

N° 5695⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

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

* * *

**AVIS DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE DEPOLLUTION
DES EAUX RESIDUAIRES DU NORD (SIDEN)**

(9.1.2008)

En tant qu'acteur du terrain bien expérimenté et informé, représentant 42 communes luxembourgeoises du point de vue de l'assainissement des eaux usées, le syndicat SIDEN se juge en responsabilité de saisir l'opportunité de la transposition en droit national 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, afin de rendre attentif le législateur à certains problèmes que le texte actuel du projet de loi y relatif risque de susciter.

Le SIDEN, partageant pleinement les soucis exprimés essentiellement dans les avis circonstanciés de l'ALUSEAU (16.3.2007) et du SYVICOL (25.9.2007), voudrait compléter plusieurs sujets déjà y effleurés qui le touchent plus particulièrement.

*

1) DE LA NECESSITE DE REFORMER

Il y a une cinquantaine d'années, notre pays pouvait se prévaloir d'être un des pays occidentaux disposant d'infrastructures les plus complètes en matière d'approvisionnement en eau potable et en assainissement des eaux usées. Cette prouesse était reductible au grand effort de reconstruction du pays après la seconde guerre mondiale. Le mérite principal en revenait jadis à l'Etat, qui y avait mis la main via le Ministère des Travaux Publics, lequel bénéficiait de surcroît de ressources financières appropriées. L'accent avec pouvoir décisionnel était à l'époque ainsi confié à des acteurs du terrain, maîtrisant essentiellement le volet „réalisation“.

Avec le temps, le secteur de l'eau a été considéré par les responsables politiques de plus en plus comme un domaine environnemental, de sorte que son ancien caractère infrastructurel et sanitaire a muté progressivement vers des instances de tutelle à caractère plutôt administratif et théorique. De pair avec ce transfert décisionnel des praticiens vers celui bien plus compliqué des théoriciens, un certain irrespect de la législation en matière d'eau, pourtant bien performante et existante, a été toléré.

Le résultat en est que par rapport à nos pays limitrophes, le domaine de l'eau, et surtout celui de l'assainissement, jadis un des fleurons de notre pays, se voit de plus en plus en traîne. Il n'est en effet pas normal que la qualité de nos cours d'eau se dégrade, tandis qu'en-dehors de nos frontières le contraire est constaté. Le fait que notre pays, pourtant financièrement prospère, se voit condamné par l'Union européenne pour ne pas avoir été capable de doter endéans les délais impartis son territoire de stations d'épuration conformes (Directive 91/271/CE), ne démontre-t-il pas à suffisance qu'il est grand temps de remettre en question l'organisation du génie de l'eau au sein du Grand-Duché. Le fait que notre pays reste le seul de l'Union européenne à ne pas encore avoir transcrit la Directive-Cadre sur l'eau 2000/60/CE en sa législation nationale, ceci malgré le temps bien généreux concédé, témoigne également qu'il y a lieu d'agir. L'analyse faite par le Mouvement Ecologique dans son avis (9.11.2007) sur l'organisation et les problèmes inhérents à la gestion de l'eau au sein du pays est pertinente, et elle conclut à raison sur un besoin de restructuration bien profonde du secteur déficient de l'eau. Fort de

ces constats, une loi-cadre sur l'eau est bien nécessaire, reste à voir si le projet sous examen s'avère être l'outil adéquat pour amender durablement les points faibles ci-avant mis en exergue.

*

2) DES RAISONS DU SIDEN DE S'IMMISER DANS LE DOSSIER

La meilleure législation et réglementation résulte d'une concertation préalable entre les divers acteurs concernés, le tout à l'instar du modèle „*tripartite*“. La Directive 2000/60/CE date de l'an 2000 et ses pourparlers entre les Etats membres avec leurs administrations et ministères en charge du secteur de l'eau, remontent à bien des années antérieures encore. Le SIDEN regrette qu'à ce jour, ni lui, ni aucun autre acteur établi sur le terrain, n'aient été invités ou consultés pour faire des propositions visant une transposition harmonieuse de la Directive en droit national, qui aurait dû être chose faite avant 2004. Un consensus aurait été d'autant plus nécessaire du fait que le projet de loi va largement au-delà des prescriptions de la Directive-Cadre et que ses auteurs ont jugé opportune l'occasion pour refuser de l'ensemble de la législation et de la réglementation nationales en matière d'eau, dont certaines sont de véritables antiquités moyenâgeuses. Tandis que la Directive-Cadre sur l'eau prône la philosophie de la consultation publique, force est de constater que sous le prétexte actuel de l'urgence, sa mise en pratique est opérée de manière arbitraire, sans dialogue avec ceux qui doivent en fin de compte l'exercer en pratique. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que sous ces considérations, le texte ficelé du projet de loi récolte tant de critiques de toutes parts, tandis que chacun reste bien d'accord sur le principe de l'utilité d'une réforme.

Considérant le débat médiatique néanmoins engagé par diverses forces vives touchées par le secteur de l'eau, les responsables du SIDEN, en leur qualité de défenseurs solidaires de la cause communale en matière d'assainissement, ne voudraient laisser passer cette occasion pour faire également part de leurs propositions et craintes, afin qu'elles puissent avoir une ultime chance pour avoir des retombées positives dans le texte de la nouvelle loi-cadre sur l'eau. Il n'est en effet jamais trop tard pour bien faire et le législateur s'honorerait s'il pouvait réfléchir objectivement sur la pertinence de la présente prise de position, et le cas échéant, faire apporter certaines réorientations et dispositions textuelles à son oeuvre. Au vu du retard déjà accumulé de 4 ans dans la procédure de transposition de la Directive 2000/60/CE, quelques semaines de travail d'amendement devraient se laisser défendre sans problème pour mettre correctement au point une loi qui abolit des antécédents centenaires et qui se voudrait durable pour des décades.

*

3) DE L'AUTONOMIE COMMUNALE ET SYNDICALE

Une, pour ne pas dire la principale raison pour le fonctionnement peu satisfaisant du domaine de l'eau au Grand-Duché résulte en fait du système de concentration entre les exclusives mains étatiques des décisions d'approbation et surtout de financement des projets. En effet, bien que légalement ce sont les communes (ou les syndicats de communes) qui sont affichés responsables et maîtres d'ouvrages, c'est l'administration étatique s'ayant approprié la plus grande quote-part de cofinancement (subsidés), qui dicte de facto la politique et le rythme des actions sur le terrain. De ce fait, le fil conducteur le plus discuté du nouveau projet de loi est sa philosophie du maintien, voire d'une plus grande concentration encore du pouvoir décisionnel et financier étatique (AGE) en matière de gestion de l'eau, ceci au détriment du secteur communal, pourtant responsabilisé en dernier ressort du fait qu'il s'agit-là de ses missions obligatoires de base.

Même abstraction faite que le minage de l'autorité des communes est absolument incompatible avec la charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe 15.10.1985), les auteurs du texte du projet de loi s'évertuent, sous prétexte de la Directive-Cadre européenne, qu'ils modifient à leur avantage, pour corceler encore davantage les acteurs communaux. L'expérience vécue ces dernières années démontre toutefois clairement que ce sont essentiellement les acteurs communaux et surtout intercommunaux, qui ont été en fin de compte les forces vives en matière de projections et de réalisations.

A maintes reprises, il a déjà été fait état du surnombre, de la lenteur et de lourdeur des procédures administratives. Dans un Etat se voulant efficace et compétitif, il est de mauvais augures si les aléas bureaucratiques routiniers requièrent bien plus de temps que les réalisations en soi. Ce n'est d'ailleurs

non sans raison que notre pays n'a pas réussi à se rendre conforme avec la Directive 91/271/CE. La version actuelle du texte du projet de loi en émerge ne laisse malheureusement entrevoir l'impulsion catalysante susceptible de redynamiser sous cet angle le secteur de l'eau, de manière que d'ici l'échéance très serrée de 2015, les masses d'eau indigènes puissent se prévaloir du „*bon état*“ préconisé.

Fort des expériences peu encourageantes vécues ces derniers temps, nous redoutons que la mainmise accrue étatique sur l'eau, telle qu'instrumentalisée par le projet de loi en discussion, se soldera par un impact contraire à l'objectif visé par la Directive 2000/60/CE! Enfin, y a-t-il lieu à se demander si les auteurs de la nouvelle loi ont pris bonne note que depuis l'ère napoléonienne les communes se sont dotées de syndicats intercommunaux spécialisés en matière de gestion de l'eau, lesquels il aurait été approprié d'investir de plus d'autonomie d'action via le projet de loi-cadre. Le programme du gouvernement actuel (4.8.2004) arrête par ailleurs à cet effet ce qui suit: „*Les compétences des communes dans le domaine de l'assainissement des eaux usées seront restructurées en confiant ces missions à des syndicats mixtes Etat/communes avec des branches régionales*“.

A notre avis, l'ensemble du projet de loi va à l'encontre de cette volonté politique exprimée et devrait en conséquence être réorienté dans le sens d'une plus grande responsabilisation et autonomie financière des syndicats d'eau, ceci à l'instar de tous les autres pays membres de l'Union européenne. La création par exemple d'un syndicat d'eau national pour l'approvisionnement en eau potable et la constitution d'un syndicat d'eau national pour l'assainissement des eaux usées, seraient à coup certain les instruments les plus efficaces pour atteindre endéans les délais impartis les objectifs de la Directive-Cadre en discussion. Ces syndicats seraient notamment au mieux placés pour l'appréciation des prix de revient de l'eau et certainement les gestionnaires les plus appropriés du fonds pour la gestion de l'eau. En effet, par l'introduction de la nouvelle taxe de rejet (et de prélèvement), l'Etat charge les communes, respectivement les syndicats intercommunaux, de prélever les montants en question auprès de leurs usagers, ces sommes devant ensuite être versées à l'Etat (fonds pour la gestion de l'eau), lequel les redistribuera ensuite via l'AGE aux communes et syndicats de communes, ceci suivant des clés et procédures fort vaguement esquissées dans le projet de loi sous analyse. N'aurait-il dès lors pas été plus approprié de laisser à la discrétion des communes ou syndicats de communes le produit et la responsabilité de réinvestissement desdites taxes, l'Etat gardant la latitude d'y intervenir par des mesures correctives le cas échéant. Cette mesure faciliterait la mise sur pieds des projets et leur exécution, ce qui est actuellement la sclérose du système. D'un autre côté, cette pratique alternative du financement est bien transparente et plus respectueuse du principe de récupération des coûts tel que préconisé par la Directive-Cadre. En réservant dès lors à l'AGE les seules prérogatives pour lesquelles elle a été effectivement créée en 2004 (rôle normatif et de contrôle), et en investissant les communes, respectivement syndicats de communes, de pouvoirs décisionnels accrus, les conflits d'intérêt bien mis en évidence dans l'avis du SEBES (12.11.2007) pourront être évités, tout comme le double emploi de maintes procédures administratives. Sans cette flexibilité et expéditivité retrouvée, il est aux yeux des soussignés impossible de faire respecter à temps les impératifs de la Directive 2000/60/CE.

*

4) DE L'ACCORD PREALABLE DES DOSSIERS POUR L'OCTROI D'AIDES ETATIQUES

Des différends sont pendants entre le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire d'une part, et plusieurs syndicats et des communes d'autre part, en ce qui concerne la pratique et l'interprétation du texte régissant l'accord de subventions étatiques, ceci à tel point que le Tribunal administratif va être amené à statuer sur cette problématique. Dans son avis (24.7.2007), l'OAI cite également ce point comme étant bien contreproductif à une mise en conformité raisonnable des infrastructures par ceux qui en ont la responsabilité en dernier ressort. Comme le texte de l'article 56 sous 2. (*L'engagement des dépenses est subordonné à l'approbation préalable des projets par le ministre, sur avis, le cas échéant, du comité dont question à l'article ...*) du nouveau projet de loi s'identifie exactement au texte ambigu de la législation actuellement contestée en vigueur, il serait indiqué d'y apporter une fois pour toutes les clarifications rédactionnelles qui s'imposent.

Dans un domaine où il convient souvent de réagir et de décider rapidement dans l'intérêt du bien commun, le législateur ne saurait en effet instaurer des embûches improductives du fait que l'approbation administrative des dossiers, qui prend souvent des années, dépasse parfois les impératifs d'action sur le terrain, ou se voit à la traîne du progrès technique, respectivement de la réglementation. Ainsi

le texte sub. 56.2. devrait s'écrire: „L'engagement des aides à charge du fonds est subordonnée à l'approbation préalable des projets par le ministre, sur avis, le cas échéant, du comité dont question à l'article ...“. Pour la bonne forme, sub 56.3. conviendrait-il également de remplacer le terme „dépenses“ par „aides à charge du fonds“. En fin de compte, c'est exactement cette philosophie de l'égoïsme étatique, si bien mise en évidence par la pratique ci-avant critiquée, qui, à moins qu'on n'y mette fin, empêchera à coup certain l'atteinte des objectifs de la Directive-Cadre.

*

5) DES FRAIS FINANCIERS

Jadis les dispositions législatives régissant les aides étatiques prévoyaient expressis verbis la prise en charge par l'Etat d'intérêts moratoires (du fait de liquidations tardives des parts étatiques), tandis que le projet de la nouvelle loi ne prévoit plus cette disposition. Notre syndicat se doit de réagir contre cette dégradation du fait que l'absence d'une telle disposition faussera outrancièrement l'esprit des aides consenties via les dispositions de la loi. Si de par le passé cette procédure de remboursement des frais financiers n'a jamais été appliquée du fait que l'Etat a correctement honoré ses engagements, y a-t-il lieu de noter qu'elle affiche actuellement une cruelle nécessité. En effet, et à titre d'exemple, notre syndicat se voit actuellement confronté pour le seul projet d'assainissement du lac de la Haute-Sûre et à un moment où il n'est exécuté raison de 1/3, à un montant de pas moins de 230.000.- € d'intérêts moratoires du seul fait de non-liquidation de subsides étatiques exclusivement reductibles au non-fonctionnement de l'appareil étatique (les disponibilités financières sont bien données!). Ces intérêts inattendus représentent à ce jour plus de 1% des dépenses actuellement effectuées et correspondant à 20% (!!) des charges d'investissement convenues aux budgets des communes de notre syndicat (participation Etat/communes: 94,5/5,5%). Il n'est pas acceptable, qu'à un stade où seulement un tiers d'un projet se voit réalisé, les frais financiers occasionnés par la lourdeur de l'appareillage étatique crée un tel gouffre financier aux seuls frais des communes. L'exemple cité n'est pas un cas isolé puisque le projet de la construction de la station d'épuration de Fuussekaul, qui est sur le point de s'achever, inflige actuellement à la commune de Heiderscheid des frais financiers de 113.050.- €, correspondant à une dépense supplémentaire de 33% de l'engagement financier de ladite commune. Cette disproportion entre les frais vicinaux d'investissement (100%) et frais financiers (33%) est difficile à justifier du fait que le rôle des communes se résume dès lors en fin de compte à celui de banquiers pour l'Etat.

Vu les montants en jeu, il y a donc lieu de reprendre intégralement sur le métier le texte du projet de loi pour prévoir d'une part des procédures administratives plus efficaces et économiques, et d'autre part d'y inclure des mesures coercitives harmonisant de surcroît avec la législation régissant les marchés publics (délais et formes de paiement). Par ailleurs le code civil dispose de suffisamment d'articles pour justifier l'introduction de dispositions autorisant l'incorporation des frais financiers dans les dépenses éligibles aux aides étatiques, dont notamment les suivantes:

Art. 1142: Toute obligation de faire ou de ne pas faire se résout en dommages et intérêts, en cas d'inexécution de la part du débiteur.

Art. 1146: Les dommages et intérêts ne sont dus que lorsque le débiteur est en demeure de remplir son obligation, excepté néanmoins lorsque la chose que le débiteur s'était obligé de donner ou de faire ne pouvait être donnée ou faite que dans un certain temps qu'il a laissé passer.

Art. 1147: Le débiteur est condamné s'il y a lieu au paiement de dommages et intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part.

Art. 1153: Dans les obligations qui se bornent au paiement d'une certaine somme, les dommages et intérêts résultant du retard dans l'exécution ne consistent jamais que dans la condamnation aux intérêts fixés par la loi; sauf les règles particulières au commerce et au cautionnement. Ces dommages et intérêts sont dus sans que le créancier soit tenu de justifier d'aucune perte. (L. 27 mai 1937) Ils ne sont dus que du jour de la sommation de payer, excepté dans les cas où la loi les fait courir de plein droit. (L. 27 mai 1937) Le créancier auquel son débiteur en retard a causé par sa

faute un préjudice indépendant de ce retard, peut obtenir des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires de la créance.

Art. 1382: Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Art. 1383: Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement de son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

Actons aussi que si l'Etat se sert par facilité de procédure des communes ou syndicats pour préfinancer ses engagements à lui, il n'est pas correct qu'il inflige en plus à ces derniers les frais de cette opération. Si l'on pouvait à la rigueur accepter que les frais financiers de la quote-part des communes ne puissent bénéficier d'aides étatiques, est-il aberrant d'argumenter que les frais à récupérer sur l'Etat ne puissent bénéficier du statut de dépenses tierces pour les communes, et de ce chef être traités comme telles dans les opérations comptables.

Le domaine de l'eau n'est par ailleurs pas le seul où l'Etat se voit financièrement impliqué envers les communes en leur qualité de maîtres d'ouvrage. L'on doit constater que contrairement aux pratiques ancestrales appliquées dans le secteur de l'eau, d'autres administrations publiques ont une approche bien plus réaliste de leur gérance financière. Ainsi par exemple, pour la liquidation des aides étatiques en matière de construction de crèches, de maisons-relais, de maisons de soins, ... etc., les communes bénéficient de provisions comme avance anticipative à des dépenses à faire dans un futur proche. Par cette méthode plus confiante, les risques de frais financiers à charge des communes se réduisent d'eux-mêmes de manière significative. Sur ce constat devrait-il être possible de prévoir cette même approche plus contemporaine également dans les modalités de gestion du fonds pour la gestion de l'eau. Il n'est pas acceptable que les modalités de liquidation des deniers publics puissent se faire au cas par cas et à la seule fantaisie du service en charge, ceci sans tenir compte de la moindre déontologie comptable. Dans l'intérêt d'une comptabilité fiable, le Ministère des Finances serait donc bien placé pour élaborer un code de bonne pratique à cet égard. Dans l'hypothèse de notre proposition ci-avant développée tendant à surseoir au transit inutile de la taxe de rejet (et de prélèvement) via les rouages du fonds de la gestion de l'eau, le problème des frais financiers produits par l'appareil étatique se résoudrait quasiment tout seul.

En dernier lieu le SIDEN juge que le problème desdits frais financiers risquera de se poser avec un impact croissant du fait que l'approvisionnement en ressources financières du fonds pour la gestion de l'eau est loin d'être assuré. Se basant sur un volume d'investissements étatiques de l'ordre de grandeur de 1 milliard d'euros dans le seul secteur de l'assainissement d'ici l'an 2015, notre syndicat en déduit logiquement des besoins en alimentations annuelles du fonds de quelque 125 millions d'euros. En comparaison avec l'approvisionnement actuel dudit fonds de seulement 40 millions d'euros par an (1/3 du montant nécessaire), il y a lieu à se demander comment les frais financiers s'en déduisant indéniablement seront pris en compte hormis intervention financière accrue de l'Etat.

Sans recours à un emprunt sera-t-il dès lors inévitable de fixer (sur base d'une production annuelle moyenne nationale d'eau usée de $700.000 \text{ EH} \times 50 \text{ m}^3/\text{an} = 35 \text{ millions de m}^3 \text{ d'eau}$) la taxe de rejet à une valeur moyenne de l'ordre de $(125-40)/35 = 2,4 \text{ euros par m}^3 \text{ d'eau}$, ce qui donne des frissons dans le dos si l'on constate que dans les documents parlementaires en relation avec le projet de loi-cadre sur l'eau, l'AGE estime de son côté que le montant de cette taxe ne s'échelonne qu'entre 0,3 et 1,7 €/m³, soit donc en moyenne à seulement 1,0 euro par m³! Selon le prix de revient moyen (probablement également sous-estimé) avancé officiellement par l'AGE pour la collecte et la dépollution de 2,3 euros par m³, le prix moyen des seules eaux usées tournerait de ce chef à $2,3 + 2,4 = 4,7 \text{ euros par m}^3$, prix auquel il conviendra d'ajouter encore celui (sous-estimé?) des eaux potables (2,2 €/m³) et de la future taxe de prélèvement (0,1 €/m³), de sorte qu'en fin de compte le prix moyen final réel du consommateur (encore sans frais financiers) se chiffrerait au minimum à 7,0 euros par m³. Nous estimons par ailleurs qu'en zone urbaine cette valeur pourrait se réduire à moins de 6,30 €/m³, tandis qu'en zone rurale, elle est susceptible d'atteindre allègrement un montant dépassant les 15,0 €/m³.

6) DES CHARGES D'AMORTISSEMENT

Notre syndicat ne voudrait non plus passer sous silence le gonflement artificiel du prix de revient de l'eau du fait de l'incorporation intégrale de charges d'amortissements dans son schéma de calcul harmonisé. Ce truchement comptable s'avère en partie incohérent avec l'introduction des nouvelles taxes de rejet et de prélèvement, ainsi qu'avec l'installation à demeure du fonds pour la gestion de l'eau. Ces dernières taxes visent en effet essentiellement à couvrir les investissements pour nouvelles constructions, tandis que la finalité de l'amortissement en comptabilité commerciale est de subvenir aux simples remplacements. Dans le cas particulier de l'assainissement, il est vrai que pour le volet de la collecte des eaux, une partie des infrastructures (canalisations) est susceptible d'être remplacée, de sorte que l'amortissement y a effectivement un certain sens. Il en est de même de certains équipements à durée de vie plus éphémère (électromécanique) que le gros-oeuvre dont ils font partie. Toutefois pour les ouvrages d'art de traitement, (déversoirs, bassins, stations d'épuration, etc. ...), leur simple remplacement est irréel, puisque du fait de prescriptions de plus en plus poussées, les nouvelles installations correspondent à de nouveaux projets, qui n'ont absolument rien à voir avec les systèmes qu'ils sont censés remplacer. La retombée financière de la performance accrue de ces modernisations ou agrandissements n'est quasiment pas chiffrable, de sorte que leur financement serait en principe en majeure partie subsidiable via le fonds pour la gestion de l'eau. Dès lors, selon les modalités d'intervention telles que prévues pour le fonds, le volume des aides publiques ne descendra jamais à un niveau fort bas, tandis que de l'autre côté les réserves accumulées par amortissement risqueront d'atteindre un seuil inutilement élevé. La fixation des aides par l'Etat depuis le fonds pour la gestion de l'eau en fonction des provisions sur comptes d'amortissement internes des communes ou des syndicats intercommunaux, conduira à une immixtion interne dans une tierce comptabilité, qui est inapplicable (l'aide serait calculée pour subvenir au seul déficit de liquidités?). Sur ce constat serait-il indiqué que seulement une quotité réduite de l'amortissement soit incluse dans le prix de l'eau, le reste étant couvert par la taxe de rejet.

Le projet de loi-cadre sur l'eau prévoit une fixation échelonnée (entre 0,3 et 1,7 euro par m³ d'eau rejetée) de la taxe de rejet en fonction de la conformité des rendements épuratoires vis-à-vis de la réglementation, soit donc en principe suivant les investissements déjà réalisés (efficacité des infrastructures en place) et argumente qu'en théorie ces taxes tendront quasiment vers une valeur minimale à l'horizon de l'achèvement du programme sanitaire. Cependant, en réalité les niveaux prescrits pour les taux épuratoires ne cesseront d'être relevés en permanence, de sorte que les taxes se verront constamment y adaptées, donc augmentées. A cela s'ajoute qu'il sera techniquement et administrativement fort difficile et conflictuel d'arrêter en pratique ces taxes au cas par cas, ceci d'autant plus que la fourchette de prix devient grande et donc financièrement gênante. Des recours judiciaires de longue haleine sont donc préprogrammés. Par facilité et transparence, le SIDEN propose dès lors de ne pas trop lier ces taxes aux performances mesurées, tout en maintenant leur valeur minimale à un niveau relativement haut et proche de la valeur maximale (1,7 euro/m³ – actuellement l'AGE et le MIAT parlent déjà officiellement de 2,0 euros/m³). En contrepartie, la répercussion de l'amortissement serait à supprimer, du moins partiellement. La taxe revêtirait ainsi essentiellement un caractère de solidarité nationale.

La quote-part de l'amortissement intégral dans le prix de l'eau avoisine selon la ventilation interne du SIDEN environ 40% pour le volet de l'assainissement, soit en arrondissant (0,40 x 2,3) = 1,0 euro par m³, montant auquel on pourrait donc en partie surseoir sur base des raisonnements ci-avant, ceci sans pour autant mettre en péril la durabilité du secteur de l'eau. La valeur moyenne de l'amortissement correspond d'ailleurs (par hasard?) à celle de la valeur moyenne de la taxe de rejet proposée par le législateur (1.– euro/m³), et tout porte à croire que l'un des deux chiffres fait partiellement double emploi avec l'autre et serait donc à réduire, voire supprimer.

A défaut de revenir sur le principe de l'incorporation intégrale de l'amortissement des infrastructures dans le prix de l'eau (en moyenne 1.– euro/m³), le Gouvernement se met franchement en contradiction avec ses propres directives anti-inflationnistes, invitant les communes à une modération de leurs taxes.

7) DU PRINCIPE DE LA TAXE DE REJET

Pour subvenir au financement de la quote-part étatique dans les infrastructures de collecte et de dépollution restant à mettre en conformité avec la réglementation, il est proposé au projet de loi que via les communes, une taxe de rejet soit prélevée auprès des divers producteurs d'eaux usées. Cette taxe s'échelonne suivant les vues de l'AGE entre 0,3 et 1,7 euro par m³ d'eau rejetée selon le degré de la pollution restante, soit donc 0,3 euro pour les communes disposant de stations d'épuration conformes, et de 1,7 euro pour les communes n'opérant qu'un traitement de dépollution insuffisant, voire inexistant. (P.S.: le chiffre officiel de 1,7 euro par m³ est déjà actuellement rectifié par le MIAT et l'AGE à 2,0 euros par m³.)

Le SIDEN ne partage dans un certain sens pas le principe de cette approche dynamique de la taxe, mais préférerait que son échelonnement ne se fasse pas au seul niveau des performances mesurées analytiquement, mais tienne préférentiellement compte des efforts financiers réels effectués par les usagers pour pallier à la pollution des eaux. Cette approche socialement plus correcte proposée par le SIDEN s'assimile dès lors aux propositions faites conjointement par lui-même et par le SIDERO (avis du 3.5.1995) lors de la problématique du périmé projet de loi prévoyant à l'époque l'introduction d'écotaxes par le Gouvernement au niveau du secteur de l'eau. L'esprit de l'écotaxe de 1995 se retrouve effectivement en partie dans celui de la redevance de rejet du projet de loi-cadre de 2007. A l'avis du SIDEN, il conviendrait de saisir l'introduction de cette nouvelle taxe de rejet flexible pour introduire comme proposé ci-avant, des prix d'eau uniformes sur le territoire. Ainsi, la taxe de rejet s'obtiendrait de la différence découlant du prix officiel (uniforme) de l'eau facturé, duquel on retrancherait les frais effectifs occasionnés pour sa collecte et sa dépollution. La taxe de rejet serait donc l'instrument-clé comptable pour instaurer de manière très simple des prix uniques d'eau pour le pays, thèse encore développée davantage dans la suite.

Selon cette approche très simple, les communes (ou syndicats intercommunaux) confrontées avec des frais d'entretien et d'exploitation élevés, paieraient moins de redevance de rejet du fait qu'elles injectent leur argent présentement dans la dépollution effective de leurs eaux usées, et de ce chef s'évertuent activement à la protection du patrimoine hydrique. Les usagers ne seraient non plus dépendants du degré de traitement ou des contraintes régionales inhérents aux infrastructures dont ils sont desservis. De l'autre côté, les communes (ou syndicats de communes) ne disposant point encore d'infrastructures conformes, continuent à polluer davantage les cours d'eau, et affichent le plus grand besoin en ressources financières à investir dans leur premier équipement d'assainissement restant à créer.

C'est donc cette dernière catégorie d'acteurs qui serait sollicitée proportionnellement davantage pour participer à l'approvisionnement du fonds pour la gestion de l'eau, mais par ricochet ce sera aussi elle qui devra jouir de manière accrue d'aides financières lors des investissements en attente de réalisation. L'approche ci-dessus préconisée par le SIDEN est la seule qui peut se prévaloir d'une véritable équité et qui évite la concurrence déloyale entre les entreprises selon leur situation territoriale. De par le passé, les entités polluantes ont été incitées financièrement à s'implanter dans les régions les plus démunies en infrastructures de dépollution. Cette pratique allait franchement à l'encontre des principes les plus élémentaires en matière de protection de l'environnement et de l'eau en particulier.

Le schéma de taxation-redevance ci-avant préconisé permettrait également de solutionner du même coup le problème des frais d'exploitation et de financement proportionnellement plus élevés d'infrastructures d'assainissement sises en des zones exceptionnellement sensibles, comme par exemple celle du Lac de la Haute-Sûre en sa qualité de réservoir national d'eau potable (stations de traitement de Rombach-Martelange et Heiderscheidergrund par exemple). Il n'est en effet pas acceptable que les communes raccordées auxdits réseaux d'assainissement plus sophistiqués que d'usage, doivent subvenir aux frais nettement plus surélevés de l'évacuation et du traitement de leurs eaux usées leur infligés du fait de la production d'eau potable depuis la retenue d'Esch-sur-Sûre (SEBES). Ici il s'agit d'un véritable problème à portée nationale, où la solidarité avec l'ensemble du pays s'avère évidente!

Sur cette base, les auteurs du projet de loi devraient affiner dans le sens esquissé le principe de la taxe de rejet (article 8).

8) DE L'ASSIETTE DE LA TAXE DE REJET

La taxe de rejet promulguée par le législateur s'échelonnerait officiellement entre 0,30 et 1,70 euro par m³ d'eau selon que le rejet est épuré ou non d'après les prescriptions de la Directive 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Il existe toutefois un flou absolu sur l'assiette d'application de cette taxe de rejet. Le projet de loi parle seulement de „quantités“ (m³?), de „degrés de pollution“ et de „activités visées“. Cet obscurantisme laisse toutefois la porte trop ouverte à l'exécuteur de la loi.

En effet, pour ce qui est des quantités d'eau déversées par les seules stations d'épuration urbaines (ca 0,1 milliard de m³ d'eau par an), environ 1/3 provient effectivement des eaux usées domestiques (35 millions de m³ d'eau par an), tandis que les 2/3 restants sont des eaux d'infiltration souterraines et des eaux météoriques. Dès lors doit-on clarifier si c'est le débitmètre des stations d'épuration qui est pris comme base de mesure, ou si au contraire ce sont l'ensemble des compteurs d'eau du réseau d'eau potable y raccordé qui doit être considéré. Avec la première approche on parlerait en moyenne d'un montant total de la taxe de rejet (moyenne de 1,0 euro/m³) pour l'ensemble du pays de 100 millions d'euros, tandis que dans l'autre approche ce chiffre ne vaudrait que 35 millions d'euros. On ne saurait raisonnablement répercuter le flux traversant une station d'épuration sur les seuls compteurs d'eau potable. Qui paye alors la taxe de rejet des eaux pluviales (toitures, routes, espaces publics, fossés, drains, ... etc.)? Qu'en est-il de l'équité des usagers disposant de réseaux séparatifs vis-à-vis de ceux branchés sur des canalisations unitaires?

Les divers exutoires de réseaux d'évacuation et de collecte ne délestent définitivement pas vers des stations d'épuration (rejets non épurés, canalisations non raccordées, déversoirs, trop-pleins, bassins d'orage, réseaux d'eaux pluviales, circuits de refroidissements, ... etc.) comment sont-ils taxables correctement par rapport aux déversements des seules stations de traitement? Il va sans dire que les exploitants des stations d'épuration n'accepteront pas qu'ils seront seuls à être taxés. Comment seront dès lors évalués le degré de pollution et la quantité des eaux rejetées par les innombrables buses éparpillées le long des deux rives des 1.800 kilomètres de cours d'eau du Grand-Duché et qui sera en fin de compte redevable de leur taxe de rejet? Dans ce cadre importe-t-il de noter que souvent les eaux débitées sporadiquement ou en continu par ces buses „anonymes“, sont susceptibles de constituer des pollutions plus ou moins notables (rejets de voiries, d'activités agricoles, vidanges de bassins et piscines, ... etc.), voire représentent des charges hydrauliques excessives d'érosion, causant indéniablement des dommages significatifs au milieu naturel. L'inventaire des points de rejet taxables s'avère donc extrêmement laborieuse et la mise en pratique ne saurait se faire correctement du jour au lendemain.

Un autre problème qui se pose est celui de l'équité de la taxe en fonction des performances prescrites de la station d'épuration. Ainsi, ne saurait-on par exemple accepter que la station d'épuration de Heiderscheidergrund (SIDEN), qui produit à frais exorbitants de l'eau avoisinant la potabilité, doive s'acquitter de la même taxe de rejet que par exemple la station d'épuration de Pétange (SIACH), bien moins performante et moins coûteuse en exploitation, les deux installations respectant toutefois la Directive 91/271/CE proposée pour seul critère de fixation de la taxe de rejet. Dans ce contexte la problématique ci-avant déjà relevée des frais d'assainissement plus élevés dans les zones sensibles redevient d'actualité et on pourrait même songer à des taxes de rejet négatives en guise d'aides nationales pour participer exceptionnellement à des frais localement incohérents avec le principe du pollueur-payeur.

Devant ces iniquités, il va sans dire que le système de taxation, tel que proposé par les auteurs du projet de loi, doit être repris sur le métier, voire que la taxe de rejet (et aussi celle de prélèvement?) doit tout simplement être abandonnée pour se voir remplacée par un instrument plus aisément praticable.

9) DU PRIX DE L'EAU

Il va de soi que par rapport aux valeurs moyennes actuelles d'officiallement 1,25 euro par m³ (0,5 à 2,0 euros/m³), l'augmentation (à 7,0 euros/m³) de plus de 460% en **moyenne** du prix de l'eau fera parler d'elle. Dans les régions rurales, cette augmentation, tout comme le prix unitaire, seront allègrement le double de la moyenne. En cette perspective, le SIDEN a plaidé par équité à plusieurs reprises pour l'introduction de prix de l'eau uniformes au niveau national. La Directive-Cadre sur l'Eau ne s'oppose par ailleurs pas à l'introduction d'une telle tarification unitaire par secteur (domestique-industriel-agricole) pour autant qu'elle assure une récupération „appropriée“ des coûts et amène une atteinte des buts et objectifs de la Directive. En son article 9 sub. 1. dernier alinéa, il est fait l'ouverture de prise en compte de facteurs „sociaux, environnementaux, économiques, géographiques, climatiques et régionaux“. Au même article 9 sub. 3., l'intervention de fonds publics régulateurs se voit même prévue. Ladite Directive-Cadre reste muette sur l'échelle où cette récupération doit se faire (par robinet, par maison, par rue, par village, par commune, par syndicat, par région, par pays, par source, par réservoir, par station d'épuration, ...?). Selon le programme gouvernemental déjà cité antérieurement, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire devrait respecter l'engagement politique suivant: „En ce qui concerne les aspects socio-économiques, une étude sera menée en vue de l'introduction d'un prix pour les services d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées reflétant les coûts réels tout en tenant compte des aspects sociaux et équitables“.

Via une étude TNS-ILRES commanditée par l'ALUSEAU et présentée en juin 2007, il a été scruté que la très grande majorité de notre population se voit favorable à l'introduction d'une tarification unique au plan national. Le SIDEN voudrait donc profiter de l'occasion pour encourager le législateur à revoir ses vues au sujet de la seule harmonisation de la méthode de calcul du prix de l'eau au niveau exclusivement communal.

La mise en place de syndicats nationaux d'eau pour l'approvisionnement et pour la dépollution des eaux, tout comme la procédure allégée de refinancement par le biais des taxes de prélèvement et de rejet proposées plus haut, permettrait une mise en œuvre sans problème de prix uniques solidaires sur le territoire du Grand-Duché. Le SIDEN se rallie aussi dans ce contexte à l'avis circonstancié de la Chambre des Employés privés (4.10.2007) et à celui de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs ULC (12.6.2007), pour réclamer l'introduction de critères sociaux dans la fixation des redevances d'eau.

A un moment où déjà les prix des produits pétroliers flambent, ceux de l'eau viennent en sus s'explorer à tel point au niveau national qu'ils mettront en péril aussi bien la paix sociale que la prospérité économique (compétitivité et inflation), tout devra être entrepris pour réduire au strict minimum ce choc financier (progression de 1,25 à 7,0 euros/m³ en moyenne!), dont la FEDIL redoute déjà des retombées immensurables. Il va sans dire qu'également le Ministère de la Famille et de l'Intégration ne saura rester muet du moment que pour une famille à deux enfants par exemple, la facture annuelle d'eau (200 m³) passera drastiquement en **moyenne** de quelque 250.- euros (10.000.- LUF) actuellement à 1.400.- euros (56.000.- LUF), sans que pourtant ce soit une autre eau qui coule du robinet qu'auparavant! Selon les dispositions actuelles, la famille payerait enfin probablement environ 1.260 euros (50.400.- LUF) en région urbaine et 3.000 euros (120.000.- LUF) en région rurale! Est-ce sérieusement défendable?

A cet égard il est utile de rappeler qu'en novembre 2002 le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a reconnu le droit à l'eau comme droit fondamental de l'homme. Il signifie une eau de qualité, en quantité et accessibilité suffisantes pour satisfaire les besoins humains élémentaires, c'est-à-dire boisson, hygiène, nettoyage, cuisine, agriculture de subsistance pour une consommation alimentaire locale et assainissement. Assurer à chacun l'accès à un assainissement adéquat n'est pas seulement fondamental pour la dignité et l'intimité humaines, mais il s'agit aussi de l'un des principaux mécanismes de protection de la qualité des ressources d'eau potable et de leur approvisionnement.

Le droit à l'eau ne signifie toutefois pas que l'eau doit être fournie gratuitement. Cependant, chacun doit avoir accès à une eau financièrement abordable. Tout service d'eau facturé doit reposer sur le principe d'équité; ces services, qu'ils soient de nature publique ou privée, doivent être abordables pour tous, y compris les groupes socialement défavorisés.

L'eau doit en sus être considérée selon le préindiqué Comité des Nations Unies, comme un bien social et culturel, un bien public et non pas, en premier lieu, comme un bien économique. L'eau ne

peut pas être considérée comme une matière première. La Directive-Cadre sur l'eau 2000/60/CE se rallie d'ailleurs pleinement à ces vues des Nations Unies puisque son texte débute précisément avec la phrase: „(1) L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel“.

Sur ce constat, et pour conclure sur le problème du prix de l'eau, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire est chaudement invité à se distancer des formules purement rigides et comptables pour la fixation des prix de l'eau, mais d'user de tous les artifices légalement possibles pour instaurer une tarification flexible, équitable, sociale et humaine pour cette denrée universelle (par exemple suppression de l'amortissement et prix unique).

*

10) DES DIVERS PLANS: DIRECTEURS, GÉNÉRAUX ET DE GESTION

A ce jour bon nombre de communes disposent, ou sont en voie d'élaborer des dossiers techniques, des études générales, des plans généraux ou des plans directeurs en relation avec leur patrimoine hydrique. Ces études et expertises fouillées, dressées à grands frais ces dernières années, ont été à la base des récents travaux et investissements opérés dans les infrastructures communales et intercommunales. Dès lors serait-il utile de prévoir des modalités transitoires permettant de récupérer la moelle substantifique de ces anciennes expertises plus ou moins achevées pour leur donner force réglementaire dans le cadre des plans généraux du cycle urbain de l'eau (article 41 du projet de loi), des plans directeurs du cycle urbain de l'eau (article 42 du projet de loi) et des plans de gestion de district hydrographique (article 43 du projet de loi). Dans le souci d'une gestion correcte et d'une démarche efficace, ne saurait-on en effet faire fi des acquis et données du passé et rebattre le blé déjà maintes fois battu. Voilà pourquoi le SIDEN propose que comme disposition transitoire, les dossiers et études générales, sur base desquels des infrastructures-clé ont été réalisées récemment, puissent d'office bénéficier d'une approbation notamment au titre de l'article 41 du projet de loi. Sans une telle approche positive, les retards déjà inacceptables constatés en matière d'organisation et de planification dans le secteur de l'eau, ainsi que les déficits financiers non moins inquiétants dans ce même secteur, ne feront qu'empirer inutilement.

Dans le même contexte, le SIDEN voudrait faire part de son absolue opposition à ce que les divers programmes puissent contenir des échéanciers et priorités figés, empiétant sur l'autonomie communale. De telles dispositions contraignantes sont en effet en discussion auprès de l'AGE et sont prévues pour être incorporées dans les règlements grand-ducaux d'exécution.

*

11) DE LA REPRESENTATIVITE DES COMMUNES ET DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX

Vu le rôle prédominant que joueront les nouvelles instances créées dans le cadre du projet de loi, il serait utile que notamment au moins un délégué d'un syndicat intercommunal d'approvisionnement en eau potable et un délégué issu d'un syndicat intercommunal de dépollution des eaux puissent faire partie de ces entités (article 45: Comité de la gestion de l'eau, article 46: Observatoire de l'eau, article 47: partenariats de rivière, article 57: Comité de gestion du fonds de la gestion de l'eau, article 58: Comité d'accompagnement des projets d'envergure). Actuellement les organes existants similaires se voient constitués exclusivement de fonctionnaires d'Etat pas nécessairement au courant des détails et véritables enjeux de l'eau et les décisions y sont généralement dictées par de seules considérations financières.

Ce gouffre entre les réalités sur le terrain et les informations incomplètes aux instances décisionnelles, explique aussi la dégradation permanente du secteur de l'eau au Grand-Duché. Sans intégration de délégués (inter)communaux bien outillés dans les futurs divers Comités, il ne sera pas possible à l'avenir de libérer le génie de l'eau pour mener enfin une politique dynamique et efficace harmonisant avec les objectifs de la Directive 2000/60/CE.

En conclusion, bien que les appréciations ci-avant puissent être entachées de critiques vis-à-vis de certains détails du texte de loi élaboré par le Gouvernement, le SIDEN voudrait-il souligner qu'elles

visent en fin de compte à soutenir les indispensables efforts de promotion du secteur de l'eau dans notre pays. De ce chef, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire serait à encourager à faire apporter les amendements suggérés par les forces vives du secteur en lice à la nouvelle législation-cadre sur l'eau, afin qu'elle soit effectivement à la hauteur des ambitieux défis de la Directive 2000/60/CE.

Bleesbruck, le 9 janvier 2008

Le Président,
Ali KAES

Le Vice-Président,
Fernand ETGEN

Le Secrétaire,
Arthur SCHOCKMEL

