

Objet: Projet de loi cadre sur l'eau (3184CPH).

Saisine : Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (30 mars 2007).

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi vise à transposer en droit luxembourgeois 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.

La directive 2000/60/CE organise la gestion des eaux intérieures de surface, souterraines, de transition et côtières, afin de prévenir et de réduire leur pollution, de promouvoir leur utilisation durable, de protéger leur environnement, d'améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et d'atténuer les effets des inondations et des sécheresses. Cette directive fixe un cadre européen pour la politique de l'eau, en instituant une approche globale autour d'objectifs environnementaux, avec une obligation de résultats, et en intégrant des politiques sectorielles. Cette directive a été conçue comme un véritable outil de planification pour mieux définir et maîtriser les investissements dans le domaine de l'eau. Au niveau national, un programme de mesures tarifaires et réglementaires devra obligatoirement être établi et des prévisions d'évolution des pressions et de l'état des eaux doivent être réalisées à l'horizon 2015.

La principale disposition de la directive 2000/60/CE prévoit une modification de la politique tarifaire des Etats membres en matière de gestion de l'eau. D'ici 2010, les Etats membres devront garantir que les tarifs appliqués par les gestionnaires de réseaux mènent à des prix « vrais », reflétant les prix du marché et incorporant le coût des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement.

1. Résumé

D'une manière générale, la Chambre de Commerce partage les objectifs de l'Union européenne et des auteurs du présent projet de loi en matière de gestion durable de l'eau. Les principales dispositions du présent projet de loi sont conformes aux objectifs de la directive 2000/60/CE et participent à une modernisation de la législation luxembourgeoise relative à la gestion des ressources hydrauliques du Grand-Duché. La Chambre de Commerce regrette néanmoins que toute la latitude laissée par la directive n'ait pas été saisie par les autorités luxembourgeoises afin de prévoir, notamment en matière de mesures volontaires de protection de la pollution, des dispositifs répondant aux besoins et impératifs des entreprises.

Ce projet de loi ayant d'importantes répercussions en termes de coûts pour les entreprises fortement consommatrices d'eau, la Chambre de Commerce entend formuler des recommandations allant dans six directions :

1. En ce qui concerne l'instauration d'une politique tarifaire harmonisée au niveau national, la Chambre de Commerce estime qu'il conviendrait de déterminer, directement dans la loi et non ex post par le biais d'un règlement grand-ducal, des règles comptables claires et contraignantes en matière d'établissement des prix de l'eau, distinguant, d'une part, entre les coûts fixes (frais de réseaux) à imputer en fonction du nombre de raccordements et, d'autre part, les coûts variables (prix de l'eau) à imputer en fonction des quantités consommées. Par ailleurs, afin de garantir une transparence accrue et l'égalité des citoyens devant la loi, l'instauration d'un régulateur ainsi que d'une procédure d'acceptation par le régulateur des tarifs de l'eau fixés par les communes devrait être envisagée.
2. En ce qui concerne la taxe de prélèvement, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du texte n'aient pas prévu, tout en respectant l'esprit de la directive 2000/60/CE, la possibilité pour les entreprises qui font des prélèvements d'eau et celles qui consomment, via le réseau de distribution, de grandes quantités d'eau de mettre en œuvre leurs propres actions de prévention de la pollution au lieu de contribuer aux mesures publiques via une taxe.
3. Dans le cas d'entreprises ayant participé directement au financement de la station d'épuration, d'entreprises impliquées pour des raisons techniques dans le bon fonctionnement de la station, ou s'il s'avère qu'un traitement en interne serait plus avantageux pour l'entreprise, la possibilité devrait leur être laissée de négocier le prix du service de dépollution des eaux usées.
4. Au niveau des schémas de tarification décomposés pour les différents secteurs économiques (secteurs des ménages, industriel, agricole), la Chambre de Commerce est d'avis qu'il y a nécessité d'introduire un seuil objectif en matière de consommation en eau de manière à distinguer clairement entre les entreprises relevant du secteur des ménages et celles relevant du secteur industriel. Il conviendrait par ailleurs de préciser quelles seront les charges à supporter par chacune de ces trois catégories d'utilisateurs.
5. La Chambre de Commerce est d'avis que le surplus de recettes communales qui sera perçu du fait de l'application du principe de « prix-vérité » devrait, afin d'éviter que les consommateurs aient à acquitter deux fois les mêmes services, se traduire par une diminution des taxes et impôts communaux qui permettent jusqu'à présent aux communes de récupérer le différentiel entre le coût de revient de l'approvisionnement en eau et le prix auquel ses services sont facturés aux consommateurs.
6. Enfin, la Chambre de Commerce considère qu'il serait possible de réduire le prix de revient de l'eau en jouant sur la partie coûts fixes, notamment en adoptant une politique prévisionnelle de l'eau, en rallongeant la durée de vie des infrastructures par le biais de travaux de maintenance adéquats et de qualité, en rationalisant davantage les structures administratives et techniques en charge de l'entretien du réseau, et en privilégiant les démarches proactives de protection des ressources en eau.

Appréciation du projet de loi :

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	0
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	+

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable
	n.d.	:	non disponible

2. Analyses et propositions de la Chambre de Commerce

La préoccupation principale des entreprises en matière de gestion de l'eau concerne le prix de l'eau. Certaines entreprises luxembourgeoises, notamment celles du secteur industriel, se caractérisent par une forte consommation en eau. Or, l'exposé des motifs prévoit que « *le prix de revient moyen de l'eau sera, à l'échelle nationale, de l'ordre de 4,50 € par mètre cube vendu* », tandis que les prix actuellement pratiqués oscillent entre 0,50 € et 2,00 € /m3.

A travers le présent projet de loi, le Gouvernement propose d'instaurer une politique tarifaire harmonisée au niveau national. Il ne s'agit pas d'un prix de vente unique, mais d'une méthodologie unique au niveau national qui sera ensuite appliquée individuellement par chaque commune. L'article 8, paragraphe 1), du présent projet de loi prévoit que « *les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau sont récupérés sur les consommateurs bénéficiaires de ces services en tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur. Ces coûts déterminent le prix de l'eau et comprennent 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 sans préjudice des dispositions de l'article 24 (1) alinéas 1 à 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les coûts pour l'environnement et les ressources font partie intégrante des coûts, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément aux dispositions de l'article 9 dans les délais prévus à l'article 59. La détermination de ces coûts se fait selon des critères, notamment des schémas de tarification harmonisés qui peuvent être définis par règlement grand-ducal.* »

La Chambre de Commerce constate que, même en présence d'une tarification harmonisée au niveau national, le dispositif de l'article 8 laisse une large place au pouvoir décisionnel de chaque commune en matière de fixation du prix de l'eau. Soucieux de veiller au bon respect du principe de l'autonomie communale découlant de la loi communale du 13 décembre 1988, les responsables politiques semblent en effet vouloir déléguer aux élus locaux une bonne partie du pouvoir décisionnel en la matière.

La Chambre de Commerce entend cependant attirer l'attention sur les difficultés d'établir au niveau des communes et des syndicats de communes les véritables coûts attribuables à l'approvisionnement en eau. En effet, jusqu'à présent ceux-ci n'opéraient pas toujours de manière systématique une distinction au niveau de la facturation entre les parts relatives des différents services communaux (entretien des canalisations, des voiries, etc.). Cela étant, et afin de garantir la transparence des prix de l'eau et l'égalité des citoyens devant la loi, la Chambre de Commerce demande aux autorités de définir directement au travers de l'article 8 du présent projet de loi, et non pas dans un futur règlement grand-ducal comme cela est prévu, des règles comptables claires et contraignantes permettant d'identifier les différents éléments entrant dans le calcul du prix de revient de l'eau. Ces règles de calcul devront faire la distinction entre les coûts fixes, en l'occurrence les frais de réseau, qui sont à imputer en fonction du nombre de raccordements au réseau (en tenant compte de la différence de taille de ces raccordements), et les coûts variables, résultant du prélèvement, du traitement et du pompage de l'eau, à imputer en fonction des quantités d'eau consommées.

Etant donné le principe de la hiérarchie des normes juridiques, l'intention de définir ces modalités dans un règlement grand-ducal - alors que le principe de l'autonomie communale est quant à lui défini dans la loi - risque d'entraîner des insécurités juridiques au niveau des éléments qui seraient effectivement pris en compte par les communes pour la définition du prix de l'eau. Une telle situation aurait des répercussions sur l'acceptation par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire des tarifs de l'eau proposés par les communes et créerait des incertitudes quant à la planification financière des coûts au niveau des entreprises.

Cela étant, la Chambre de Commerce donne à considérer s'il ne conviendrait pas de prévoir un organisme de type régulateur (comme cela se pratique dans les autres industries de réseau) dans le cadre d'une procédure d'analyse et d'acceptation des tarifs proposés par les distributeurs d'eau. En l'état actuel des choses, des distorsions de concurrence entre entreprises, tenant à des méthodes de facturation différentes suivant la commune dans laquelle ces entreprises sont implantées, sont probables.

L'article 8, du présent projet de loi pose le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau. L'article 8, paragraphe 2), introduit une taxe de prélèvement d'eau visant à répercuter sur les bénéficiaires des services liés à l'utilisation de l'eau « (...) *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* ». Il précise par ailleurs que « le montant de cette taxe est fixé annuellement dans la loi budgétaire ». Le paragraphe 8 de ce même article dispose que les recettes provenant des taxes de prélèvement et de rejet devront notamment servir au financement des « (...) *mesures curatives et préventives en vue de réaliser les objectifs de la présente loi* ».

La Chambre de Commerce regrette à ce niveau que les auteurs du texte n'aient pas, tout en respectant à la lettre l'esprit de la directive, prévu la possibilité pour les entreprises qui réalisent des prélèvements d'eau ainsi que pour celles qui consomment de grandes quantités d'eau en provenance du réseau public de distribution, de mettre en œuvre leurs propres actions de prévention de la pollution au lieu de contribuer aux mesures publiques de prévention par le biais de l'acquiescement de la taxe de prélèvement. Pour certaines entreprises, celles du secteur agroalimentaire en particulier, disposer d'une eau de haute qualité à proximité directe du site de production est une condition indispensable de la pérennité de leur activité. Ainsi, la mise en place de mesures volontaires de préservation des cours d'eau et sources desquels est issue

l'eau qu'elles utilisent, ne se traduirait pas forcément par des économies en comparaison à l'acquittement de la taxe de prélèvement, mais leur garantirait que des actions concrètes de prévention de la pollution de ces cours d'eau et sources sont bien mises en œuvre, ce qui ne serait pas forcément le cas avec les mesures publiques de prévention.

Le principe de la taxe de prélèvement n'étant pas abordé par la directive 2000/60/CE, le Luxembourg ne se mettrait pas en défaut vis-à-vis de la réglementation européenne s'il permettait aux entreprises de mettre en œuvre leurs propres mesures de prévention de la pollution. Cette option pourrait être formalisée dans le cadre d'un accord volontaire avec l'Administration de l'eau.

En matière de protection des ressources en eau contre la pollution, la Chambre de Commerce note par ailleurs que la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration établit des mesures spécifiques en la matière qui viennent compléter les dispositions figurant dans la directive 2000/60/CE. La Chambre de Commerce déplore que cette directive n'ait pas fait l'objet d'une transposition dans le cadre du présent projet de loi, alors qu'elle prévoit des mesures complémentaires à celles contenues dans la directive 2000/60/CE.

La Chambre de Commerce entend également formuler plusieurs remarques en ce qui concerne le prix du service de dépollution des eaux usées.

Pour plusieurs raisons, les entreprises qui évacuent de grandes quantités de charges polluantes vers les stations d'épuration ne peuvent pas être considérées comme des émetteurs standard et devraient, dans des cas bien précis, ainsi avoir la possibilité de négocier leurs tarifs de déversement avec les stations d'épuration.

Ces modalités devraient en premier lieu concerner les entreprises qui ont participé au financement de la station d'épuration dans laquelle elles déversent leurs eaux usées au motif que le retraitement de leurs eaux usées obligeait les communes à construire des installations de capacité plus importante que ce qu'aurait nécessité le retraitement des seules eaux communales. Ne pas accorder de bonifications tarifaires dans une telle situation reviendrait à facturer à deux reprises à ladite entreprise la protection de l'environnement et des ressources en eau, et établirait de la sorte des distorsions de concurrence.

Par ailleurs, certaines stations d'épuration ont, pour des raisons techniques propres à leur fonctionnement, besoin en tant que « carburant » des matières organiques contenues dans les eaux usées de certaines entreprises. Ces entreprises étant ainsi pleinement impliquées dans le bon fonctionnement des stations d'épuration en question, elles devraient à ce titre également pouvoir négocier leurs tarifs de déversement.

D'autres entreprises peuvent contribuer à un bon réglage d'une station d'épuration avec l'application de capacités de rétention des eaux résiduaires. Certaines stations d'épuration demandent en effet à des entreprises définies de retenir leurs eaux usées et de ne les lâcher que sur demande. A nouveau, le bon fonctionnement des installations d'épuration des eaux usées dépend pleinement de l'implication des entreprises.

Enfin, des prix trop élevés au niveau de la station d'épuration pourraient faire qu'il serait plus rentable pour les entreprises produisant de grandes quantités d'eaux usées de traiter elles-mêmes en interne leurs eaux usées. Une telle démarche entraînerait cependant des doublons au niveau des installations d'épuration. Pour la commune, cela se traduirait par des charges

d'amortissement plus élevées étant donné que les coûts fixes seraient à répartir sur un volume plus faible d'eaux usées. Cette solution n'étant pas optimale, la négociation des tarifs devrait être prévue. Dans le cas où la négociation ne permettrait pas de parvenir à un accord, il conviendrait d'opter pour une solution par défaut consistant par exemple à appliquer des tarifs par mètre cube d'eaux usées ou des tarifs modulés en fonction de la charge polluante des eaux usées.

La Chambre de Commerce entend par ailleurs formuler plusieurs remarques en ce qui concerne le montant de la taxe de rejet introduite par l'article 8, paragraphe 3) du présent projet de loi. Le projet de loi prévoit que « le montant de la taxe est fonction de la quantité et du degré de pollution des eaux rejetées ou de l'activité visée ». La Chambre de Commerce adhère à cette logique de graduation du montant de la taxe en fonction des caractéristiques de l'eau, mais plaide pour une application de cette taxe qu'à partir d'un certain seuil de pollution afin d'éviter une charge financière supplémentaire qui frapperait les opérateurs publics et privés qui engagent des moyens importants dans l'assainissement de leurs eaux usées. Il s'avère en effet que bien souvent l'eau rejetée est de meilleure qualité que celle du cours d'eau la recevant. En dessous de ce seuil de pollution, la taxe de rejet devrait être négative de manière à récompenser les efforts visant à l'amélioration de la qualité générale des ressources en eau.

L'article 8, paragraphe 4), prévoit que les « *schémas de tarification sont 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. »*

Or, cette disposition ne précise pas de quelle manière les pouvoirs publics opéreront la distinction entre les entreprises susceptibles d'entrer dans la première et la seconde catégorie. Dans la mesure où aucun seuil objectif n'est précisé, il conviendrait de compléter l'article 8 dans ce domaine. En outre, la Chambre de Commerce s'interroge sur les règles d'imputation des frais liés à l'utilisation de l'eau qui s'appliqueront à ces trois catégories de consommateurs. Ces trois catégories impliquent sans doute une différence de tarification entre utilisateurs. Il conviendrait de préciser clairement quelles seront les charges à supporter par les différentes catégories d'utilisateur.

Par ailleurs, partant du constat que la répercussion sur les consommateurs de l'intégralité des coûts liés à l'approvisionnement en eau entraînera une hausse substantielle des recettes communales, la Chambre de Commerce estime que le surplus de recettes ainsi engrangé devrait être compensé au niveau de chaque commune par une diminution des taxes et impôts prélevés, et notamment de l'impôt commercial communal. En effet, les communes financent jusqu'à présent la partie des coûts de l'approvisionnement en eau non directement répercutée sur les consommateurs par les taxes et impôts que ces derniers acquittent. Afin d'éviter qu'ils paient deux fois les mêmes services, le transfert de ces charges directement aux consommateurs doit donc s'accompagner d'une diminution des charges et impôts communaux à l'encontre des entreprises.

Enfin, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention sur quelques pistes permettant de réduire le prix de revient de l'eau. Les coûts fixes représentant la composante la plus importante du prix de revient de l'eau, il conviendrait d'adopter des mesures adéquates

permettant de réaliser des économies à ce niveau. La mise en place d'une politique prévisionnelle en matière de gestion des infrastructures liées à l'approvisionnement en eau en fait partie.

La rationalisation des investissements futurs, sur la base notamment d'une bonne prévision de l'évolution de la consommation en eau au cours des décennies à venir de manière à développer des infrastructures qui ne soient ni surdimensionnées, ni sous-dimensionnées, représente une première source d'économies potentielles.

Le prolongement de la durée de vie des infrastructures au moyen de travaux de maintenance adéquats et réalisés aux moments opportuns, tout comme la mise en place systématique d'un contrôle de qualité des travaux d'exécution, permettrait également sans nul doute de réduire de manière substantielle cette composante du prix de l'eau.

La Chambre de Commerce est par ailleurs d'avis que d'importantes économies pourraient également être réalisées par le biais d'une plus grande rationalisation des structures administratives et techniques chargées de l'entretien des réseaux. Cela passe notamment par le regroupement des plus petites de ces entités (syndicats de communes, services communaux en charge de l'entretien du réseau) au sein d'entités de taille plus importante afin d'atteindre la taille critique nécessaire à la réalisation des économies d'échelle. Etant plus efficaces, ces entités auraient des coûts de fonctionnement moindres, d'où des répercussions positives sur le prix de l'eau.

L'adoption d'une véritable politique proactive de protection des ressources naturelles en eau, visant non pas à traiter la pollution ex post mais à éviter en amont que les sources et cours d'eau ne soient pollués, permettrait d'éviter les onéreux traitements de dépollution des eaux. La Chambre de Commerce renvoie à cet égard à la directive 2006/118/CE dont la transposition devrait, par souci de cohérence et de sécurité juridique, se faire dans le corps du présent projet de loi une fois devenu loi. La prévention s'avérant toujours moins coûteuse, la communauté sortirait gagnante de telles démarches.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi, sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

CPH/SDE