

N° 5695³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**-cadre sur l'eau**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(4.10.2007)

Par lettre du 23 mars 2007, Monsieur Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Le projet de loi a pour objet de transposer en droit national la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de modifier la législation nationale en matière de gestion de l'eau pour l'adapter aux besoins d'une gestion moderne des ressources hydriques.

2. La législation actuelle en matière de gestion de l'eau a des sources assez anciennes, le plus ancien texte étant un édit de Louis XIV du 13 août 1669 portant règlement général pour les eaux et les forêts.

Un arrêté du 9 mars 1798 du Directoire exécutif, contient des mesures pour assurer le libre cours des rivières et canaux navigables et flottables.

Après une loi du 27 juin 1906 qui insiste sur l'aspect sanitaire de l'eau, une loi du 16 mai 1929 est prise sur le curage, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau.

Ce n'est qu'en 1993 que le Luxembourg se dote avec la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau, d'une législation moderne en matière de protection des ressources hydriques.

Or, cette loi vise exclusivement les aspects qualitatifs de l'eau à l'exception de ses aspects quantitatifs.

Une loi du 28 mai 2004 regroupe toutes les compétences en matière de gestion de l'eau par la création de l'Administration de la gestion de l'eau qui est placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

La loi de 2004 se limite néanmoins à créer et à organiser ce nouveau service, sans toucher de façon fondamentale à la législation relative à la gestion de l'eau en tant que telle.

Cette deuxième étape qui restait à franchir, fait aussi l'objet du présent projet de loi.

3. Le présent projet de loi a donc tant pour objet de transposer la directive-cadre 2000/60/CE que de réformer et de consolider la législation sur l'eau.

4. Ce faisant le projet de loi abroge plusieurs des lois existantes dans le domaine de la gestion et de la protection des eaux actuellement en vigueur, dont l'arrêté du 9 mars 1798, la loi modifiée du 16 mai 1929, la loi modifiée du 29 juillet 1993 ainsi que quelques articles de l'édit du 13 août 1669 de Louis XIV précité.

5. La directive-cadre fixe trois grands objectifs:

- atteindre le bon état écologique des eaux souterraines et superficielles en Europe pour 2015;
- tenir compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau;

– faire participer le public à l'élaboration et au suivi des politiques.

6. Les mesures proposées par le projet de loi-cadre pour transposer la directive sont les suivantes:

- mise en place d'une coordination internationale en matière de gestion de l'eau (gestion par bassin hydrographique, Commissions Moselle-Sarre, Rhin et Meuse);
- récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, par application des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur;
- désignation des „zones protégées“;
- établissement de plans de gestion et de programmes de mesures;
- établissement de programmes de surveillance de l'état des eaux;
- introduction de plusieurs instruments facilitant la coordination générale ainsi que l'information et la consultation du public.

7. En dehors des mesures de transposition proprement dites de la directive-cadre, les auteurs du projet de loi proposent un certain nombre d'autres points de réforme, à savoir:

- introduction d'un nouveau système d'interdictions et d'autorisations des activités affectant les eaux de surface et les eaux souterraines,
- modernisation de la législation concernant le régime hydrologique des eaux de surface,
- redéfinition de la gestion des risques d'inondation et du régime des zones inondables,
- réaffirmation du principe de la compétence (et donc de la responsabilité) des communes en matière d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine et d'assainissement des eaux usées,
- réforme du fonds pour la gestion de l'eau,
- amélioration des liens avec la législation d'aménagement du territoire et avec la législation d'aménagement communal par la création de plans généraux communaux du cycle urbain de l'eau (ces plans, qui feront partie intégrante du PAG, permettront aux communes de garantir la cohérence de leur développement avec les infrastructures du secteur de l'eau (eau potable et assainissement)) et de plans directeurs régionaux du cycle urbain de l'eau qui permettront la mise en cohérence des centres de développement avec la planification au niveau de la gestion de l'eau (infrastructures d'eau potable et d'assainissement, zones inondables, zones protégées).

1. Le champ d'application de la loi-cadre

8. La future loi s'appliquera aux eaux de surface, aux eaux souterraines et aux eaux du cycle urbain.

Elle ne s'appliquera pas aux eaux qui sont présentées sous forme de médicament, aux eaux de piscine et aux eaux minérales.

2. L'objet de la loi-cadre

9. La future loi aura pour objet de créer un cadre pour la protection et la gestion des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux du cycle urbain afin de:

- prévenir toute dégradation supplémentaire;
- préserver et d'améliorer l'état des eaux et des écosystèmes aquatiques;
- promouvoir une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eaux disponibles;
- renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi que de l'améliorer;
- assurer la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et de prévenir l'aggravation de leur pollution;
- régénérer le régime des eaux de surface;
- gérer les risques d'inondation et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses;
- arrêter les principes directeurs régissant la fourniture d'eau destinée à la consommation humaine et à l'utilisation industrielle, artisanale et agricole ainsi que l'évacuation et l'assainissement des agglomérations;

- élaborer et de mettre en oeuvre les programmes de surveillance et les programmes opérationnels ayant pour objet les aspects quantitatifs et qualitatifs des eaux de surface et des eaux souterraines;
- contribuer à l'entretien des cours d'eau et réaliser les objectifs des accords internationaux applicables en matière de gestion de l'eau auxquels le Luxembourg fait partie, y compris ceux qui visent à prévenir et à éliminer la pollution de l'environnement marin.

3. Les objectifs de la loi-cadre

10. Le projet de loi fixe des objectifs de deux ordres: environnementaux et économiques.

3.1. Les objectifs environnementaux

11. Ces objectifs concernent aussi bien les eaux de surface que les eaux souterraines.

12. Il s'agit de protéger ces masses d'eaux contre la détérioration de leur état, de les améliorer ou encore de les restaurer pour parvenir à un bon état des eaux jusqu'au 22 décembre 2015, les critères d'évaluation de l'état des eaux étant ceux fixés à l'annexe V de la directive-cadre.

3.2. Les objectifs économiques

13. Ces objectifs sont de deux ordres:

Il s'agit de récupérer les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau entièrement auprès du consommateur.

Il s'agit ensuite pour l'Administration de la gestion de l'eau (AGE) d'effectuer une analyse économique pour déterminer la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives à l'utilisation de l'eau pour les inclure dans les programmes de mesures à mettre en place.

3.2.1. Récupération des coûts des services de l'eau auprès du consommateur final: mise en oeuvre du principe du pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur (article 8 du projet de loi)

3.2.1.1. La situation actuelle

13.1. Analysons d'abord brièvement la situation actuelle de notre pays quant à l'approvisionnement des citoyens en eau et quant au coût qu'ils supportent en contrepartie.

Au Luxembourg la gestion de l'eau est publique. La loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau fixe déjà à ce jour des principes pour une bonne gestion durable des ressources hydriques. Cette loi vise les eaux souterraines et superficielles appartenant ou non au domaine public.

Si l'approvisionnement en eau potable des citoyens et l'évacuation des eaux urbaines relèvent de la responsabilité des communes, l'Etat est responsable de la surveillance des installations et de la qualité de l'eau afin de garantir la salubrité et la santé publiques.

Souvent les communes sont regroupées au sein de syndicats intercommunaux ayant pour objet d'intervenir dans un ou plusieurs des segments du cycle urbain de l'eau: le captage, le traitement, le stockage, la distribution, l'assainissement et l'épuration.

A ce jour les communes perçoivent des redevances/taxes sur les prélèvements et les rejets des eaux usées en appliquant un système qui relève plutôt du principe de „utilisateur-payeur“ que de celui du „pollueur-payeur“. Ces redevances/taxes qui sont fixées via des règlements communaux, ne reflètent pas toujours le „vrai prix“ de l'eau.

S'il existe d'une commune à l'autre de fortes disparités au niveau du „prix“ unitaire par m³ d'eau prélevée, tous les gestionnaires des services de l'eau appliquent dans leur région un prix unitaire fixe, indépendant du volume total consommé. Ainsi le principe de l'utilisateur payeur ne se répercute-t-il, dans la tarification de l'eau consommée et dans les redevances pour l'eau rejetée, que de manière linéaire.

3.2.1.2. Le projet de loi

13.2. Le projet de loi, tout en réaffirmant le principe de la compétence communale en ce qui concerne l'approvisionnement et l'assainissement des eaux du cycle urbain, prévoit l'introduction d'un nouveau

concept pour la fixation du „prix de l'eau"¹, ayant trois composantes, à savoir le „prix-vérité“ de l'eau, la taxe de prélèvement et la taxe de rejet.

Il est ainsi proposé d'instaurer une politique tarifaire harmonisée au niveau national devant mener à un „prix“ non pas unique pour toutes les communes, mais calculé selon les mêmes méthodes dans chaque commune (schéma de calcul harmonisé).

Il s'agit donc dorénavant de répercuter entièrement les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau sur le consommateur final, bénéficiaire des services fournis, en tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Ces coûts détermineront le „prix vérité de l'eau“ et comprendront les coûts de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance des infrastructures ainsi que toutes les charges généralement quelconques liées aux services du cycle urbain de l'eau.

Les coûts pour l'environnement et les ressources feront partie intégrante des coûts, eu égard à l'analyse économique qui sera effectuée par l'AGE. La détermination de ces coûts se fera selon des critères, notamment des schémas de tarification harmonisés qui pourront être définis par règlement grand-ducal.

Les frais occasionnés par la réparation, la réfection ou le remplacement des infrastructures liés aux services du cycle urbain de l'eau seront récupérés auprès des consommateurs bénéficiaires.

Les coûts pour l'environnement et les ressources, occasionnés par un prélèvement dans une eau de surface ou une eau souterraine ou par toute autre activité susceptible d'influer sur l'état quantitatif de cette eau, seront répercutés sur les bénéficiaires des services liés à l'utilisation de l'eau, par l'introduction d'une taxe de prélèvement d'eau pour le compte de l'Etat conformément aux modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Le montant de cette taxe sera fixé annuellement dans la loi budgétaire.

Les coûts pour l'environnement et les ressources, occasionnés par un rejet direct ou indirect, ponctuel ou diffus, dans une eau de surface ou une eau souterraine ou par toute autre activité susceptible d'influer sur l'état qualitatif de cette eau, seront répercutés sur les bénéficiaires des services liés à l'utilisation de l'eau par l'introduction d'une taxe de rejet d'eau pour le compte de l'Etat conformément aux modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Le montant de la taxe de rejet sera fonction de la quantité et du degré de pollution des eaux rejetées ou de l'activité visée. Il est fixé annuellement dans la loi budgétaire.

Les taxes et tarifs des services liés au cycle urbain de l'eau à récupérer sur les consommateurs bénéficiaires de ces services sont déterminés dans des règlements communaux dans le respect des principes visés ci-dessus.

Les schémas de tarification seront décomposés pour les différents secteurs économiques, en distinguant au moins:

- a. le secteur des ménages, y compris les institutions publiques et les secteurs commercial et tertiaire qui ont des pratiques d'utilisation de l'eau comparables à celles d'un ménage,
- b. le secteur industriel et
- c. le secteur agricole, y compris les exploitations horticoles, viticoles et sylvicoles.

L'application des principes énoncés ci-dessus, permettra la prise en compte des effets environnementaux et économiques des coûts ainsi que des conditions géographiques de la région ou des régions concernées.

Les recettes perçues par l'application du „prix vérité de l'eau“ seront à allouer au financement de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance des infrastructures liées aux services du cycle urbain de l'eau.

Les recettes provenant des taxes de prélèvement d'eau et de rejet d'eau seront encaissées par les communes pour compte de l'Etat, versées par celles-ci à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines suivant des modalités à préciser par règlement grand-ducal, et portées directement en recette du Fonds pour la gestion de l'eau. Elles seront allouées aux mesures curatives et préventives en vue de réaliser les objectifs de la future loi.

¹ A travers tout le présent avis, la CEP•L désigne par l'expression „prix de l'eau“, le „prix“ global de l'eau, c.-à-d. l'ensemble des trois éléments „prix-vérité“ de l'eau, taxe de rejet et taxe de prélèvement.

3.2.1.3. L'avis de la CEP•L

3.2.1.3.1. Le législateur national ne va-t-il pas au-delà des exigences européennes en ce qui concerne le „prix de l'eau“?

13.3. Rappelons que la politique de tarification préconisée à travers le projet de loi par le législateur national, trouve son origine dans la législation européenne.

13.4. Ainsi peut-on lire dans le considérant 38 de la directive-cadre sur l'eau que „*l'utilisation d'instruments économiques par les Etats membres peut s'avérer appropriée dans le cadre d'un programme de mesures (objectif environnemental). Il convient que le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau ... soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur.*“

Suivant le législateur européen, le principe de la répercussion du coût des services liés à l'utilisation de l'eau sur les consommateurs constitue un moyen de lutte pour l'achèvement du bon état écologique des eaux et pour une gestion durable des ressources hydriques. Ce principe ne constitue donc pas une fin en soi, mais un moyen pour atteindre un but.

13.5. Dans un même ordre d'idées l'article 9 de la directive-cadre fixe les obligations suivantes à charge des Etats membres:

- les Etats membres doivent tenir compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe III et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur;
- les Etats membres doivent veiller pour que, d'ici l'année 2010:
 1. la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive;
 2. les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, contribuent de manière appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau, sur la base de l'analyse économique réalisée conformément à l'annexe III de la directive et compte tenu du principe du pollueur-payeur.

Ce faisant, les Etats membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.

13.6. Le législateur européen permet aux Etats membres de mettre en oeuvre le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau avec une certaine souplesse, leur laissant un certain pouvoir d'appréciation.

Ainsi:

- doivent-ils notamment tenir compte du principe du pollueur-payeur lors de cette récupération des coûts;
- la politique de tarification de l'eau doit inciter les usagers à utiliser de manière efficace les ressources hydriques et elle doit contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive;
- dans leur politique de tarification les Etats membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération des coûts et encore des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées.

13.7. Alors que la directive-cadre ne parle pas textuellement du principe de l'utilisateur-payeur (ce principe étant néanmoins sous-jacent dans le texte, mais sans paraître incisif, ni obligatoire dans son absolu, le prix de l'eau devant inciter à une consommation modérée), le législateur national l'inscrit tel quel dans son projet de loi et entend l'appliquer sans exception ni atténuation.

Aussi si le texte européen permet au législateur national de prendre en compte des effets sociaux, environnementaux et économiques et de moduler le „prix de l'eau“ en fonction de certains paramètres, les auteurs du projet de loi luxembourgeois ont opté pour une approche stricte,

désireux, à première vue, de traiter tous les consommateurs de manière identique sans considérations sociales.

13.8. Alors que la directive-cadre se contente de parler d'objectifs environnementaux, le projet de loi national comporte des objectifs de deux ordres: environnementaux et économiques.

13.9. Ainsi faut-il conclure des développements qui précèdent que notre projet de loi va au-delà de la directive en ce qui concerne le „prix de l'eau“.

3.2.1.3.2. L'eau est un bien non marchand

13.10. Même si les opinions (politiques) sont partagées à cet égard, – certains considèrent que l'eau est un droit humain, d'autres que c'est un besoin humain –, il est en tout état de cause un fait que l'organisme humain a besoin de l'eau pour vivre, au même titre qu'il a besoin de l'air pour respirer et ne pas mourir.

13.11. Ainsi la CEP•L est d'avis que l'eau, en tant que ressource naturelle, fait partie du patrimoine naturel commun.

13.12. Si l'on peut lire dans le considérant 1 de la directive-cadre que „L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel“, le code de l'environnement français stipule dans son article L. 210-1:

„L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.“

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.

Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.“

Précisons que le dernier paragraphe relatif au „prix de l'eau“ a été introduit par la loi du 21 avril 2004 portant transposition de la directive-cadre européenne.

La nation française, consciente du fait que chaque être humain a un besoin vital en eau, érige partant l'accès à l'eau en un droit humain, tout en considérant l'eau comme une sorte de bien public commun. Dans cette optique, il appartient à l'Etat d'assumer cette mission de service public et de couvrir et de garantir ce besoin vital.

Dans ce contexte la CEP•L s'interroge sur l'opportunité d'introduire une disposition similaire dans la législation luxembourgeoise.

Si à ce jour il résulte d'un ancien décret du 28 septembre-6 octobre 1791 concernant les biens et usages ruraux et la police rurale, que „Nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable; en conséquence tout propriétaire riverain peut, en vertu du droit commun, y faire des prises d'eaux, sans néanmoins en détourner ni embrasser le cours d'une manière nuisible au bien général et à navigation établie.“, notre législation ne contient pas de principe général consacrant l'eau comme patrimoine commun de la nation.

13.13. Dans un même ordre d'idées, citons encore l'auteur Riccardo Petrella, professeur émérite d'économie à l'Université catholique de Louvain, qui écrit dans „L'Eau, bien commun public, Alternatives à la „pétrolisation“ de l'eau“ (Editions de l'Aude, Les alternatives du nouveau siècle), que „L'eau est la vie, l'eau est à l'origine de la vie, elle est essentielle, insubstituable à la vie. Pour cette raison elle doit être considérée comme un bien commun, plus précisément un bien public mondial. L'eau fait partie du bien commun.“

L'auteur continue son raisonnement en écrivant: „Le bien commun est l'ensemble des principes (par exemple, la dignité humaine, la liberté, la justice, ...), des institutions (pensons à la démocratie représentative ...), des biens (tels que les forêts, la langue maternelle, la sécurité ...) et les moyens (par exemple le budget national, la fiscalité à finalité redistributive, la police ...), que la société se

donne et dont elle assure la responsabilité collectivement pour garantir le droit à la vie, humainement digne, à tous ses membres, le vivre ensemble le plus coopératif et pacifique possible, un devenir „soutenable“ au niveau de l'écosystème en général, dans l'intérêt aussi du droit à la vie des générations futures et de l'ensemble des espèces vivantes.

[...].

Personne ne peut être exclu de l'accès à l'eau. [...]. L'eau doit faire partie des biens qui échappent aux logiques marchandes.

Riccardo Petrella explique encore que du fait que l'eau est essentiel à la vie et non substituable, elle a un caractère sacré en contraste avec d'autres biens, marchands. Aussi du fait de cette insubstituabilité, seuls les pouvoirs publics peuvent en être responsables, dans un contexte de solidarité.

13.14. Dans le cadre du débat autour du caractère marchand ou non marchand de l'eau, citons encore le Conseil économique et social du Luxembourg lequel *„estime qu'on ne peut pas appliquer automatiquement au secteur de l'eau et de l'assainissement l'approche du „marché intérieur“ telle qu'elle a été mise en oeuvre dans beaucoup d'autres secteurs. Il faut d'abord tenir compte du fait que la ressource est locale et que les services sont sous la responsabilité des autorités publiques nationales, communales et locales. Il importe donc de respecter le principe de subsidiarité et de ne confier aux autorités européennes que les compétences pour lesquelles elles sont susceptibles d'apporter une plus-value par rapport aux autorités nationales et locales.*

Plus que dans beaucoup d'autres secteurs, les règles d'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement doivent prendre en compte l'existence d'un „monopole naturel“, qui rend exceptionnelles les formes de concurrence „dans le marché“.

Le secteur de l'eau et de l'assainissement comporte de nombreuses „obligations de service public“: il s'agit d'un bien public essentiel auquel tous les habitants doivent avoir accès (service universel, droit d'accès); il existe de nombreuses externalités positives et négatives, qui impliquent des mesures particulières de cohésion et de solidarité; compte tenu de la rareté de la ressource et de l'existence d'un cycle de l'eau, des mesures spécifiques de protection, de sécurité et de long terme sont nécessaires. Les dispositions de l'article 86-2 du traité s'appliquent donc clairement et permettent l'existence d'autres règles que celles de concurrence.

Le CES considère donc que le statut particulier de l'eau, la continuité et la pérennité des services liés à sa distribution et la politique d'investissement et tarifaire encadrée au niveau communautaire font que le secteur de l'eau ne se prête pas à une libéralisation mais devraient conduire, au contraire, à stabiliser et pérenniser la maîtrise publique de l'industrie d'eau.

Les politiques et règles européennes doivent intégrer ces différentes caractéristiques. Compte tenu des inquiétudes et incertitudes qui se sont développées ces dernières années sur les intentions et objectifs des institutions européennes, en particulier de la Commission, celle-ci devrait aujourd'hui clairement préciser, par exemple dans une Communication interprétative, qu'elle renonce à initier ou à imposer une politique de libéralisation sur les mêmes bases que pour les autres activités de réseau, et donc à tout projet de „directive marché intérieur“ pour ce secteur.

Cette communication interprétative devrait rappeler et préciser les principes et règles communs s'appliquant au secteur de l'eau et de l'assainissement, dans le respect de la diversité des modes d'organisation et de gestion: transparence, proportionnalité, non-discrimination, égalité de traitement, responsabilité et contrôle des autorités publiques, participation des consommateurs et citoyens, évaluation et benchmarking incitatifs; le tout sur la base du respect de ces principes et règles et de la liberté de choix alternatifs des autorités publiques.“

13.15. L'eau étant partant un bien non marchand dont la gestion et la distribution aux citoyens doivent être assumées exclusivement par les autorités publiques, la CEP•L s'oppose vivement à toute idée de privatisation autour de l'eau.

13.16. Si la directive-cadre demande que le „prix de l'eau“ soit un prix réel, c'est a priori exclusivement dans une optique écologique et environnementale (inciter le citoyen à une consommation modérée pour protéger les ressources naturelles). Ce n'est pas dans une optique „commerciale“ ou économique que les Etats membres doivent tenir compte du principe du

pollueur-payeur, lorsqu'ils fixent la redevance des citoyens pour ce service public de distribution d'eau.

13.17. Même si la CEP•L approuve entièrement l'idée de responsabiliser les citoyens face à l'utilisation de cette ressource naturelle que constitue l'eau, elle se demande néanmoins s'il n'y a pas d'autres moyens que la seule politique de tarification pour mener la politique environnementale de l'eau. Ainsi pourrait-on facilement imaginer d'autres moyens pour influencer le citoyen-consommateur d'eau, tels des campagnes de sensibilisation, des aides ou primes pour consommateur modèle, etc.

3.2.1.3.3. Le „prix de l'eau“ doit être un prix „à composante sociale“

13.18. Si la CEP•L ne s'oppose pas, dans une optique écologique, à la mise en oeuvre des principes de pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur, elle demande néanmoins que le projet de loi soit amendé pour que des facteurs sociaux soient pris en compte dans la détermination des redevances à verser par les ménages pour l'eau fournie.

Conformément à ce qui vient d'être développé ci-dessus, l'eau n'étant pas un bien marchand, mais un bien public commun, dont l'accès doit être garanti à tous les citoyens équitablement, l'Etat devant assumer cette mission de service public, des composantes d'ordre social doivent forcément rentrer en ligne de compte.

Les citoyens doivent être traités de manière égale, c'est-à-dire à situation, à force contributive égale, le coût à supporter pour l'accès à l'eau doit être le même.

Et rien ne s'oppose à légiférer de la sorte.

13.19. Au contraire:

- la directive-cadre permet la prise en compte de paramètres sociaux en ce qui concerne le „prix de l'eau“ (voir article 9 de la directive-cadre);
- notre pays voisin, la France, a clairement lors de la transposition de la directive européenne intégré des paramètres sociaux dans la répercussion des coûts de l'eau sur l'utilisateur (voir article L.210-1 paragraphe final du code de l'environnement français);
- le „prix de l'eau“ à facturer par les communes en vertu des principes établis par le projet de loi constitue une redevance, c'est-à-dire une taxe rémunératoire due en contrepartie de l'utilisation d'un service public; comme en matière fiscale, le principe de la solidarité doit jouer et des facteurs sociaux doivent être pris en compte lors de la détermination du montant des redevances;
- suivant l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'aménagement communal et le développement urbain ont pour objectif entre autres la sécurité, la salubrité et l'hygiène publique; or faute d'introduire des considérants sociaux dans le mode de détermination du „prix de l'eau“, comment les communes pourront-elles garantir l'hygiène publique, les plus démunis n'ayant que difficilement accès à l'eau?

13.20. La CEP•L est donc d'avis que dans la mise en oeuvre des principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur, le principe du traitement équitable des citoyens doit prévaloir; ce dernier principe englobe l'obligation de tenir compte de certaines composantes sociales en ce qui concerne les ménages consommateurs privés, dont notamment le faible revenu du ménage combiné au nombre d'enfants à charge.

Dans ce contexte, il est étonnant et incompréhensible que le législateur national ait omis d'inscrire dans l'article 8, §5 du projet la possibilité de tenir compte dans le système de tarification des effets sociaux de la récupération des coûts, alors que l'article 9 de la directive-cadre le permet expressément.

Cela est encore d'autant plus incompréhensible et condamnable que le projet de loi permet la prise en compte d'effets environnementaux et économiques de la récupération des coûts, ainsi que la prise en compte de conditions géographiques et climatiques.

Ainsi par exemple un agriculteur nécessitant beaucoup d'eau pour entretenir ses terres quand il fait très chaud, bénéficiera peut-être d'un „prix de l'eau“ préférentiel (conditions climatiques,

effets économiques), alors que le ménage non agriculteur composé de deux adultes et quatre enfants et disposant d'un revenu mensuel équivalent au salaire minimum, ne pourra pas bénéficier d'un tarif préférentiel! Pourtant la directive-cadre le permettrait.

13.21. La CEP•L rappelle encore que dans son avis du 21 juin 2006 relatif au projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements, elle avait écrit qu'*„il serait indispensable de chiffrer exactement la hausse attendue des prix de l'eau qui constitue un bien de première nécessité. Si cette hausse atteint un niveau tellement élevé qu'il risque d'entraver la qualité de vie des ménages les moins aisés, des mesures de compensation doivent être prévues.*

La CEP•L estime dès lors indispensable que des pourparlers entre partenaires sociaux et acteurs du terrain concernés soient entamés dans les meilleurs délais afin de discuter des implications concrètes de la transposition en droit national de la directive 2000/60/CE, notamment en ce qui concerne le niveau futur du prix de l'eau.

En ce qui concerne la fixation future du prix de l'eau, la CEP•L insiste sur le fait que cette tarification tiendra compte de considérations d'ordre social.

Elle rejoint ainsi sur ce point la position du Conseil économique et social telle qu'exprimée dans son avis du 6 avril 2006 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2006“.

13.22. La prise en compte de la composition des ménages et de leur revenu se révèle d'autant plus indispensable que les statistiques suivantes indiquent que, globalement les ménages composés de plus de personnes, et qui consomment donc a fortiori plus d'eau, disposent en moyenne d'un revenu équivalent médian inférieur que les ménages plus réduits.

Tableau: revenu médian équivalent en euros en fonction de la composition des ménages

Composition du ménage	2005	% du total
Parent seul avec enfants dépendants	21.775	76,5%
Deux adultes avec trois enfants dépendants ou plus	24.828	87,2%
Deux adultes avec deux enfants dépendants	26.560	93,3%
Trois adultes ou plus avec enfants dépendants	26.563	93,3%
Ménages avec enfants dépendants	26.636	93,5%
Deux adultes dont l'un au moins a 65 ans et plus	27.449	96,4%
Un adulte de plus de 65 ans	28.110	98,7%
Femme seule	28.284	99,3%
Total	28.479	100,0%
Deux adultes avec un enfant dépendant	29.723	104,4%
Personne seule	29.728	104,4%
Trois adultes ou plus	30.324	106,5%
Ménages sans enfants dépendants	30.783	108,1%
Un adulte de moins de 64 ans	31.462	110,5%
Homme seul	31.462	110,5%
Deux adultes moins de 65 ans	34.655	121,7%

Source: Eurostat; calculs: CEP•L

3.2.1.3.4. La désindexation du „prix de l'eau“ est-elle conforme à l'accord tripartite du 28 avril 2006?

13.23. Les auteurs du projet de loi procèdent dans son article 63 à la „désindexation du prix de l'eau“. Selon le commentaire des articles, cette désindexation est opérée en conformité avec l'accord tripartite du 28 avril 2006.

La CEP•L se permet à cet égard de revenir à l'accord tripartite du 28 avril 2006, lequel est à l'origine de la désindexation du prix de l'eau.

Il résulte de l'accord tripartite que „les augmentations de taxes et accises existantes ainsi que les taxes et accises nouvelles prélevées sur certains biens pour être affectées à des objectifs écologiques ou de santé publique, dont notamment les accises prélevées sur les carburants dans le cadre de l'alimentation du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto et la hausse des prix de l'eau qui résultera de la mise en application de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, seront neutralisées du point de vue de l'échelle mobile des salaires. L'objectif de cette politique de neutralisation de l'augmentation de ces prix est d'éliminer les effets pervers de leurs répercussions sur l'inflation par le biais de l'échelle mobile des salaires“.

13.24. Ainsi, suivant l'accord tripartite, toute création de nouvelle taxe/accise ou augmentation de taxe/accise existante, qui n'est pas affectée à un objectif écologique ou de santé publique ne pourra être neutralisée du point de vue de l'échelle mobile des salaires.

13.25. Si la CEP•L comprend bien le texte du projet de loi, l'intégralité des augmentations du „prix de l'eau“ mis à charge des citoyens dans le cadre de l'application de l'article 8 du projet de loi (coûts déterminant le prix-vérité de l'eau (article 8.1.), taxe de prélèvement (article 8.2.), taxe de rejet (article 8.3.)), sont éliminés du panier déterminant l'indice du coût de la vie.

13.26. Or, est-ce que cela reflète correctement l'intention des signataires de l'accord tripartite? Est-ce que tous les montants à facturer revêtent le caractère d'une taxe/accise, permettant sa désindexation?

13.27. La CEP•L comprend à la lecture de l'article 8.1. du projet de loi, que l'intégralité des coûts y mentionnés, reflétant dans leur ensemble le „prix-vérité de l'eau“, donc hors taxes, constitue une redevance, soit la contrepartie du service public rendu. S'agit-il alors d'une taxe au sens de l'accord tripartite dont l'élimination de son effet au niveau de l'indice des prix à la consommation est permise?

Précisons qu'il semble que le Conseil d'Etat estime que le „prix-vérité de l'eau“ ne sera pas désindexé (cf. point 13.28 ci-dessous) et qu'il juge par ailleurs difficile de justifier que le prix de l'eau relevant des biens élémentaires ne soit pas pris en considération pour établir cet indice.

13.28. En ce qui concerne les taxes proprement dites, la CEP•L rejoint le Conseil d'Etat qui dans son avis du 3 juillet 2007 relatif au projet de loi avisé, rend attentif au fait que les auteurs du texte font, en ce qui concerne les taxes étatiques de prélèvement d'eau et de rejet d'eau, une sorte de mélange entre taxes rémunératoires ou redevances, d'une part, et impôts ou accises, d'autre part. Ce qui peut avoir des conséquences en ce qui concerne la „*désindexation du prix de l'eau*“.

Ainsi le Conseil d'Etat écrit: „*Si les auteurs prévoient que les taxes étatiques projetées seront comprises dans le prix de l'eau facturé par les communes, on se trouvera en présence d'une redevance. Dans ces conditions, l'élimination de l'effet de la taxe sur la détermination de l'indice du coût de la vie prévue par ailleurs au paragraphe 7 de l'article 63 (50 selon le Conseil d'Etat) ne serait pas acceptable. En effet, comment justifier dans ces conditions que le prix de l'eau ne relève pas des biens élémentaires à prendre en considération pour établir cet indice? Si par contre, comme le Conseil d'Etat croit le déceler, l'option est celle d'une taxe fiscale s'assimilant aux droits d'accises existants, l'approche retenue est correcte, sous réserve des observations ci-après, et la neutralisation de l'effet indiciaire ne donne pas lieu à critique.*“

13.29. La CEP•L tient pour finir à faire remarquer que l'article 8 du projet de loi fait partie d'une section 2 intitulée „Objectifs économiques“.

Or, suivant raccord tripartite, seules les taxes/accises nouvelles et les augmentations des taxes/accises existantes, affectées à un objectif écologique, peuvent être désindexées.

Or, suivant le texte même du projet de loi, les dispositions de l'article 8 figurent parmi ses objectifs économiques et non pas dans les objectifs environnementaux. Se pose dès lors la question de savoir si la désindexation est permise.

13.30. La CEP•L se demande partant si les mesures de désindexation préconisées par le projet de loi sont conformes à l'accord tripartite d'avril 2006.

3.2.1.3.5. Les „schémas de tarification harmonisés“ ne doivent pas mener à des abus

13.31. Rappelons que, suivant l'article 8.1. du projet de loi, la détermination des coûts à prendre en considération pour la détermination du „prix-vérité de l'eau“, se fera notamment par des schémas de tarification harmonisés, lesquels peuvent être définis par règlement grand-ducal.

13.32. Il y aura lieu de veiller à ce que tous les acteurs et secteurs pouvant occasionner des coûts à l'environnement et aux ressources, contribuent de manière égale et équitable aux fonds nécessaires pour subvenir à ces coûts.

13.33. Dans son avis relatif au présent projet de loi, l'Association luxembourgeoise des services d'eau (Aluseau), rend attentif au fait que les coûts à l'environnement liés à la pollution trouvant leur origine dans le secteur agricole et ceux liés aux inondations trouvant leur origine dans le scellement grandissant de surfaces de terrains, ne doivent pas être financés par le secteur de l'eau. Ces coûts doivent être couverts par les acteurs de ce secteur ou par des aides étatiques, mais ne doivent en aucun cas être à charge du consommateur final. La CEP•L appuie ces remarques.

13.34. La CEP•L aurait souhaité que le projet de loi soit plus précis sur la question de savoir ce que la mise en oeuvre des principes de pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur implique concrètement comme frais à charge des citoyens; ainsi l'exposé des motifs du projet aurait dû contenir des estimations plus précises ou des exemples plus concrets permettant de mieux comprendre l'application de ces principes.

13.35. L'article 8.1 du projet de loi stipule que les schémas de tarification harmonisés peuvent être définis par règlement grand-ducal. Etant donné que la détermination de règles harmonisées par voie de règlement grand-ducal n'est qu'une éventualité et non pas une certitude absolue, la CEP•L se demande où en est finalement la garantie pour les citoyens d'une application équitable des principes de pollueur-payeur et utilisateur-payeur?

13.35.bis. D'un autre côté, la CEP•L se demande si le fait de demander aux communes d'établir le prix de l'eau sur base de schémas harmonisés, n'est pas une entrave au principe de l'autonomie financière des communes.

13.36. La CEP•L se pose la question de savoir si la subdivision des consommateurs en trois catégories selon les trois secteurs indiqués est suffisante? Ne devrait-on pas encore faire d'autres distinctions? Etant donné que le projet de loi précise dans son article 8 que l'on va distinguer „au moins“ ces trois secteurs, quels seraient les autres secteurs éventuellement concernés? Le projet de loi reste muet sur cette question. Le projet est aussi muet sur le fait de savoir dans quelle mesure les trois secteurs mentionnés seront traités de manière différente. Comment se fera en outre la répartition des administrés dans les trois catégories indiquées par le projet? Cette absence de précisions met la CEP•L évidemment dans l'impossibilité d'émettre un jugement avisé sur le sujet.

13.37. Selon le commentaire des articles, *l'analyse des éléments pris en compte pour le calcul du prix de revient de l'eau montre que les coûts se caractérisent par une grande rigidité. Cette rigidité provient du fait qu'une large proportion de ces coûts (80 à 90% selon l'organisation administrative et territoriale de l'opérateur) est liée à des dépenses structurellement déterminées (charges d'amortissement, travaux d'entretien et de maintenance, investissement de modernisation, fonctionnement du service technique et administratif). Ces dépenses sont indépendantes des volumes d'eau réellement consommés ou épurés et sont dès lors difficilement compressibles.*

Dans une telle perspective, le prix de revient moyen de l'eau sera, à l'échelle nationale, de l'ordre de 4,50 € par mètre cube vendu. (modèle 1)

En détail, le coût de l'eau se décompose en:

- une part fixe de l'ordre de ~ 1.000 €/an qui correspond à un abonnement calculé en fonction des charges du service, des investissements et de leur amortissement et des caractéristiques du branchement particulier,
- une part variable de l'ordre de ~ 0,75 €/m³. (modèle 2)

Il existe évidemment des possibilités illimitées de schémas de calcul intermédiaires permettant d'arriver à des recettes totales couvrant les „frais de production“ de l'eau en jouant sur les deux composantes du prix de l'eau.

13.38. Au niveau des schémas de tarification, différents modèles de calcul du prix de l'eau sont donc possibles pour couvrir les „frais de production“ de l'eau.

Plus la partie fixe à payer par le consommateur sera élevée et la partie variable sera faible, moins une consommation excessive sera punie au niveau du prix (modèle 2). Si par contre le modèle de calcul du prix ne comprendra qu'une partie variable, c'est-à-dire 4,5 euro/m³, les grands consommateurs seraient, le cas échéant, incités à réduire leur consommation (modèle 1).

Afin d'illustrer les différences énormes qui peuvent naître selon le schéma de calcul choisi, voyons quelques cas de figure fictifs.

Partons d'une consommation journalière de 150 l d'eau par personne dans un ménage (source: *Eist Waasser*).

Dans cette hypothèse, un ménage de deux personnes consomme environ 110 m³/an. Selon le modèle 1, ce ménage devrait payer 495 euros/an. Selon le modèle 2, il devrait payer 1.082,5 euros par an.

Dans un ménage de 5 personnes, on arriverait à une consommation d'environ 275 m³/an. Selon le modèle 1, ce ménage devrait payer 1.237,5 euros/an. Selon le modèle 2, ce ménage devrait payer 1.206,25 euros par an.

13.39. Dans cette logique, il est évident que les entreprises qui consomment des quantités infiniment plus grandes d'eau préféreraient une structure de tarification ayant une partie variable aussi limitée que possible. Avec un système ayant une partie fixe élevée, les grands consommateurs payeraient relativement peu, le cas échéant, au détriment des ménages qui consomment moins d'eau.

Rappelons qu'un système de tarification à part fixe élevée n'incite pas vraiment les consommateurs à une consommation modérée, alors qu'un système ayant une partie variable plus élevée pénaliserait les grands consommateurs.

Si la Chambre des employés privés peut émettre son accord de principe à un système de tarification qui punirait une consommation excessive de l'eau, il faut toutefois tenir compte du fait que les familles nombreuses connaissent un volume incompressible de consommation plus élevé que les familles moins nombreuses.

13.40. Au vu de l'absence de plus de précisions quant au modèle qui sera choisi, la Chambre des employés privés se trouve dans l'impossibilité de se prononcer définitivement sur ce point du projet de loi.

Il est de toute évidence indéniable que, peu importe le système de tarification choisi, le projet soumis pour avis amènera une augmentation substantielle du prix d'un bien de première nécessité pour les citoyens. Précisons qu'aux 4,5 euros/m³ vont encore s'ajouter la taxe de prélèvement et la taxe de rejet de façon à ce que le prix global de l'eau se situera probablement entre 5 et 6 euros/m³.

Pour cette raison, la Chambre des employés privés réitère sa revendication d'intégrer des considérations sociales dans la future politique de tarification afin de ne pas pénaliser outre mesure les familles nombreuses.

Par ailleurs, elle ne pourrait émettre son accord à un système de tarification menant à une subvention de fait de la consommation en eau des entreprises par les ménages de personnes physiques.

3.2.2. Analyse économique (article 9 du projet de loi)

13.41. Le projet de loi prévoit que l'Administration de la gestion de l'eau (AGE) effectuera une analyse économique en se basant sur les données pertinentes à fournir par les communes concernant les taxes, tarifs, infrastructures, pour effectuer les calculs nécessaires

- à la prise en compte du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, compte tenu des prévisions de l'offre et de la demande d'eau et, le cas échéant,
- une estimation des volumes, prix et coûts associés aux services liés à l'utilisation de l'eau ainsi qu'une estimation des investissements pertinents, y compris la prévision de ces investissements.

En second lieu, il s'agira pour l'AGE d'apprécier, sur la base de leur coût potentiel, la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau qu'il y a lieu d'inclure dans les programmes de mesures.

13.42. Si à la lecture du projet de loi, la finalité de l'analyse économique est quelque peu floue, elle ressort néanmoins plus clairement du commentaire des articles du projet, duquel il résulte qu'elle a pour finalité de mettre en évidence les données de base permettant la mise en place de schémas de tarification harmonisés visant à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau.

Le commentaire précise encore que l'analyse économique fera partie intégrante des caractéristiques du district hydrographique (voir ci-dessous), dont il faudra tenir compte lors de l'établissement de l'état des lieux.

L'analyse constituera en outre un élément important pour la détermination de la combinaison la plus efficace des mesures à retenir lors de l'établissement du programme de mesures (cf. infra).

La CEP•L estime qu'il serait nécessaire de reformuler le texte du projet de loi lui-même de façon plus claire en prenant appui sur le commentaire des articles.

*

14. Le présent projet de loi-cadre étant en premier lieu un projet à finalité écologique et environnementale, la CEP•L y émet son accord sous réserve de la prise en considération de ses remarques, notamment de celles d'ordre social.

15. Elle tient à rappeler que l'eau étant par essence un bien naturel non marchand, dont il appartient à l'Etat de garantir la subsistance en termes de qualité et de quantité, ainsi que l'accès équitable de ses citoyens. Ainsi, elle se doit de revendiquer que

- les services de distribution de l'eau restent des services publics et qu'en dehors des travaux d'entretien des réseaux de distribution, aucun des services liés à la surveillance de l'état quantitatif et qualitatif de l'eau ou de l'alimentation en eau potable ne fasse l'objet d'une privatisation;
- la possibilité de la prise en compte des effets sociaux de la récupération des coûts soit inscrite dans la future loi, afin de permettre aux communes de prendre aussi en compte des facteurs sociaux dans la facturation de leurs services liés à l'eau, au même titre que les facteurs économiques et environnementaux.

Luxembourg, le 4 octobre 2007

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

