enquête nomment cette visée « l'opérationnalité » du dispositif, servant de cadre pour définir le moment où la structure technique permettra effectivement d'appliquer les objectifs réglementaires fixés par le législateur dans le texte de loi. L'administration étatique se charge donc de créer une convention sur ce qui est mesurable et taxable techniquement afin d'exclure la pollution historique ainsi que les substances peu voire moins nocives pour la santé humaine dans une logique d'accommodement[3] avec les industriels. Les fédérations professionnelles participent d'ailleurs activement à ce travail en faisant valoir la nécessité de retenir un périmètre d'application clairement défini et gérable :

« *D'ailleurs dans la loi Thierry [...] ça aurait été possible d'avoir un texte réglementaire qui vise 5000 substances quoi. Bon c'est là où nous on intervient pour dire [...] c'est juste pas possible*. »[4]

L'instrumentation technique se déploie ainsi comme une technologie de gouvernement[5], d'autant plus importante qu'il s'agit de garantir la maîtrise des données issues de la détection des substances

[1] Extrait d'entretien avec une agente de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

[2] *Ibid*.

[3] BOUDIA Soraya et JAS Nathalie, 2019, Gouverner un monde toxique, Versailles, Éditions Quæ (coll. « Sciences en questions »), 124 p.

[4] Extrait d'entretien avec une représentante d'une fédération professionnelle des entreprises de la chimie.

[5] LASCOUMES Pierre et GALÈS Patrick Le, 2005, Gouverner par les instruments, s.l., Presses de Sciences Po, 369 p.

et de s'affranchir de toute « capture du savoir »[1] par des facteurs extérieurs :

« *Sur l'expertise scientifique, je ne l'ai pas pratiquée, mais on a plusieurs moyens. D'une part, on a l'ANSES qui est également une expertise scientifique qui peut nous mobiliser. De manière générale, sur tous ces sujets-là, on a quand même dans les opérateurs des établissements publics de l'État de l'expertise. Ça peut être parfois le BRGM, ça peut être parfois l'INERIS, ça peut être le LNE, le Laboratoire National d'Essai, qui ont chaque fois des expertises précises [...]. Il y a une expertise quand même qui existe dans les établissements publics et qui est très importante, parce que c'est précieux d'avoir cette expertise en interne et de ne pas dépendre de facteurs externes.* »[2]

ou tout du moins à mobiliser un socle normé comme point de référencement à soumettre aux industriels pour asseoir la redevance sur des métriques commensurables :

« *Donc on a regardé... on a vraiment fait à la fois un benchmark sur la qualité des analyses sur leur caractère donc fiable reproductible... ça c'est important. Et en même temps on a travaillé sur le fait qu'il y ait systématiquement une norme... une norme qui soit... qu'on puisse opposer à l'industriel. Donc soit une norme française, soit une norme européenne.* »[3]

Ainsi, **la mise en place de la redevance s'appuie à la fois sur des données scientifiques chiffrées que sur un cadrage d'une partie des substances qui incombent aux industriels**. Ces outils visent à rendre le dispositif de redevance opérationnel et juridiquement cohérent, en garantissant à la fois sa faisabilité technique et l'équité de son application. Ils doivent également favoriser l'adhésion des redevables au dispositif et, par conséquent, leur coopération dans sa mise en œuvre.

3.2. Négocier les conditions d'opérationnalité de l'infrastructure métrologique

Malgré ce processus de normalisation, **les acteurs industriels interrogés expriment des réserves quant à la mise en place d'un dispositif techniquement opérationnel et équitable, notamment afin de ne pas supporter les externalités imputables à d'autres acteurs**. Aussi, l'existence d'un verrou sociotechnique lié à l'infrastructure métrologique soulèverait des questions quant à la faisabilité et aux modalités de mise en œuvre de la redevance. Cette distinction s'opère notamment par un travail de confinement[4] entre deux espaces ; les représentants industriels distinguant un espace scientifique, qui nécessite du temps pour produire des connaissances et fiabiliser les mesures, d'un espace politique, soumis à des contraintes médiatiques et à des impératifs de décision :

« *Là c'est juste que, et c'est très problématique d'ailleurs, c'est que ça se fait un peu dans la précipitation ce qui scientifiquement est une hérésie parce que du coup il y a des choses qu'on ne fait pas bien... parce qu'il y a une pression*

[1] STIGLER George J., 1971, « The Theory of Economic Regulation », The Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, vol. 2, no 1, p. 3-21.

[2] Extrait d'entretien avec un agent de l'administration du ministère de la Transition écologique.

[3] Extrait d'entretien avec une agente de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

[4] CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, 2014, " 2. La recherche confinée ", La Couleur des idées, 2014, p. 61-104.

médiatique excessivement forte et ça c'est le problème. »[1]

« *Autant vouloir précipiter les choses alors que derrière on ne sait pas analyser les substances etc.. ça n'a pas de sens et c'est difficile de faire comprendre ça, parce qu'en fait c'est le rationnel versus l'émotionnel*. »[2]

Par ailleurs, les arguments avancés par les acteurs industriels pour discuter les modalités d'application de la redevance se déploient à deux niveaux. Le premier porte sur la question de l'équité face aux pollutions dont l'origine est extérieure à leurs processus de production. Les représentants industriels insistent ainsi sur le caractère multifactoriel de la présence des PFAS dans les milieux aquatiques et sur la difficulté d'attribuer les pollutions à une source unique, rappelant par exemple que « *la lutte incendie ça reste quand même la pollution la plus importante* »[3] avec les mousses fluorées, ou que des « *reliquats de pollution historiques persistent* »[4]. **En insistant sur cette multi-factorialité réelle, ils démontrent que si la technique ne sait pas faire le tri, alors la taxe devient fondamentalement inéquitable**.

Le second niveau d'argumentation concerne les rejets directement associés à leurs activités industrielles. Les représentants du secteur soulignent que, même au sein de leurs rejets directs, la mesure demeure biaisée par des sources intégrées à leur chaîne de production mais extérieures à leur contrôle :

« *Il y a plein d'équipements industriels exploités sur un site : pompes, groupes froids... qui ont des revêtements qui contiennent des PFAS et donc... ça peut se retrouver dans les rejets [...] Donc c'est pas une activité de la chimie mais c'est quand même quelque chose qui a été identifié.* »[5]

Par conséquent, la norme opposée par l'État est jugée inadaptée, car calquée sur une norme sur l'eau potable mais pas sur une eau chargée d'effluents industriels :

« *Et donc les laboratoires aujourd'hui malheureusement ne sont pas encore en mesure de faire des analyses avec des résultats qui sont fiables. Il y a une norme sur cette substance-là, qui est une norme sur l'eau potable et sur l'eau de prélèvement mais pas sur une eau chargée, qui est une eau de rejet... pas sur des effluents aqueux... des effluents industriels. Donc du coup cette norme elle s'applique euh... mal ! [...] Et aujourd'hui on a des facteurs mille hein... enfin c'est... il n'y a absolument aucune fiabilité dans cette mesure-là.* »[6]

Pour étayer leurs réserves quant à la fiabilité des mesures, les industriels développent une démarche de contre-expertise des méthodes métrologiques qui leur sont présentées. Celle-ci passe notamment par des tests réalisés auprès de laboratoires accrédités, à partir de l'envoi d'étalons (échantillons à concentration précise). Ces vérifications les conduisent à interroger la fiabilité des résultats produits par les laboratoires commerciaux, soulignant que les laboratoires commerciaux, étant des fournisseurs, ne diront jamais que leur « mesure n'est pas fiable ». Les représentants industriels mettent ainsi en avant les incertitudes associées aux mesures, estimant que des « *incertitudes de 100 % ou de 50 %, ça veut clairement dire que la mesure est*

[1] Extrait d'entretien avec une représentante d'une fédération professionnelle des entreprises de la chimie.

[2] *Ibid*.

[3] *Ibid*

[4] *Ibid*.

[5] *Ibid*.

[6] *Ibid*.

moyennement fiable »[1]. Ces discussions autour de la fiabilité métrologique alimentent les échanges entre les industriels et l'administration sur les modalités concrètes de mise en œuvre de la redevance. Elles portent notamment sur le calendrier réglementaire, les industriels demandant des délais supplémentaires afin de disposer de méthodes de mesure qu'ils jugent suffisamment précises et robustes (voir Figure 1, p.16). Du côté de l'administration, ces préoccupations sont prises en compte, tout en cherchant à limiter les stratégies dilatoires :

« *Et après, il y a des arguments de plus ou moins mauvaise foi qui sont : 'On ne sait pas mesurer, c'est une mesure qui n'est pas fiable, c'est trop compliqué…' Voilà. Et donc, à nous de faire le tri entre ce qui est un vrai argument intéressant et ce qui est un argument non pertinent.* »[2]

Ainsi, les discussions relatives aux limites de l'outillage technique ne remettent pas nécessairement en cause le principe pollueur-payeur, mais contribuent à faire évoluer le calendrier et les modalités de mise en œuvre de la redevance PFAS. Les délais supplémentaires qui peuvent en résulter offrent aux acteurs industriels un temps additionnel pour discuter les conditions financières du dispositif, notamment les seuils et les éventuels abattements, mais aussi pour étudier les adaptations nécessaires à leurs activités. Celles-ci peuvent prendre la forme de procédés de production alternatifs ou de l'installation de dispositifs de traitement des effluents. Cette dimension rejoint l'objectif incitatif de la redevance, qui vise à encourager la réduction des rejets de PFAS. Toutefois, les reports d'échéance peuvent également avoir des conséquences financières pour les agences de l'eau, en retardant la perception des recettes attendues et, par conséquent, les aides susceptibles d'être attribuées aux collectivités et aux autres bénéficiaires**.**

Conclusion

Le choix d'une redevance n'allait pas de soi. Plusieurs options concurrentes ont été défendues au cours du processus législatif, allant du « fonds PFAS » public-privé proposé par le député Isaac-Sibille à une taxation des prélèvements d'eau portée par le député Gabriel Amard, en passant par la responsabilité élargie du producteur (REP) défendue par l'économiste Maria Salvetti[3]. Pour Nicolas Thierry, la redevance permettait avant tout d'inscrire un principe dans la loi à un taux supportable, quitte à le renforcer ultérieurement.

L'analyse de cette séquence démontre que derrière un relatif consensus autour du principe pollueur-payeur, les acteurs ne prêtent pas à la redevance les mêmes finalités : signal-prix incitatif, outil redistributif ou simple geste symbolique. Ces divergences sur la finalité du circuit se retrouvent à chaque étape de sa construction, du parcours législatif à la négociation de ses différents paramètres, jusque dans son édiction réglementaire. Ainsi, l'analyse de la redevance PFAS a permis de montrer la façon dont un circuit financier se fabrique, se négocie, se retarde et se réécrit à chaque étape du processus normatif et réglementaire. De la

[1] *Ibid*.

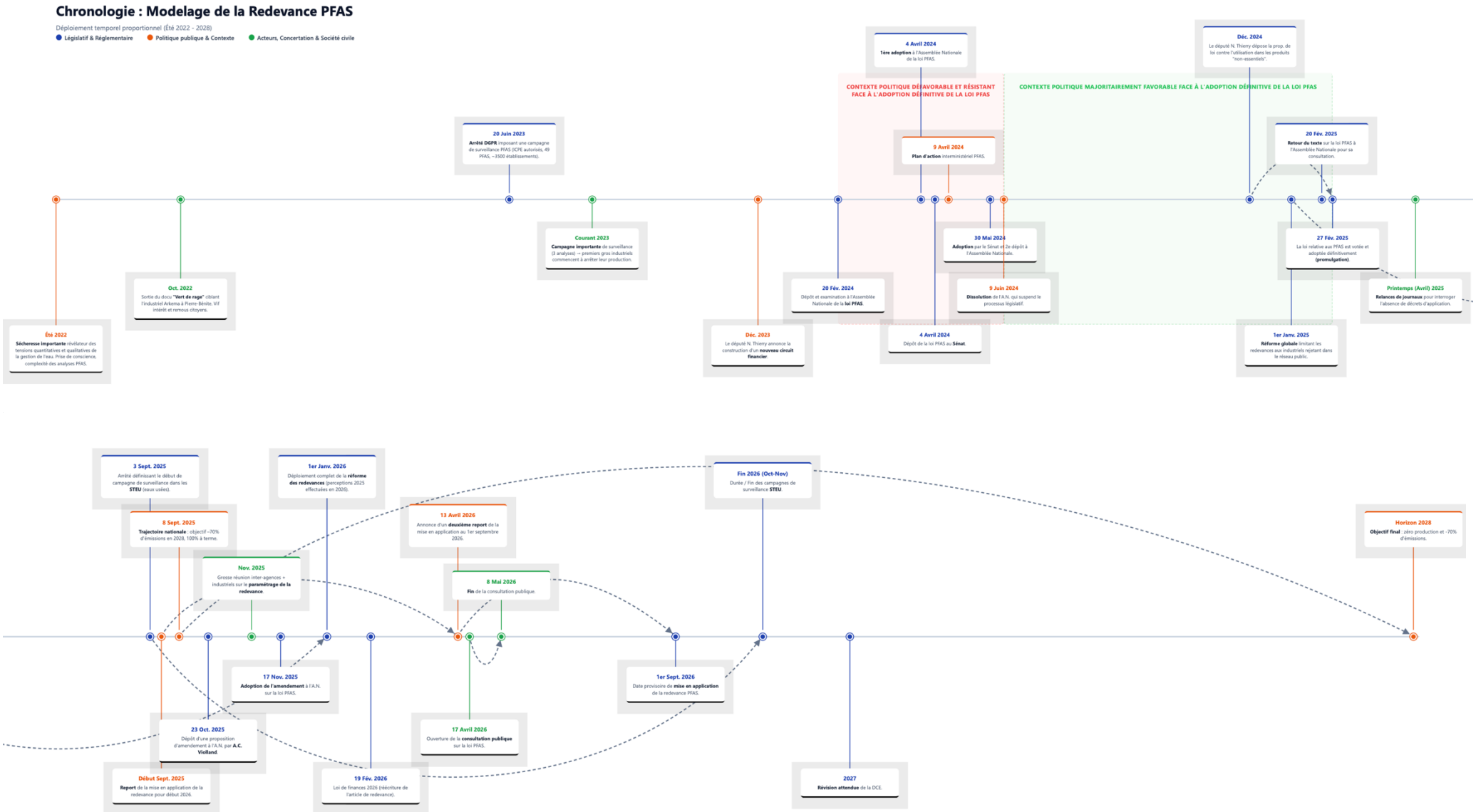
[2] Extrait d'entretien avec un agent de l'administration du ministère de la Transition écologique

[3] Environnement : qui va payer la facture salée des PFAS ? Ouest France, 2 avril 2025.

proposition de loi Thierry aux différentes étapes de finalisation du décret d'application, en passant par la réforme du PLF 2026, ce processus relève moins de l'application d'un principe juridique que de la mise en forme progressive d'une infrastructure sociotechnique dont les conventions ne sont jamais acquises.

Trois dynamiques structurantes se dégagent de ce parcours. D'abord, la redevance s'appuie sur des infrastructures institutionnelles préexistantes, les agences de l'eau, dont la trajectoire historique, marquée par la tension entre logique de guichet et logique de régulation écologique, conditionne fortement les formes que peut prendre ce nouvel instrument. Ensuite, la construction de la redevance révèle l'importance du travail de paramétrage métrologique dans la fabrique des conventions fiscales : la délimitation des substances taxables, le choix des normes analytiques, la définition de l'assiette sont autant de décisions déterminant qui paie, combien, et pour quoi. Enfin, notre enquête met en évidence des différences dans les ressources et les modalités de participation des acteurs à ce processus. Les fédérations professionnelles disposent de capacités d'expertise leur permettant d'intervenir à chaque nœud du dispositif, là où les collectivités territoriales et les usagers domestiques demeurent peu présents dans les arènes où se négocie la répartition des coûts de la dépollution. Ces résultats invitent à prolonger l'enquête. L'entrée en vigueur effective de la redevance, prévue au 1er septembre 2026, constituera un moment d'observation privilégié pour comprendre quelles sommes seront effectivement collectées, quels industriels assujettis, vers quels usages les aides seront-elles orientées.

Figure 1 — Chronologie de la redevance PFAS



LES AUTEURS



Aurel Cussac est actuellement étudiant dans le master de sociologie de l'EHESS. Sa recherche actuelle questionne les effets des tensions normatives liées aux risques sanitaires au sein des jardins pédagogiques urbains sur la socialisation des enfants à l'alimentation durable.



Louise Geffrelot est diplômée de Sciences Po Lille en Master Stratégie, intelligence économique et gestion des risques et de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) en Master Études politiques, parcours Études environnementales. Elle est aujourd'hui préparationnaire aux grands concours administratifs à Sciences Po Lille.

INSTITUT AVANT-GARDE

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique
Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte
Une vision large ne doit omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines
Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens
Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezernat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

À LIRE *AUSSI*

Les agence de l'eau, une écologisation contrariée

L'essor du vélo en France : dynamiques publiques et circuits financiers

Quelle justice climatique choisir pour les politiques de transition ?

institutavantgarde.fr

*45, rue de Sèvres, Paris VIe*