



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Tarification de l'eau

Prise de position de la CSL

Luxembourg, le 27 février 2013

SOMMAIRE

Partie I. Une politique tarifaire qui ne satisfait pas à suffisance l'esprit de la législation européenne.....	4
I.1. L'eau est un bien non-marchand dont la distribution relève du service public	4
I.1.1. L'eau n'est pas un bien marchand.....	4
I.1.2. La notion de service d'intérêt économique général.....	6
I.2. Rappelons l'esprit de la directive-cadre européenne : le prix de l'eau doit inciter le consommateur à utiliser l'eau de manière réfléchie en prenant soin de l'environnement.....	9
I.3. La politique tarifaire actuelle de l'eau ne satisfait pas assez l'idée de service public, ni l'esprit des exigences européennes	11
 Partie II. Pour un prix progressif à gradation sociale	 15
II.1. Le Gouvernement lance un débat sur l'instauration d'un prix unique de l'eau pour tous les citoyens du pays.....	15
II.2. L'avis de la CSL face à ces propositions et options	17
II.2.1. Êtes-vous en faveur de l'introduction d'une tarification unitaire de l'eau ? Quelle est la motivation de votre choix ?	17
II.2.2. Êtes-vous en faveur d'une introduction progressive d'une tarification unitaire (1 ^e étape : prix unique de l'eau potable, 2 ^e étape : prix unique pour le cycle urbain de l'eau (eau potable et assainissement)) ?	21
II.2.3. Quel est le modèle de la tarification unitaire que vous préconisez? Motivez votre choix.....	21
II.2.4. Êtes-vous en faveur de l'introduction de schémas de tarifications sectorielles supplémentaires ? Si oui lesquels ?	25
II.2.5. Êtes-vous en faveur de l'introduction d'une tarification de l'eau à gradation sociale ? Quel est le modèle que vous préconisez pour la prise en compte des effets sociaux ? Selon vous, quels devraient être les destinataires d'une prise en compte d'effets sociaux au niveau de la tarification de l'eau ?	26
 Conclusion.....	 36
Annexe.....	37

1. La politique luxembourgeoise actuelle de tarification de l'eau trouve son origine dans la législation européenne.

La directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE établit le cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux souterraines, des eaux de transition et des eaux côtières.

Elle poursuit les objectifs de prévention et de réduction de la pollution, de la promotion d'une utilisation durable de l'eau, de la protection de l'environnement, de l'amélioration de l'état des écosystèmes aquatiques et de l'atténuation des effets des inondations et des sécheresses.

Son objectif ultime est d'atteindre un «bon état» écologique et chimique de toutes les eaux de l'Union européenne d'ici à 2015.

Dans cette optique, à partir de l'année 2010, les États membres doivent assurer que leur politique de tarification incite les consommateurs à utiliser les ressources de façon efficace et que les différents secteurs économiques contribuent à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources.

Avant de répondre dans une deuxième partie du présent avis aux questions posées par le Gouvernement, la CSL juge qu'il est nécessaire, dans une première partie, de resituer ce débat sur la tarification de l'eau dans son contexte européen.

Prise de position

Partie I. Une politique tarifaire qui ne satisfait pas à suffisance l'esprit de la législation européenne

I.1. L'eau est un bien non-marchand dont la distribution relève du service public

I.1.1. L'eau n'est pas un bien marchand

2. 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.

L'eau, en tant que ressource naturelle, fait partie du patrimoine naturel commun.

A ce titre 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* ».

L'auteur Riccardo Petrella, professeur émérite d'économie à l'Université catholique de Louvain, 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.

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 œuvre 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. »

En France, le code de l'environnement 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.¹ »

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.

¹ 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 CSL 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.

Notons que la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale prévoit dans son article 29 que l'accès à l'eau est garanti à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine.

Cette même loi définit l'"accès à l'eau" comme étant la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène.

Si bien évidemment la CSL apprécie le fait que cette loi relative à l'aide sociale consacre un droit à l'eau pour les plus démunis, elle estime néanmoins qu'il serait important de consacrer ce droit de manière générale.

Elle propose de ce fait de consacrer ce droit dans la loi de 2008 relative à la gestion de l'eau.

Dans son avis du 6 février 2013 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, **la CSL demande d'ailleurs l'introduction dans notre Constitution du droit à l'accès aux services d'intérêt général, qui comprend évidemment le droit d'accès à l'eau.**

Conclusion :

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 CSL s'oppose vivement à toute idée de privatisation autour de l'eau.

Si la directive-cadre demande que le « prix de l'eau » soit un prix réel, c'est exclusivement dans une optique écologique et environnementale, c'est-à-dire pour inciter le citoyen à une consommation modérée pour protéger les ressources naturelles (cf. infra). 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.

1.1.2. La notion de service d'intérêt économique général

3. Rappelons d'ailleurs que le considérant 15 de la directive-cadre stipule que l'approvisionnement en eau constitue un service d'intérêt général.

Les « services d'intérêt général » (SIG) correspondent à une conception européenne des services publics².

² www.touteurope.eu

Les services publics sont des prestations dont on considère qu'elles doivent être accessibles à tous les citoyens. Elles doivent correspondre à un certain niveau de qualité et avoir un coût abordable.

Les SIG sont des services, qu'ils soient marchands ou non-marchands, "*que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public*"³. La notion de SIG fait référence à la prestation, sans se positionner quant à l'entité qui l'exerce. Cette dernière peut être publique ou privée : c'est à l'Etat de choisir la manière dont il souhaite que le service soit assuré.

Le droit européen estime que chaque Etat doit mobiliser suffisamment de moyens pour que les missions de SIG soient accomplies.

Mais l'Union européenne (UE), en tant que marché unique, s'intéresse particulièrement parmi les SIG aux "services d'intérêt économique général", ou SIEG, qui correspondent à ceux des services publics qui recourent à des prestations économiques telles la distribution de l'électricité, du gaz, du courrier etc.

Les SIEG sont une sous-catégorie des services d'intérêt général (SIG). Ces services-ci restent soumis aux lois du marché et à la concurrence, dans une certaine mesure seulement. Ils peuvent y déroger si cela est nécessaire à l'accomplissement de leur mission d'intérêt général.

L'UE reconnaît donc que l'accomplissement d'une mission de service public peut prévaloir sur les règles de la concurrence mais à condition notamment que les avantages fournis par l'Etat à l'entreprise qui exerce le SIEG compensent strictement les coûts engendrés par la mission de service public.

Ce sont les Etats membres qui sont chargés de déterminer, chacun pour leur territoire, ce que seront leurs SIEG. Cependant, la Commission peut remettre en cause cette décision.

Citons aussi la Communication de la Commission du 20.11.2007 COM(2007) 725 final : selon ce texte les services d'intérêt général⁴ englobent un vaste éventail d'activités, allant des grandes industries de réseau, telles que l'énergie, les télécommunications, les transports, la radiodiffusion audiovisuelle et les services postaux, jusqu'à l'éducation, **l'approvisionnement en eau**, la gestion des déchets, la santé et les services sociaux. Ces services sont indispensables pour la vie quotidienne des citoyens et des entreprises et reflètent le modèle européen de société. Ils jouent un rôle majeur dans la garantie de la cohésion sociale, économique et territoriale de l'ensemble de l'Union et sont d'une

³ définition donnée par le Livre blanc de la Commission européenne du 12/05/04

⁴ Selon la communication de la commission de 2007, deux catégories de services d'intérêt général peuvent être distinguées pour illustrer la manière dont ceux-ci sont régis par les règles de l'UE :

- Services d'intérêt économique général (SIEG): la fourniture et l'organisation de ces services sont soumises aux règles du marché intérieur et de la concurrence du traité CE, puisque les activités correspondantes sont de nature économique. Dans le cas des grandes industries de réseau ayant une dimension européenne manifeste, telles que les télécommunications, l'électricité, le gaz, les transports et les services postaux, les services sont réglementés par un cadre législatif communautaire spécifique. De même, certains aspects de la radiodiffusion de service public sont couverts par une législation communautaire spécifique, comme par exemple la directive sur la télévision sans frontières. D'autres services d'intérêt économique général, relevant notamment des domaines de la gestion des déchets, de l'approvisionnement en eau ou du traitement des eaux usées, ne font pas l'objet d'un régime réglementaire autonome au niveau de l'UE. Des règles communautaires spécifiques, telles que les législations sur les marchés publics, la protection de l'environnement et la protection des consommateurs, s'appliquent toutefois à certains aspects du service. En outre, un certain nombre de services d'intérêt économique général sont également soumis au cadre réglementaire établi par la directive sur les services.
- Services d'intérêt général non économiques (SIG): ces services, qui comprennent par exemple les prérogatives étatiques traditionnelles, telles que la police, la justice et les régimes légaux de sécurité sociale, ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence. Mais certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles du traité, comme le principe de non-discrimination.

importance vitale pour le développement durable de l'UE en termes d'augmentation des niveaux d'emploi, d'inclusion sociale, de croissance économique et de qualité environnementale.

La Commission confirme dans sa position de 2007 que les autorités publiques peuvent décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non. Mais les fournisseurs de ces services doivent respecter les règles édictées par le traité et les directives de l'UE, lorsque celles-ci sont applicables.

Pour qu'un service donné soit qualifié d'activité économique soumise aux règles du marché intérieur, il doit présenter la caractéristique essentielle d'être fourni contre rémunération.

Donc si un service d'intérêt général est considéré comme étant de nature économique, il est soumis aux règles du marché intérieur et de la concurrence. La question peut alors se poser de savoir si la pleine application de ces règles est compatible avec l'exercice des missions d'intérêt général spécifiques assignées à ce service.

La Cour de Justice européenne accepte, par exemple, l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux pour certains services, de même que les mesures destinées à réguler les marchés, telles que l'exigence d'autorisations, dès lors qu'elles sont justifiées par des objectifs d'intérêt public et proportionnées aux buts poursuivis. La poursuite d'objectifs d'intérêt public par les services d'intérêt économique général est également prise en compte dans la directive sur les services.

Selon la Commission, promouvoir le développement de services d'intérêt économique général de qualité, sûrs et accessibles constitue un objectif essentiel de l'action de l'UE. Cet objectif englobe les aspects suivants: l'accès aux services, y compris aux services transfrontaliers; des services présentant un bon rapport qualité-prix et financièrement accessibles, y compris des régimes spéciaux pour les personnes ayant des bas revenus et des besoins spécifiques; la sécurité physique, la fiabilité et la continuité; la qualité élevée et le choix; la transparence et l'accès aux informations des fournisseurs et des régulateurs.

L'accès aux services d'intérêt économique général est aussi un droit reconnu dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

La notion de services d'intérêt général repose donc sur le souci d'assurer partout un service de qualité à un prix abordable pour tous. Les services d'intérêt général contribuent en effet aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement qui sont à la base du modèle européen de société.

Le traité européen reconnaît le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale et demande à l'Union et à ses États membres de veiller à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

Conclusion :

L'approvisionnement des citoyens en eau relève du service économique d'intérêt général, alors qu'il est effectué moyennant une contrepartie monétaire. Le droit européen accorde par conséquent à la réglementation étant à la base de cet approvisionnement un régime particulier.

L'Etat étant tenu d'assurer que tous les citoyens soient alimentés en eau potable à un prix raisonnable et de manière non discriminatoire, peut déroger aux règles strictes du marché intérieur tout en restant soumis aux législations européennes.

La CSL estime qu'un prix raisonnable et abordable signifie qu'il ne faut pas devoir passer par des mécanismes d'aide sociale ou des allocations particulières pour être approvisionné en eau. Dans

la partie I.2 ci-après, elle rappelle que la directive prévoit que la tarification de l'eau peut comprendre une composante sociale.

I.2. Rappelons l'esprit de la directive-cadre européenne : le prix de l'eau doit inciter le consommateur à utiliser l'eau de manière réfléchie en prenant soin de l'environnement

4. 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 de la directive et conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur ;
- la politique de tarification de l'eau doit inciter les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribue ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux de la directive ;
- les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur industriel, le secteur des ménages et le secteur agricole, doivent contribuer 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 États 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.

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.**

Selon l'annexe 3 de la directive, l'analyse économique, à laquelle se réfère l'article 9 mentionné ci-avant, doit comporter des informations suffisantes et suffisamment détaillées pour:

- a) effectuer les **calculs nécessaires à la prise en compte, en vertu de l'article 9, du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau**, compte tenu des prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau dans le district hydrographique et, le cas échéant: une estimation des volumes, prix et coûts associés aux services liés à l'utilisation de l'eau, et une estimation des investissements pertinents, y compris la prévision de ces investissements;
- b) 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 le programme de mesures visé à l'article 11 de la directive.

Les Etats membres doivent donc appuyer leur politique tarifaire de l'eau sur une analyse économique préalable, effectuée notamment dans le but de détecter « la **combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau** », cela afin de garantir aux citoyens un prix de l'eau le plus bas possible tout en tenant compte des objectifs environnementaux de la directive.

5. Suivant le guide de la mise en œuvre de la directive-cadre élaboré⁵ par la Commission européenne en ce qui concerne le prix de l'eau, l'analyse économique doit permettre de détecter la façon la plus économique pour organiser la distribution de l'eau en conformité avec les objectifs environnementaux de la directive.

L'analyse peut aussi aider à détecter et développer des instruments financiers permettant d'aider à atteindre les objectifs environnementaux de la directive, telles des taxes de pollution.

L'analyse doit permettre de mettre en évidence les acteurs qui polluent, qui usent et les conséquences des faits et gestes de ces acteurs. Elle doit aussi mettre en évidence le coût de ces utilisations et pollutions, qui en supporte le coût, qui en tire les gains et qui souffre le cas échéant de ces situations.

Selon le guide, la directive demande aux Etats membres d'appliquer les principes économiques de la récupération des coûts de l'eau et du pollueur-payeur, de mettre en œuvre l'analyse coût/efficacité et de fixer des instruments financiers tels la tarification de l'eau.

Il s'agit aussi encore d'assurer par le biais de cette analyse économique la transparence des coûts, des prix appliqués et des subsides.

Conclusion :

Le législateur européen estime que si le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau doit jouer, c'est dans une optique environnementale : inciter les citoyens à utiliser l'eau avec parcimonie dans une approche de développement durable.

Il laisse une certaine souplesse aux Etats membres quant à la mise en œuvre de ce principe, leur laissant un certain pouvoir d'appréciation.

Ainsi:

- les Etats-membres doivent 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.

La directive-cadre ne parle pas textuellement du principe de l'utilisateur payeur même si ce principe est 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.

L'analyse économique préalable, devant permettre de déterminer le prix de l'eau doit aussi permettre de détecter « *la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau* », cela afin de permettre aux Etats membres d'assurer la mission de service public que représente la distribution de l'eau. Cela n'exclut pas la possibilité pour les Etats membres de financer du moins en partie leur système par le biais d'impôts ou de subsides.

Ceci est confirmé par le guide de la mise en œuvre de la directive-cadre élaboré par la Commission européenne : les Etats membres sont tenus de détecter le système d'acheminement de l'eau non seulement le plus écologique mais aussi le plus économique. Le guide n'exclut pas la possibilité pour les Etats membres de financer du moins en partie leur système par le biais d'impôts ou de

⁵ Cf. extrait en annexe

subsidés. Ce qui compte c'est la transparence du système de financement appliqué, en sus bien entendu de la fixation d'un prix de l'eau «écologique» incitant le consommateur à une consommation modérée et réfléchie.

I.3. La politique tarifaire actuelle de l'eau ne satisfait pas assez l'idée de service public, ni l'esprit des exigences européennes

6. Alors que la directive-cadre se contente de parler d'objectifs environnementaux, la législation nationale comporte des objectifs de deux ordres : environnementaux et économiques.

7. Suivant l'article 12 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau concernant la tarification de l'eau les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources sont **supportés par les utilisateurs** en tenant compte des principes de **l'utilisateur-payeur** et du **pollueur-payeur**.

Le législateur national a ainsi ajouté le principe de l'utilisateur-payeur à celui du pollueur-payeur préconisé par la directive-cadre, lequel, rappelons-le doit être considéré dans la politique tarifaire dans le but d'inciter le citoyen à adopter une approche respectueuse de l'environnement quand il utilise et pollue l'eau.

8. Ces coûts sont mis à la charge des utilisateurs au moyen **d'une redevance eau destinée à la consommation humaine et d'une redevance assainissement** au profit des prestataires des services liés à l'utilisation de l'eau, d'une part, **d'une taxe de prélèvement et d'une taxe de rejet** au profit de l'Etat, d'autre part.

9. Les schémas de tarification distinguent **trois secteurs** :

- a) le secteur des ménages dont relèvent les personnes physiques, les institutions publiques et les entreprises qui ne font partie ni du secteur industriel, ni du secteur agricole ;
- b) le secteur industriel dont relèvent les entreprises dont la consommation d'eau excède un des seuils suivants : 8.000 mètres cube par an, 50 mètres cube par jour ou 10 mètres cube par heure, ou dont la charge polluante excède 300 équivalents habitants moyens et
- c) le secteur agricole dont relève l'activité des agriculteurs, viticulteurs, éleveurs, arboriculteurs, horticulteurs, pépiniéristes, jardiniers, maraîchers, pisciculteurs, sylviculteurs et apiculteurs.

10. La loi nationale précise encore que les **redevances⁶ peuvent être fixées en tenant compte des conséquences environnementales et économiques des coûts ainsi que des conditions**

⁶ Selon l'article 13 de la loi, la redevance eau destinée à la consommation est assise sur l'eau destinée à la consommation humaine fournie par un réseau de distribution publique.

Les règles relatives à la redevance sont établies par un règlement communal en tenant compte des principes suivants :

- a) La redevance couvre l'ensemble des charges liées à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des infrastructures nécessaires à la fourniture d'eau, y compris les amortissements de ces infrastructures, à l'exception des charges visées par l'article 24 (1) alinéas 1 à 4 de /a *loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain*.

Ces charges sont déterminées par l'analyse économique effectuée conformément à l'article 33.

géographiques de la région concernée. Les modalités d'une prise en charge par l'Etat de ces éléments sont définies par la loi budgétaire.

11. Les articles 43 et 47 de la loi prévoient encore que les communes peuvent prendre un règlement communal pour faire bénéficier certains ménages d'une allocation de vie chère pour l'eau destinée à la consommation humaine et d'une allocation de vie chère pour les frais d'assainissement.

En outre la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale prévoit dans son article 29 que l'accès à l'eau est garanti à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine.

Cette même loi définit l'"accès à l'eau" comme étant la garantie de disposer d'un accès en quantité suffisante à de l'eau destinée à la consommation humaine, pour ses besoins personnels au niveau de l'alimentation et de l'hygiène.

12. 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, le législateur luxembourgeois a opté pour une approche stricte, désireux, de traiter les consommateurs de manière identique, tout en prenant soin de distinguer les trois secteurs des ménages, industrie et agriculture, comme prescrit par la directive-cadre.

Mais le texte de l'article 12 de la loi de 2008 n'envisage pas la possibilité de moduler le prix de l'eau en tenant compte d'effets sociaux. Seuls les articles 43 et 47 permettant aux communes de prévoir des allocations de vie chère au bénéfice de certains ménages.

b) La redevance se compose d'une partie fixe annuelle par compteur et d'une partie variable, fonction de la consommation annuelle, calculées selon la structure suivante : La partie fixe est proportionnelle au diamètre du compteur en distinguant les trois secteurs définis à l'article 12. La partie variable est proportionnelle à la consommation annuelle.

Selon l'article 14 la redevance assainissement est assise sur l'eau destinée à la consommation humaine ayant fait l'objet d'une utilisation et déversée dans le réseau de collecte des eaux usées.

Les règles relatives à la redevance sont établies par un règlement communal en tenant compte des principes suivants :

a) La redevance couvre l'ensemble des charges liées à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des infrastructures nécessaires à l'assainissement des eaux usées, y compris les amortissements de ces infrastructures, à l'exception des charges visées par l'article 24 (1) alinéas 1 à 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Sont toutefois exceptées, les charges liées au déversement des eaux de ruissellement issues de la voirie publique.

Ces charges sont déterminées par l'analyse économique effectuée conformément à l'article 33.

b) La redevance se compose d'une partie fixe annuelle par compteur et d'une partie variable, fonction de la consommation annuelle, calculées selon la structure suivante : La partie fixe est proportionnelle au nombre d'équivalents habitants moyens, en distinguant les trois secteurs définis à l'article 12.

La partie variable est proportionnelle au volume d'eau provenant de la distribution publique prélevée par l'utilisateur ou déterminée à l'aide d'un dispositif de comptage, dans les cas où un tel dispositif a été mis en place par l'utilisateur.

Or les chambres professionnelles salariales avaient déjà en 2007 lors du projet de loi ayant mené à la loi de 2008, demandé à ce que le « prix de l'eau » soit un prix « à composante sociale ».

Si dans une optique écologique, à la mise en œuvre des principes de pollueur-payeur et de même de l'utilisateur-payeur sont tout à fait acceptables, la loi nationale se doit de prévoir une modération du coût de l'eau pour les ménages les moins favorisés.

Comme développé ci-avant, l'accès à l'eau doit être garanti à chaque citoyen qui doit pouvoir y accéder à un coût raisonnable, la distribution de l'eau relevant d'une mission de service public. **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 ce sans devoir passer par des mécanismes d'aide sociale ou une allocation de vie chère.**

C'est tout à fait pour ces raisons que la directive européenne prévoit le droit pour les Etats membres de prévoir des critères sociaux dans leur politique tarifaire.

En ne tenant pas compte des effets sociaux en fixant le prix de l'eau, un Etat ne respecte pas sa mission de service public.

13. Sur base de la loi de 2008, l'Etat a proposé une méthode du prix harmonisé en mars 2011 se basant sur les informations relatives au coût de revient établies en se basant sur les formulaires mis à disposition par l'Administration de la gestion de l'eau⁷.

Cette approche permet de déterminer le prix de l'eau à travers les différentes communes en neutralisant voire éliminant certains effets, en l'occurrence l'effet « sources » qui désavantage les communes qui n'ont pas un accès direct aux sources, l'effet « dispersion d'habitat » qui désavantage les communes dont la population et/ou les localités sont disséminées sur un large territoire et requérant de ce fait un réseau de distribution dont le rapport longueur/débit est défavorable (via l'effet « plus petit réseau d'interconnexion »), l'effet « amortissements » par la suppression partielle et forfaitaire du coût de la charge de l'amortissement moyennant prise en compte de la moitié de l'amortissement renseigné (principe d'augmentation progressive), l'effet « frais de fonctionnement » qui désavantage les petites communes dont la proportion nécessairement importante des frais fixes désavantage l'exploitation optimale des services techniques de l'eau.

Cette méthode a à ce jour permis de dégager un prix de l'eau dit harmonisé à travers les différentes communes du pays.

Et dans le contexte du prix harmonisé, le rééquilibrage des conditions économiques a été fait via un plafonnement forfaitaire du prix des services de l'eau à hauteur de 7 euro / m³ (3,50 euro / m³ pour l'eau potable et 3,50 euro / m³ pour l'eau usée).

La CSL s'interroge quant à savoir si lors de l'analyse économique effectuée par le Gouvernement et la méthode harmonisée qui doit nécessairement pouvoir être considérée comme étant la conséquence directe de cette analyse, les autorités ont dégagé « *la combinaison la plus efficace au moindre coût des mesures relatives aux utilisations de l'eau* » comme l'exige la directive-cadre européenne.

Ce que la CSL peut néanmoins aisément constater c'est que **non seulement le prix de l'eau au Luxembourg ne tient pas compte de facteurs sociaux, mais en sus la méthode harmonisée mise en œuvre par le Gouvernement en application des critères légaux, mène à un prix unitaire non progressif de l'eau par commune.**

⁷ Source : Ministère de l'intérieur « Débat concernant la tarification de l'eau au Grand-duché de Luxembourg », 20 décembre 2012

Or un tel prix unitaire unique, soit le même tarif par m³ utilisé est moins incitatif pour une consommation réfléchie et modérée de l'eau qu'un prix progressif, impliquant que plus le citoyen consomme, plus il paie cher le m³ d'eau, ce qui va l'inciter à gaspiller moins d'eau.

La CSL estime par conséquent qu'une tarification telle que celle pratiquée actuellement au Luxembourg, n'est pas suffisamment conforme à l'esprit de la directive-cadre, ni aux exigences de service public de la distribution de l'eau, alors que les tarifs imposés aux citoyens défavorisent les plus démunis et risquent du moins de restreindre leur accès à l'eau.

Conclusion :

Au Luxembourg, les différentes communes sont supposées appliquer une même méthode pour déterminer le prix de l'eau. Cette méthode amène les communes à pratiquer des tarifs certes différents, mais déterminés de manière similaire, sans tenir compte de facteurs sociaux, la loi ne le permettant pas directement. Se dégage ainsi un prix unique par commune.

Un tel prix unitaire unique, soit le même tarif par m³ utilisé, n'est pas aussi incitatif pour une consommation réfléchie et modérée de l'eau qu'un prix progressif, impliquant que plus le citoyen consomme, plus il paie cher le m³ d'eau, ce qui va l'inciter à gaspiller moins d'eau (cf. également deuxième partie et réponses aux questions du Gouvernement).

La CSL estime par conséquent qu'une tarification telle que celle pratiquée actuellement au Luxembourg, n'est pas suffisamment conforme à l'esprit de la directive-cadre, ni aux exigences de service public de la distribution de l'eau, alors que les tarifs imposés aux citoyens défavorisent les plus démunis et risquent du moins de restreindre leur accès à l'eau.

Partie II. Pour un prix progressif à gradation sociale

II.1. Le Gouvernement lance un débat sur l'instauration d'un prix unique de l'eau pour tous les citoyens du pays

14. Selon le Gouvernement de nombreuses communes éprouvent des difficultés à utiliser les schémas de calcul du coût-vérité en vue d'appliquer un prix de l'eau se basant sur le principe de la récupération des coûts.

Certaines communes, pour des raisons de politique auraient essayé de mettre en place des schémas non prévus par la loi en y intégrant les éléments de politique familiale, sociale, environnementale.

Les communes rurales revendiqueraient une solidarité nationale en raison des différences importantes du coût de l'eau entre les communes en milieu rural et celles en tissu urbain, au moyen d'un « prix unique » de l'eau,

Une grande partie de communes n'aurait pas appliqué une tarification de l'eau déclinée selon les 3 secteurs des ménages, industriel et agricole,

Certains schémas de tarification n'auraient pas tenu compte des composantes fixe et variable du prix de l'eau tel que prévu par la loi.

Il y aurait des revendications des milieux agricole et viticole, artisanal et Horesca qui verraient dans l'évolution du prix de l'eau une menace existentielle pour leurs exploitations.

15. Ces constats amènent le Gouvernement à la réflexion sur les moyens d'introduire une tarification unitaire sur tout le territoire national tout en appliquant une différenciation de redevances selon les trois secteurs visés par la loi et la « directive-cadre », ménages, industrie et agriculture, et ceci dans l'intérêt d'une équité entre les utilisateurs de l'eau sur le territoire national.

Une tarification à prix unique entraînerait une mutualisation des coûts entre les différents opérateurs des services liés à l'utilisation de l'eau (communes et syndicats). Afin de faciliter cette mutualisation des coûts, une diminution des opérateurs devrait être entamée.

16. Selon les calculs du Gouvernement, l'application d'une tarification unitaire engendrera un surcoût pour 89% de la population et une réduction pour seulement 11%. Si l'on appliquait une tarification unitaire dans le secteur potable 63% de la population serait toujours encore confrontée à une augmentation des coûts.

17. L'approvisionnement en eau relève depuis très longtemps de l'autonomie communale⁸ au Luxembourg.

⁸ Dans notre pays⁸ l'organisation des communes est fondée sur le principe de la décentralisation qui trouve son expression dans l'article 107 de la Constitution et dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. D'après l'article 107 de la Constitution, « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». Mais l'article 107 de la Constitution organise aussi le contrôle de la gestion communale, appelé « tutelle administrative ».

Déjà en 1789, un décret du 14 décembre ordonne aux communes de faire jouir les habitants notamment de la propreté et de la salubrité et le décret des 16-24 août 1790 ajoute et précise qu'il appartient aux autorités communales de prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les épidémies et les épizooties. Cela englobe le devoir pour les communes de pourvoir à l'approvisionnement en eau des personnes habitant sur leur territoire et de veiller à l'évacuation des eaux usées.

Mais c'est l'article 1^{er} de la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique qui constitue la base légale de l'obligation qu'ont les communes de réglementer les prescriptions relatives à l'alimentation des agglomérations en eau potable et à l'évacuation des eaux usées.

L'obligation des communes en matière de gestion et de protection des eaux a été précisée par la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Dans le cadre de cette loi qui rappelons-le, édicte les normes détaillées concernant la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération, les communes sont particulièrement sollicitées en matière d'assainissement des eaux. Ceci s'explique d'ailleurs aisément par le fait qu'on ne saurait laisser l'entière responsabilité dans ce domaine à l'Etat, alors que les communes de par leur politique d'urbanisation et d'industrialisation, sont responsables de la majeure partie des eaux usées produites sur leur territoire. Ainsi l'article 46 prévoit que « les communes sont tenues d'assurer la collecte, l'évacuation et l'épuration des eaux urbaines résiduaires et la gestion des eaux pluviales dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément au plan d'aménagement général ». De cette obligation à charge des communes résulte nécessairement pour elles la mission de construire des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées. L'Etat a soutenu les initiatives locales notamment en subventionnant considérablement la construction de nouvelles stations d'épuration.

Quant aux compétences de l'Etat en matière de gestion de l'eau : le Gouvernement doit garantir la disponibilité de cette ressource vitale à long terme, en améliorer la qualité et promouvoir son utilisation rationnelle. A cet effet la loi du 19 décembre 2008 a confié au Gouvernement la mission d'arrêter un plan national du cycle urbain de l'eau, un programme directeur de gestion des risques d'inondation et un plan de gestion de district hydrographique. La même loi prévoit la création de zones de protection pour les masses d'eau ou parties de masses d'eau servant de ressource à la production d'eau destinée à la consommation humaine.

Si la gestion de l'eau relève partant à ce jour de l'autonomie communale, il résulte des développements qui précèdent que l'approvisionnement en eau potable et l'épuration des eaux usées sont des activités de service public de tout premier ordre.

18. Le Gouvernement entame les réflexions sur le tarif unique avec les questions suivantes :

1. Êtes-vous en faveur de l'introduction d'une tarification unitaire de l'eau ? Quelle est la motivation de votre choix ?
2. Êtes-vous en faveur d'une introduction progressive d'une tarification unitaire

L'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale de 1988 prévoit que « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». Le pouvoir de décision du conseil communal est donc général pour tout ce qui est d'intérêt communal.

Les affaires purement communales ont été définies par deux décrets de la Révolution française, à savoir le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Ces décrets confèrent aux communes leurs missions originaires obligatoires, à savoir de gérer leur territoire et leur patrimoine par leurs moyens humains et financiers et de réglementer la vie en communauté de leurs citoyens dans les domaines essentiels que sont l'hygiène, la sécurité et la paix.

(1^e étape : prix unique de l'eau potable, 2^e étape : prix unique pour le cycle urbain de l'eau (eau potable et assainissement)) ?

3. Quel est le modèle de la tarification unitaire que vous préconisez ? Motivez votre choix.
4. Êtes-vous en faveur de l'introduction de schémas de tarifications sectorielles supplémentaires ? Si oui lesquels ?
5. Êtes-vous en faveur de l'introduction d'une tarification de l'eau à gradation sociale ? Quel est le modèle que vous préconisez pour la prise en compte des effets sociaux ? Selon vous, quels devraient être les destinataires d'une prise en compte d'effets sociaux au niveau de la tarification de l'eau ?

19. Voici les différentes options proposées par le Gouvernement afin d'implémenter un prix unique de l'eau au Luxembourg :

1. l'Etatisation des services liés à l'utilisation de l'eau
2. la gestion commune de l'eau dans le cadre d'une société commerciale
3. la gestion commune de l'eau dans le cadre d'un établissement public
4. la mise en place d'un syndicat de communes à rayonnement national
5. la mutualisation des coûts sous forme syndicale ou étatique par la mise en place d'une agence de compensation.

II.2. L'avis de la CSL face à ces propositions et options

20. Avant de prendre position quant aux différentes questions et propositions du Gouvernement, la CSL rappelle les éléments essentiels qui doivent entourer l'approvisionnement en eau de la population :

- a.) L'eau est un bien non-marchand dont la distribution relève du service public ou encore appelé service d'intérêt général : il est du devoir du Gouvernement de l'organiser et de garantir l'accès à l'eau à un prix raisonnable à chaque citoyen.
Ce constat exclut toute privatisation autour de l'eau et suggère une tarification sociale.
- b.) La directive-cadre européenne sur l'eau exige que le prix de l'eau doit inciter le citoyen à utiliser l'eau avec précaution sans la gaspiller ou polluer inutilement.

Ce constat nous amène à proposer un prix progressif de l'eau fonction de la consommation, un tel tarif incitant au mieux l'utilisateur à économiser l'eau.

II.2.1. Êtes-vous en faveur de l'introduction d'une tarification unitaire de l'eau ? Quelle est la motivation de votre choix ?

21. La question de savoir si l'on opte pour un prix unique sur le territoire national ou pour un prix unique par commune, n'est pas la question la plus importante aux yeux de la CSL.

Ce qui compte c'est d'avoir une tarification conforme aux exigences de service public et aux exigences environnementales de la directive-cadre européenne.

Voilà pourquoi la CSL s'exprime pour un prix de l'eau progressif, fonction de la quantité d'eau consommée, et à gradation sociale. Un tel système pourrait être appliqué au choix sur tout le territoire ou être modelé commune par commune.

La CSL rappelle que selon les informations du ministère, en cas d'application de la méthode harmonisée, le prix de l'eau par m³ se trouverait pour 70 % de la population entre 5 et 7 euros. Pour le reste de la population, le prix de l'eau par m³ serait inférieur à 5 euros.

Le prix moyen cumulé de l'eau potable et de l'eau usée serait alors de 5,77 euros et **le taux de couverture des charges liées à la gestion de l'eau serait de 84 %**.

Ce passage d'un prix brut (100% de couverture des coûts au niveau de chaque commune prise isolément) à un système de prix harmonisé (méthode de calcul uniformisé pour toutes les communes sans aboutir à un prix unique pour tout le pays) induit donc un certain rééquilibrage du prix.

La **différence du coût** annuel après ce rééquilibrage pour les ménages-types est d'environ 250€ entre le milieu urbain et le milieu rural, après rééquilibrage soit environ **20€ par mois**. Pour les communes du type « Nord rural », le rééquilibrage est le plus important et entraîne une réduction d'environ 300€/an (25€/mois) pour un ménage-type.

Le tableau suivant montre les différentes étapes d'un passage du prix brut via le prix harmonisé avec rééquilibrage au prix unique.

Si le prix harmonisé signifie une baisse du tarif pour tous les consommateurs par rapport au prix brut puisqu'on quitte la logique d'une couverture des coûts à 100%, le passage suivant, du prix harmonisé au prix unique, signifierait en moyenne une augmentation du coût pour les ménages.

Tableau : Coût de revient (CDR) total en euros/m³

	CDR brut	CDR harmonisé	CDR unique	Surcoûts pour l'utilisateur
Coût de revient maximal	12,43	7,00	6,24	-0,76
Coût de revient moyen	7,16	5,64	6,24	+0,60
Coût de revient minimal	4,09	3,47	6,24	+2,77

Le coût moyen augmente de 0,60 euros par m³ ce qui représente pour un ménage-type (consommation annuelle de 180 m³), un **surcoût de 108 euros par année**.

Pour le ménage résidant dans la commune ayant le prix harmonisé le plus faible, on est en présence d'une augmentation du prix unitaire de 2,76 euros ce qui représente un **surcoût de 499 euros par année**.

Pour le ménage des communes affichant le prix harmonisé le plus élevé, le prix unique signifie une baisse du prix unitaire de 0,76 euros ce qui représente **137 euros en moins au niveau de la facture annuelle**.

Ajoutons pour être complets que des considérations d'équité, d'égalité de traitement et de solidarité nationale pourraient néanmoins plaider pour un système de tarification unique pour tout le pays, même si cela signifie une augmentation du prix pour 89% des consommateurs.

Or, tout en sachant que l'eau constitue évidemment un bien très particulier, même par rapport à d'autres biens non marchands, l'introduction d'un prix unique pose la question d'un système de tarification unitaire également pour d'autres services publics relevant de la compétence communale à l'instar de la gestion des déchets.

Par ailleurs, la question qui se pose dans ce contexte est celle si une tarification progressive à gradation sociale ne permettrait pas d'aboutir également à une baisse de la facture annuelle pour les consommateurs modérés des communes à prix harmonisé élevé (cf. réponse à la cinquième question).

La question de la tarification unique soulève également la **problématique du passage d'un système pour l'instant purement communal à un système différent avec toutes les questions et problématiques soulevées par le Gouvernement** dans sa note.

La CSL rappelle qu'elle est **contre toute idée de privatisation** autour de la distribution de l'eau. Les communes en tant que acteurs publics ont mis au fil du temps en place toutes les structures pour assurer cette mission de service public. La CSL ne voit pas bien l'intérêt de faire passer toute cette infrastructure et sa gestion d'une main publique à une autre, avec tous les inconvénients que cela engendrerait (modification d'un certain nombre de bases légales; changement de gestion des structures, etc).

La CSL se demande aussi comment l'Etat en tant que gestionnaire unique s'y prendrait pour réussir à gérer ce service public ? Ne serait-ce pas un premier pas vers une privatisation de ce secteur ? La CSL rappelle encore qu'elle s'y oppose strictement.

Aussi, si le système de prix unique pour tous les citoyens du pays doit impliquer une facture plus élevée pour la plupart d'eux, alors cela risque d'être encore moins compatible avec la directive-cadre qui, rappelons-le, demande aux Etats membres de dénicher le système le moins onéreux pour le citoyen tout en respectant les principes écologiques de la directive-cadre. Créer un système encore plus onéreux pour l'utilisateur paraît donc encore moins conforme à la directive.

Notons que le prix de l'eau est d'ores et déjà assez élevé en comparaison avec les régions limitrophes tout en sachant que ces comparaisons sont à considérer avec prudence.

Le tableau suivant⁹ compare les dépenses annuelles d'un ménage-type (180 m³ de consommation) dans la Grande-Région pour l'eau potable et l'eau usée. **Le Luxembourg se trouve à un niveau assez élevé par rapport aux autres régions, mais légèrement en dessous de la Sarre.**

⁹ Source : Administration de la gestion de l'eau

Détail des comparaisons avec l'étranger pour un ménage-type (180 m3 consommation)						
Commune		Eau Potable		Eau Usée		Cumulé
		Var. (€/m3)	Fixe	Var. (€/m3)	Fixe	Total (€)
Sarre	Perl	1,58	59,04	4,50	-	1153
	Saarbrücken	1,61	73,80	3,22	-	943
Lux.	Moy. rurale/banlieue ville*	2,59	5,48	2,31	27,89	1063
	Moy. urbaine**	2,11	3,68	2,30	26,38	933
Rhén.-Palat.	Ralingen	1,18	72,00	2,67	0,32	925
	Trier	1,59	76,77	1,70	0,50	919
Rhin-Meuse	Villerupt***	1,09	161,57	2,27		767
	Metz***	1,04	153,94	2,16		731
Wall.	Athus****	2,25	45,00	1,41	42,21	745

* La moyenne rurale/banlieue ville a été calculé sur base des communes-types respectives (Banlieue ville, Est rural, Nord Rural).

** La moyenne urbaine a été calculé sur base des communes-types respectives (Nord urbain, Sud urbain).

*** La partie fixe a été estimé pour les villes françaises (40% du coût total de la partie variable de 120 m3).

**** En Wallonie il existe un prix unique pour toute la région. Traitement autonome/privé des eaux usées à charge des propriétaires dans les régions à faible densité démographique.

Conclusion :

La CSL s'exprime pour un prix de l'eau progressif, fonction de la quantité d'eau consommée, seul système capable de satisfaire les exigences de service public et celles de la directive européenne.

En ce qui concerne la question du prix unique, celle-ci est liée à la question du transfert des compétences des communes à l'Etat. Or la CSL s'exprime pour le maintien du système communal actuel de distribution de l'eau. Un transfert vers un autre acteur public, en l'occurrence l'Etat, ne présente que des tracasseries inutiles et risque en outre de mener à une privatisation du secteur. Ce à quoi la CSL s'oppose formellement non-seulement en raison du fait que la distribution de l'eau relève du service public et qu'elle estime qu'elle doit de ce fait rester dans la main des acteurs publics, mais aussi du fait qu'une privatisation implique que l'acteur public n'a plus le contrôle de la qualité des infrastructures et des investissements y effectués. Ce qui engendre en fin de compte un risque de dégradation de la qualité du service fourni.

Si en outre un prix unique serait finalement plus onéreux pour le citoyen, un tel système risque d'être encore d'avantage incompatible avec la directive, celle-ci demandant aux Etats membres de détecter et mettre en place le système de distribution de l'eau le moins onéreux pour le citoyen compte tenu des objectifs écologiques de la directive et cela en raison du fait qu'il s'agit d'un service d'intérêt général qui doit être accessible à tous les citoyens.

La CSL émet ainsi un certain nombre de réserves quant à un prix de l'eau unique pour tout le pays, même s'il présente l'avantage de l'égalité de traitement du citoyen quant à son accès au service public et favorise la solidarité nationale.

II.2.2. Êtes-vous en faveur d'une introduction progressive d'une tarification unitaire (1e étape : prix unique de l'eau potable, 2e étape : prix unique pour le cycle urbain de l'eau (eau potable et assainissement)) ?

22. La CSL ayant des doutes quant à l'intérêt d'introduire un prix unique, elle ne s'exprime pas quant à cette question-ci qui relève plutôt de considérations d'ordre technique.

II.2.3. Quel est le modèle de la tarification unitaire que vous préconisez? Motivez votre choix.

23. A titre subsidiaire, en admettant de devoir passer d'un système de tarification communal à un système national, la CSL rappelle qu'elle est d'avis qu'en tout état de cause le prix de l'eau doit être progressif.

Option 1. Etatisation des services liés à l'utilisation de l'eau

24. Il s'agirait d'une « nationalisation » pure et simple de la gestion de l'eau.

L'approvisionnement et l'assainissement de l'eau deviendraient missions de l'Etat luxembourgeois. Ceci impliquerait un transfert des infrastructures, et même des ressources, à l'Etat et reviendrait en quelque sorte à une expropriation des communes. L'Etat assumerait une fonction de contrôleur et de régulateur, en se chargeant de la gestion des infrastructures liées à l'utilisation de l'eau, les communes ne seraient plus impliquées ni dans la fourniture d'eau potable ni dans l'assainissement.

Selon le Gouvernement cela impliquerait l'adaptation de la législation et notamment la Constitution. L'article 107 de la Constitution prévoit en son paragraphe 1er que « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres».

Selon le Gouvernement se poserait aussi la question du libre accès à la prestation de services (directive services).

Vu les développements qui précèdent sur la notion des SIEG et sur ce qui en découle, les règles du marché doivent être respectées, l'approvisionnement en eau des citoyens étant en effet à qualifier du point de vue du droit européen de service économique d'intérêt général, alors que ce service est rendu avec une contrepartie monétaire.

Que ce soit l'Etat directement ou les communes qui gèrent l'approvisionnement en eau, ce fait ne devrait pas être relevant du point de vue de ces règles européennes : elles s'appliquent et jouent déjà à ce jour aux services rendus par les communes en la matière.

Mais serait-ce utile que de vouloir transférer toute l'infrastructure à l'Etat, avec toutes les questions que cela engendre et toutes les modifications législatives nécessaires (non seulement la constitution, mais aussi plusieurs lois seraient à modifier) ?

Option 2. *Gestion commune de l'eau dans le cadre d'une société commerciale*

25. La loi communale (art. 173bis) permet aux communes et aux syndicats de communes, dans les limites de leur objet, de « prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal. Les communes ne peuvent s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. La prise de participation est autorisée par arrêté grand-ducal qui en détermine les modalités et conditions».

La mise en place d'une telle structure est également envisageable. La prise de participation de chaque structure communale serait évaluée sur base du capital apporté respectivement d'un apport en nature.

Selon le Gouvernement cela impliquerait :

- Une gestion durable, efficace professionnelle des infrastructures des services liés à l'utilisation de l'eau par la mise en place d'un seul opérateur.
- Meilleure flexibilité au niveau des stratégies d'investissement et du fonctionnement de la structure.
- Fortes différences de poids entre les différentes communes à l'intérieur de cette structure (actionnariat).
- Contrôle politique sur la tarification de l'eau limité
- Solidarité et mutualisation des coûts ne sont pas tout à fait dans la logique de fonctionnement d'une société commerciale
- Création d'un opérateur unique pose la question du libre accès à la prestation de services

Cette option soulève les mêmes problèmes et questions que l'option 1. En admettant qu'une seule société commerciale gère tout ce qui est en rapport avec l'approvisionnement de l'eau au Luxembourg, se poserait concrètement le principe de la libre prestation de services.

Pire, on s'écarte encore plus de l'idée de service public pourtant indissociable de l'approvisionnement en eau. L'eau est commercialisée et le risque d'un sous-investissement dans l'infrastructure dans les régions "non-rentables" devient réel.

La CSL s'exprime contre cette option, alors qu'elle est contre toute idée de privatisation autour de la distribution de l'eau et cela pour les raisons développées ci-avant.

Option 3. *Gestion commune de l'eau dans le cadre d'un établissement public*

26. Une structure telle que prévue au niveau de l'option 2 pourrait revêtir la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) telle qu'elle est définie par l'Instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics (Mém. A - No 115 du 12 juillet 2004): « Par établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), il y a lieu d'entendre toute entité de droit public gérant, dans le secteur public, mais dans des conditions comparables à celles des entreprises privées, des activités de nature industrielle ou commerciale consistant à produire ou à vendre des biens ou des services. »

Il serait également possible de créer un établissement public dans lequel seraient intégrées d'office, à côté de l'État, l'ensemble des communes luxembourgeoises.

Selon le Gouvernement cela impliquerait :

- Gestion durable, efficace professionnelle des infrastructures des services publics liés à l'utilisation de l'eau par la mise en place d'un seul opérateur (utilisation rationnelle et efficiente des ressources humaines et matérielles, économies d'échelle)
- Meilleure flexibilité au niveau des stratégies d'investissement et du fonctionnement de la structure
- Certain contrôle politique sur la tarification de l'eau
- Création d'un opérateur unique pose la question du libre accès à la prestation de services.
- Intervention législative est requise (législation communale)

Pour la CSL, cette option soulève les mêmes problèmes et questions que l'option 2, mais présente toutefois l'avantage d'être plus conforme à l'idée de service public.

Option 4. Mise en place d'un syndicat de communes à rayonnement national

27. Une alternative serait de s'aligner sur l'exemple de la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre qui a mis en place le syndicat mixte Etat-communes SEBES.

Le projet de création d'un syndicat à rayonnement national dont l'objectif essentiel consiste dans la mise en œuvre d'une tarification unitaire sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché requiert une structure fédératrice englobant l'ensemble des communes luxembourgeoises.

Selon le Gouvernement cela impliquerait :

- Gestion durable, efficace professionnelle des infrastructures des services publics liés à l'utilisation de l'eau par la mise en place d'un seul opérateur (utilisation rationnelle et efficiente des ressources humaines et matérielles, économies d'échelle)
- Contrôle politique sur la tarification de l'eau
- Meilleure flexibilité au niveau des stratégies d'investissement de la structure
- Création d'un opérateur unique pose la question du libre accès à la prestation de services.
- Intervention législative est requise (législation communale)
- Cadre législatif rigide pour les syndicats intercommunaux

Pour la CSL, cette option soulève les mêmes problèmes et questions que les options 2 et 3, mais présente aussi l'avantage de rejoindre plus la notion de service public.

Option 5. Mutualisation des coûts sous forme syndicale ou étatique et mise en place d'une agence de compensation

28. De nombreuses communes font gérer d'ores et déjà leurs services respectifs d'approvisionnement et d'assainissement par le biais de syndicats de communes opérant dans un contexte régional voire plus restreint.

La mise en place d'une tarification unitaire à l'échelle nationale présuppose un regroupement conséquent de toutes les communes luxembourgeoises, sans exception au sein d'une structure syndicale nationale ou étatique qui agirait en tant qu'agence de compensation afin de redistribuer

les masses financières entre les différentes communes et syndicats des services liés à l'utilisation de l'eau.

Le principe de l'autonomie communale induit logiquement une adhésion volontaire à un syndicat de communes avec des options de retrait conformément aux dispositions de la loi du 2001 relative aux syndicats de communes. Une alternative est la mise en place d'une agence de compensation étatique à qui incomberait le rôle de redistribution des masses financières.

Afin d'être en mesure de mettre en œuvre la mutualisation des coûts, il est proposé de mettre en place une agence de compensation qui a pour mission de redistribuer les masses financières des services liés à l'utilisation de l'eau entre les communes. Cette agence de compensation aura pour objet d'aider les communes à déterminer les coûts de revient des services d'eau potable et d'assainissement, sur base des données reprises aux tableaux de l'Administration de la gestion de l'eau, des budgets communaux, des dossiers techniques établis conformément aux articles 42 et 46 de la loi relative à l'eau, ainsi que du programme de mesures repris au plan de gestion de district hydrographique.

En matière des coûts opérationnels, l'agence de compensation aura également pour mission d'établir un benchmarking annuel des opérateurs afin de déterminer le rapport coût efficacité des services, la satisfaction clients, mais aussi la qualité de l'eau potable distribuée et le respect des normes de rejets pertinentes dans le domaine du traitement des eaux usées.

Dans le domaine des investissements, l'agence de compensation aura pour rôle d'évaluer les projets d'investissement suivant les priorités définies au plan de gestion de district hydrographique, l'amélioration de la qualité de l'eau, la mise et le maintien à niveau des structures existantes, le rattrapage et l'adaptation aux normes en vigueur et, le cas échéant, à des normes nouvelles.

Selon le Gouvernement cela impliquerait :

- Gestion des services liés à l'utilisation de l'eau reste une mission communale.
- Mutualisation des coûts avec possibilité de redistribution en fonction de critères tenant compte d'une gestion durable de la ressource eau
- Contrôle politique sur la tarification de l'eau
- Meilleure flexibilité au niveau des stratégies d'investissement au niveau national
- Une intervention législative est requise (législation de l'eau)
- Création d'un acteur supplémentaire dans le secteur des services liés à l'eau

La CSL estime que cette option présente l'avantage du maintien des structures actuelles. Même si elle nécessite la création d'une nouvelle structure tenant à l'idée de la mutualisation des coûts. Néanmoins la mutualisation des coûts engendre certainement aussi la question de l'autonomie communale.

A titre purement subsidiaire, ce serait l'option qui, aux yeux de la CSL serait néanmoins la plus attirante, dans la mesure où le système communal actuel et les structures actuelles seraient maintenus.

II.2.4. Êtes-vous en faveur de l'introduction de schémas de tarifications sectorielles supplémentaires ? Si oui lesquels ?

29. A ce jour les deux secteurs agriculture et industrie bénéficient d'un régime différent du secteur ménages. La CSL aimerait déjà comprendre dans quelle mesure ceci est compatible avec la directive-cadre (qui prévoit toutefois ces trois secteurs), qu'elles en sont les justifications et dans quelle mesure le Gouvernement entend faire jouer le principe du pollueur payeur tel que préconisé par la directive.

A ce titre aussi il ne faut pas oublier que, plus on distingue de secteurs pour accorder le cas échéant un régime de faveur à ces secteurs, plus les secteurs non privilégiés vont devoir assumer.

En effet, le **principe des vases communicants** joue dans ce contexte ; il y a application globale du principe de la récupération des coûts, c'est-à-dire parmi tous les consommateurs et non pas au sein de chaque secteur (ménages, industrie, agriculture). Ainsi tout avantage accordé à un secteur particulier est automatiquement répercuté en surcoût sur les autres.

Conformément à l'article 9 de la Directive 2000/60/CE, de tels transferts peuvent se faire « de manière appropriée » (« angemessener Beitrag »).

La CSL aimerait avoir réponse à ces questions, afin de vouloir envisager d'éventuels autres secteurs.

En se basant sur les informations fournies par les communes, il y a lieu de noter qu'une partie importante des coûts constitue des frais fixes (70%) en raison de la prédominance des investissements ainsi que de certains coûts opérationnels non liés à la quantité d'eau potable fournie ou d'eau usée traitée dans le calcul du coût de revient. En vue de tenir compte de cette réalité, mais aussi en vue d'inciter les utilisateurs à une consommation parcimonieuse de l'eau du robinet (principe du pollueur-payeur et coûts pour l'environnement et les ressources), il a été proposé aux communes d'appliquer le partage suivant entre frais fixes et variables dans la détermination du prix de l'eau tout en tenant compte de la spécificité sectorielle:

	partie fixe	partie variable
secteur des ménages	20%	80%
secteur de l'industrie	70%	30%
secteur de l'agriculture	60%	40%

Si on avait partagé les frais fixes et variables selon la réalité économique, la partie fixe serait plus importante (70 %), ce qui représenterait la prédominance des investissements (donc les frais fixes) dans la composition du coût de revient. Cette approche aurait cependant des limites : elle n'inciterait pas les ménages à une utilisation parcimonieuse de l'eau, et un objectif de la loi ne serait donc pas parfaitement respecté.

Force est de constater que cette incitation est maintenant beaucoup plus grande pour les ménages que pour l'industrie et l'agriculture.

En prenant comme base les moyennes de consommation et de prix unique fournies par le Gouvernement dans sa note sur la tarification de l'eau, l'on peut calculer un prix moyen par m³ selon les différents secteurs. Pour les ménages, l'on arrive donc à environ 6 euros/m³ ; pour l'industrie à 4,9 euros/m³ ; pour l'agriculture à 1,5 euros/m³.

Un argument avancé par le Gouvernement est que les industries ont beaucoup moins de latitude dans leur utilisation de l'eau, sachant qu'elle sert normalement dans un processus de production ou son volume est une composante qui n'est ordinairement guère influençable.

La CSL se demande si ce constat résulte d'une analyse approfondie des processus de production dans différentes industries ou non.

Il n'est à ce jour pas facile pour la CSL de répondre à cette question à défaut de disposer de plus d'informations sur le système actuel de distinction de secteurs pratiqué. Mais la CSL n'exclut pas la possibilité d'envisager d'autres secteurs.

II.2.5. Êtes-vous en faveur de l'introduction d'une tarification de l'eau à gradation sociale ? Quel est le modèle que vous préconisez pour la prise en compte des effets sociaux ? Selon vous, quels devraient être les destinataires d'une prise en compte d'effets sociaux au niveau de la tarification de l'eau ?

30. La CSL rappelle qu'elle exige depuis de nombreuses années une tarification à gradation sociale, alors que, comme développé ci-avant, non-seulement, mais surtout, le service d'intérêt général que représente la distribution de l'eau l'exige, mais aussi la directive européenne le permet. L'hygiène de vie et la santé ne sont pas à considérer comme une question de prix et ne doivent jamais être dépendantes de la situation économique et des revenus d'un ménage

C'est la raison pour laquelle la CSL a inclus la dimension sociale dans le modèle de tarification qu'elle propose au Gouvernement.

La CSL se prononce pour une tarification de l'eau à gradation sociale, peu importe si on adoptera dorénavant l'approche du prix harmonisé ou celle d'un prix unique.

Actuellement, le Luxembourg applique de manière très stricte le principe utilisateur-pollueur-payeur et sans considérations sociales inhérentes à la tarification.

Les considérations sociales sont prises en compte non via la tarification, mais de manière indirecte via la demande d'octroi d'une allocation de vie chère (si la commune le prévoit) ou via l'aide sociale.

Si ce système indirect est nécessaire pour garantir l'accès à l'eau dans le pire des cas, il n'est évidemment **pas comparable à une tarification sociale qui tiendrait compte d'office de la situation de revenu d'un ménage et de sa composition.**

A considérer aussi que des ménages risquent de ne pas vouloir effectuer ces démarches pour des raisons différentes, et épargnent alors au niveau de la consommation de l'eau au-delà de ce qui est recommandable pour des **raisons hygiéniques.**

Avec un prix moyen (2008 ?) de 2,7 euros par m³ selon l'OCDE, on assisterait en moyenne à plus qu'un doublement du montant à payer pour l'eau ; le prix unique nous amène à une facture annuelle dépassant les 1.000 euros pour un ménage-type.

Dans une première partie de réponse (point a.)), la CSL développe les arguments en faveur d'une tarification progressive comme facteur social. Cette tarification progressive constitue une nécessité absolue pour des raisons écologiques, mais ne répond pas nécessairement à toutes les considérations sociales.

D'où la nécessité de prévoir en plus une gradation sociale dans la tarification sociale (cf. deuxième partie b.).

a.) La tarification progressive

31. 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.

Pour pénaliser vraiment une consommation excessive, voire pour inciter à une consommation modérée, il serait de toute évidence logique de prévoir une tarification dans le cadre de laquelle le centième m³ consommé coûte plus cher que le premier m³ consommé.

D'où l'intérêt d'introduire une tarification progressive !

Si la CSL favorise un tel 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.

Pour cette tarification progressive, il ne faudrait même pas changer la législation actuelle puisqu'une telle tarification, si elle a le cas échéant une composante sociale, comprend notamment également une considération écologique (permise par la législation luxembourgeoise !) en facturant plus cher la consommation excessive d'eau et en offrant à un prix abordable la consommation « normale ».

Une conclusion importante de l'étude d'Henri Smets¹⁰ est toutefois que « **le tarif progressif de l'eau, malgré ses grands mérites, ne peut satisfaire les objectifs d'une tarification sociale. Il conviendra donc d'instaurer des mécanismes sociaux complémentaires pour assurer l'accès de tous à l'eau potable parallèlement à l'instauration de nouvelles formes de tarification** ».

« En tant que tel, le tarif progressif équitable offre très peu d'avantages d'un point de vue social faute d'établir une corrélation suffisante entre le volume d'eau consommé et le revenu. Il est vrai que comme la consommation moyenne des ménages démunis est en moyenne un peu plus faible que celle des ménages médians, le prix moyen du litre consommé par ces ménages démunis est plus faible en cas de tarification progressive. En revanche, le prix moyen du litre de certains ménages démunis peut être beaucoup plus élevé que celui des ménages médians si la taille du ménage démunis est élevée, ce qui entraîne la présence d'une tranche de consommation d'eau au tarif renforcé. Au final, les transferts entre usagers riches et pauvres risquent d'être assez faibles.

Le tarif progressif n'apparaît donc pas comme ayant une vocation sociale pour les consommations normales. En revanche, pour les plus petits consommateurs, le tarif progressif peut avoir un effet social car il engendre une réduction de prix ».

La CSL estime que pour ces raisons, à savoir pour ne pas défavoriser les familles nombreuses, il faudra introduire une tarification progressive tenant compte de la composition du ménage.

¹⁰ La tarification progressive de l'eau potable – Les solutions en France et dans le monde, Henri SMETS, Editions Johanet, 2011.

La tarification progressive qui est déjà utilisée dans de très nombreux pays pourrait utilement se substituer à la tarification binôme¹¹. La raréfaction de la ressource et son prix croissant devraient favoriser une telle évolution.

Depuis 2010, la loi française autorise la mise en place d'une tarification progressive de l'eau pénalisant les gros consommateurs. Elle autorise également la mise en place de tarifs réduits pour les personnes démunies afin de leur garantir un accès à l'eau à un prix abordable, et prévoit même la possibilité d'établir des catégories tarifaires. Le principe de l'égalité des conditions d'accès au service public de l'eau potable risque donc de subir certaines entorses.

Dans des pays voisins de la France comme la Belgique, chacune des trois régions a choisi une forme de tarification progressive. Il en est de même au Portugal, en Espagne et dans tout le pourtour méditerranéen (Italie, Grèce, Turquie, Malte, Chypre, Egypte, Tunisie, Algérie et Maroc). En revanche, la tarification progressive est peu utilisée au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Scandinavie, en Allemagne, en Europe de l'Est, etc¹².

En Région Bruxelles-capitale, « la tarification progressive et solidaire prévoit la progressivité du tarif en fonction des volumes consommés par chaque individu qui compose le ménage, tout en garantissant le droit de chacun à bénéficier d'un volume d'eau « vital ». Elle rencontre donc également un objectif de justice sociale dès lors qu'il existe une corrélation positive entre niveau de revenu et consommation d'eau ». **En pratique, une 1^{ère} tranche est considérée correspondre à la consommation vitale (0 à 15m³/ personne), 2^{ème} tranche (sociale), 15 à 30m³/ personne, 3^{ème} tranche (normale), 30 à 60m³/ personne³, 4^{ème} tranche (confort), + 60m³/ personne.**

Prix en €/m ³	Prix de l'eau	Redevance d'assainissement communal	Redevance d'assainissement régional
HORS TVA DE 6%			
Date d'entrée en vigueur	15/05/2012	01/01/2012	01/01/2012
Tranche 1 (de 0 à 15 m ³ /hab/an)	1,0756	0,5492	0,2721
Tranche 2 (de 16 à 30 m ³ /hab/an)	1,9679	0,9485	0,4701
Tranche 3 (de 31 à 60 m ³ /hab/an)	2,9164	1,3979	0,6927
Tranche 4 (+ de 60 m ³ /hab/an)	4,3292	1,9972	0,9896
Tarif linéaire (non-domestique)	2,1553	0,9786	0,4948
Tarif industriel (de 0 à 5.000 m ³)	2,1553	0,9786	0,4948
Tarif industriel (au-delà de 5.000 m ³)	1,6166	0,9786	0,4948
Redevance annuelle d'abonnement par logement :			
Celle-ci varie en fonction de la commune de 11,90 € à 23,80 €.			

¹¹ En ce qui concerne différents systèmes de tarification, Henri Smets distingue les principaux systèmes de tarification suivants : la tarification proportionnelle au prorata des quantités d'eau consommées, la tarification binôme qui contient en plus un abonnement et la tarification progressive dans laquelle le prix unitaire de l'eau augmente avec le niveau de consommation (tarification à tranches croissantes). Les tarifs sont parfois différenciés selon les catégories d'usagers.

¹² La tarification progressive de l'eau potable – Les solutions en France et dans le monde, Henri SMETS, Editions Johanet, 2011.

En Wallonie (Belgique), le tarif pour l'eau et l'assainissement est progressif et limité à deux tranches, une première de 30 m³ à un prix faible (1,1 €/m³) et une deuxième tranche au-delà de 30 m³ au tarif normal de 3,65 €/m³. Par rapport au tarif habituel, la nouveauté est l'introduction de la tranche à prix réduit en plus de l'abonnement (87,2 € par compteur) et de la tranche à prix normal. En Flandre, le tarif est aussi à deux tranches mais avec modulation de la taille de la première tranche avec la taille de la famille¹³.

Un tel système est donc tout à fait compatible avec la directive-cadre, incite à la réduction de la consommation au-delà de ce qui est nécessaire et vital tout en appliquant le principe pollueur-payeur.

Ces systèmes belges sont basés sur l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et qui prévoit que la structure du prix de l'eau doit garantir l'accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine et peut, en conséquence, prévoir des mesures sociales et que le prix de l'eau appliqué à la consommation domestique tient compte du nombre de personnes composant le ménage, pour autant que le prix de l'eau soit progressif en fonction du volume d'eau consommé. [cf. annexe].

Pour Henri Smets, « La tarification à trois tranches est de nature à répondre dans une large mesure à ces différents objectifs. Elle comporte une première tranche à prix réduit, une deuxième tranche d'eau à prix normal et une troisième tranche à prix renforcé. La majorité des usagers domestiques devrait se situer dans la deuxième tranche. Celle-ci devrait être conçue de manière à ce que le prix du litre d'eau soit le même pour la consommation normale des ménages de différentes tailles. L'écart entre le prix unitaire de la deuxième tranche et celui de la troisième tranche ne devrait pas être excessif.

Le passage de la tarification binôme à la tarification progressive a l'inconvénient d'impliquer une réduction de la part fixe et l'octroi d'une première tranche à prix réduit, ce qui a pour effet d'augmenter le prix unitaire de l'eau de la deuxième et de la troisième tranche. Cet inconvénient est compensé par le fait que les petits consommateurs bénéficient d'un tarif allégé et que les gros consommateurs sont incités à réduire leur consommation sous la pression d'un signal économique fort »

L'expérience de pays comme la Belgique, Malte, l'Afrique du Sud montrerait que ces tarifs progressifs donnent satisfaction à la plupart des ménages ; ils doivent toutefois être complétés par une composante sociale.

Une solution consiste à moduler notamment la première tranche, voire la deuxième avec la taille du ménage.

Smets est d'avis que « L'intérêt du tarif progressif est de financer partiellement la première tranche à prix réduit par une augmentation du prix unitaire sur les consommations de la troisième tranche sans pénaliser les usagers de la deuxième tranche. [...] »

*La tarification progressive n'a pas pour but dans des pays comme la France de se substituer à une tarification sociale, c'est-à-dire de corriger le prix parfois inabordable de l'eau pour les plus pauvres. Son principal objectif est d'offrir à **tous** les ménages une tarification **plus juste**, de contribuer à répartir le coût du service de l'eau de manière plus **équitable** entre toutes les personnes en faisant appel à une formule de répartition qui satisfait le plus grand nombre. Avec ce type de tarification, les consommations importantes sont payées à un tarif plus élevé, ce qui dissuade les gaspillages et contribue à réduire la consommation d'une ressource qu'il faut gérer avec précaution. L'objectif dans ce cas consiste à protéger la ressource sans porter atteinte aux intérêts légitimes des familles.*

¹³ La tarification progressive de l'eau potable – Les solutions en France et dans le monde, Henri SMETS, Editions Johanet, 2011.

La tarification progressive peut avoir des effets favorables au niveau social mais ne résout que de manière très partielle les problèmes de précarité pour l'eau. La critique de ses insuffisances en matière sociale n'est pas fondée puisque cette tarification n'a pas été conçue dans une perspective sociale ».

Pour cette raison, il est nécessaire d'ajouter à la tarification progressive une composante sociale.

b.) Nécessité et faisabilité d'une tarification sociale

32. Rappelons qu'à l'article 12¹⁴ de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau le législateur national a transposé de manière assez sévère la directive cadre européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000, ce qui est largement mis en avant ci-avant.

Considérant plus particulièrement le volet social, le législateur luxembourgeois a également renoncé à « profiter » de l'ouverture laissée par la directive.

La directive européenne permet¹⁵ en effet aux États membres de tenir compte non seulement des effets environnementaux et économiques de la récupération des coûts auprès des utilisateurs mais aussi des effets sociaux.

¹⁴ « Article 12. Prix de l'eau

(1) A partir du 1er janvier 2010, les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

(2) Ces coûts sont mis à la charge des utilisateurs au moyen d'une redevance eau destinée à la consommation humaine et d'une redevance assainissement au profit des prestataires des services liés à l'utilisation de l'eau, d'une part, d'une taxe de prélèvement et d'une taxe de rejet au profit de l'Etat, d'autre part.

(3) Les schémas de tarification distinguent trois secteurs :

a) le secteur des ménages dont relèvent les personnes physiques, les institutions publiques et les entreprises qui ne font partie ni du secteur industriel, ni du secteur agricole ;

b) le secteur industriel dont relèvent les entreprises dont la consommation d'eau excède un des seuils suivants : 8.000 mètres cube par an, 50 mètres cube par jour ou 10 mètres cube par heure, ou dont la charge polluante excède 300 équivalents habitants moyens et

c) le secteur agricole dont relève l'activité des agriculteurs, viticulteurs, éleveurs, arboriculteurs, horticulteurs, pépiniéristes, jardiniers, maraîchers, pisciculteurs, sylviculteurs et apiculteurs.

(4) Les redevances peuvent être fixées en tenant compte des conséquences environnementales et économiques des coûts ainsi que des conditions géographiques de la région concernée. Les modalités d'une prise en charge par l'Etat de ces éléments sont définies par la loi budgétaire. »

¹⁵ Son article 9 stipule que

« 1. Les États membres tiennent 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 États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que:

- 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 présente directive,

- 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 et compte tenu du principe du pollueur-payeur.

Ce faisant, les États 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.

2. Les États membres font rapport, dans le plan de gestion de district hydrographique, sur les mesures prévues pour la mise en œuvre du paragraphe 1 qui contribueront à la réalisation des objectifs environnementaux de la

Alors que la directive-cadre permet donc explicitement une tarification à composante sociale, le législateur national a choisi de permettre lors de la fixation du tarif de l'eau la seule prise en considération d'effets environnementaux ou économiques à l'exclusion de toute considération d'ordre sociale.

Or l'eau est un bien non-marchand, une ressource naturelle qui fait partie du patrimoine naturel commun. De ce fait personne ne peut être exclu de l'accès à l'eau. L'eau doit ainsi faire partie des biens qui échappent aux pures logiques marchandes.

Notre pays voisin, la France, a, sans hésiter, lors de la transposition de la même directive européenne, intégré des paramètres sociaux dans la répercussion des coûts de l'eau sur l'utilisateur¹⁶. La législation belge¹⁷ prévoit également que la tarification peut prévoir des mesures sociales¹⁸.

Il appartient donc au Gouvernement d'adapter la législation nationale et d'inscrire clairement dans la loi que le prix de l'eau lui-même peut être directement modelé en fonction de critères sociaux - comme la directive européenne le prévoit - à déterminer par les communes, sans devoir passer par une allocation de vie chère ou une aide sociale.

Si la CSL ne s'oppose pas, dans une optique écologique, à la mise en œuvre des principes de pollueur-payeur et de l'utilisateur-payeur, elle demande néanmoins que la législation soit modifiée 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

présente directive, ainsi que sur la contribution des différents types d'utilisation de l'eau au recouvrement des coûts des services liés à l'eau.

3. Le présent article n'empêche nullement le financement de certaines mesures préventives ou correctives en vue de réaliser les objectifs de la présente directive.

4. Les États membres ne commettent pas d'infraction à la présente directive lorsqu'ils décident, conformément à des pratiques établies, de ne pas appliquer les dispositions prévues au paragraphe 1, deuxième phrase, et, à cet effet, les dispositions pertinentes du paragraphe 2, pour une activité d'utilisation de l'eau donnée, dans la mesure où cela ne remet pas en question les buts de la présente directive et ne compromet pas la réalisation de ses objectifs. Les États membres font rapport, dans les plans de gestion de district hydrographique, sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas appliqué dans son intégralité le paragraphe 1, deuxième phrase. »

¹⁶ Article L. 210-1 du code de l'environnement français : 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.

¹⁷ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

¹⁸ « *Les critères et principes de tarification applicables à la distribution d'eau destinée à la consommation humaine comprennent au moins les éléments suivants :*

- la structure du prix de l'eau doit garantir l'accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine et peut, en conséquence, prévoir des mesures sociales ;
- la structure du prix de l'eau, pour l'ensemble des éléments le constituant, incite les consommateurs *finaux à un comportement écologique, c'est-à-dire une utilisation des ressources de façon efficace et économe afin de contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente ordonnance ;*
- le prix de l'eau appliqué à la consommation domestique tient compte du nombre de personnes composant le ménage, pour autant que le prix de l'eau soit progressif en fonction du volume d'eau consommé. »

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, comme nous l'avons vu, rien ne s'oppose à légiférer de la sorte.

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 la 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 » - ou au moins une tarification progressive permettant un accès facile à la consommation vitale, comment les communes pourront-elles garantir l'hygiène publique, les plus démunis n'ayant que difficilement accès à l'eau sans devoir passer par des aides sociales ?

En effet, les communes peuvent prendre un règlement communal pour faire bénéficier certains ménages d'une allocation de vie chère pour l'eau destinée à la consommation humaine et pour les frais d'assainissement. Les conditions et modalités d'attribution de l'allocation de vie chère que les communes peuvent créer sur base de la loi cadre sur l'eau peuvent être différentes de celles appliquées par le Fonds National de Solidarité lorsqu'il attribue de telles allocations. Les communes devraient donc pouvoir attribuer ces allocations sur base de critères comme la composition des ménages combinés ou non au niveau de revenu des ménages.

Néanmoins ces allocations risquent de viser exclusivement les familles les plus démunies.

ALLOCATION DE VIE CHÈRE 2012
TEUERUNG SZULAGE 2012

Tableau « Limites de revenus mensuels BRUTS du ménage »
Tabelle « BRUTTO Einkommenshöchstgrenzen des Haushaltes »

	Limites de revenus mensuels BRUTS <i>Monatliche Einkommenshöchstgrenzen</i> BRUTTO (NI: 737,83)	Montant de l'allocation annuelle <i>Betrag des jährlichen Zuschusses</i>
1 personne / 1 Person	1.807,68 €	1.320 €
2 personnes / 2 Personen	2.711,53 €	1.650 €
3 personnes / 3 Personen	3.253,83 €	1.980 €
4 personnes / 4 Personen	3.796,14 €	2.310 €
5 personnes / 5 Personen	4.338,44 €	2.640 €
6 personnes / 6 Personen	4.880,75 €	2.640 €
7 personnes / 7 Personen	5.423,05 €	2.640 €
8 personnes / 8 Personen	5.965,36 €	2.640 €
9 personnes / 9 Personen	6.507,66 €	2.640 €
10 personnes / 10 Personen	7.049,97 €	2.640 €

Les personnes qui disposent d'un revenu mensuel qui se situe entre les deux seuils indiqués ci-dessous peuvent prétendre à une **allocation réduite**.

Personen deren Monatseinkommen zwischen folgenden Bruttobeträgen liegt, haben Anrecht auf Zahlung einer verminderten Zulage.

	Limites de revenus mensuels BRUTS <i>Monatliche Einkommenshöchstgrenzen</i> BRUTTO (NI: 737,83)
1 personne / 1 Person	1.807,69 – 1.917,67 €
2 personnes / 2 Personen	2.711,54 – 2.849,02 €
3 personnes / 3 Personen	3.253,84 – 3.418,82 €
4 personnes / 4 Personen	3.796,15 – 3.988,63 €
5 personnes / 5 Personen	4.338,45 – 4.558,43 €
6 personnes / 6 Personen	4.880,76 – 5.100,74 €
7 personnes / 7 Personen	5.423,06 – 5.643,04 €
8 personnes / 8 Personen	5.965,37 – 6.185,35 €
9 personnes / 9 Personen	6.507,67 – 6.727,65 €
10 personnes / 10 Personen	7.049,98 – 7.269,96 €

Il faut constater que les 2 moyens (allocation de vie chère, aide sociale) mis en avant pour « socialiser » le prix de l'eau permettent de venir en aide des citoyens les plus démunis, mais ils ne permettront pas de soulager un foyer avec un revenu moyen, notamment s'il a plusieurs enfants à charge.

L'eau étant un bien de première nécessité, il est néanmoins primordial de tenir compte, non seulement du revenu, mais également de la composition des ménages dans l'application du principe utilisateur-pollueur-payeur (cf. partie sur la tarification progressive).

La CSL est donc d'avis que dans la mise en œuvre 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 la loi 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.

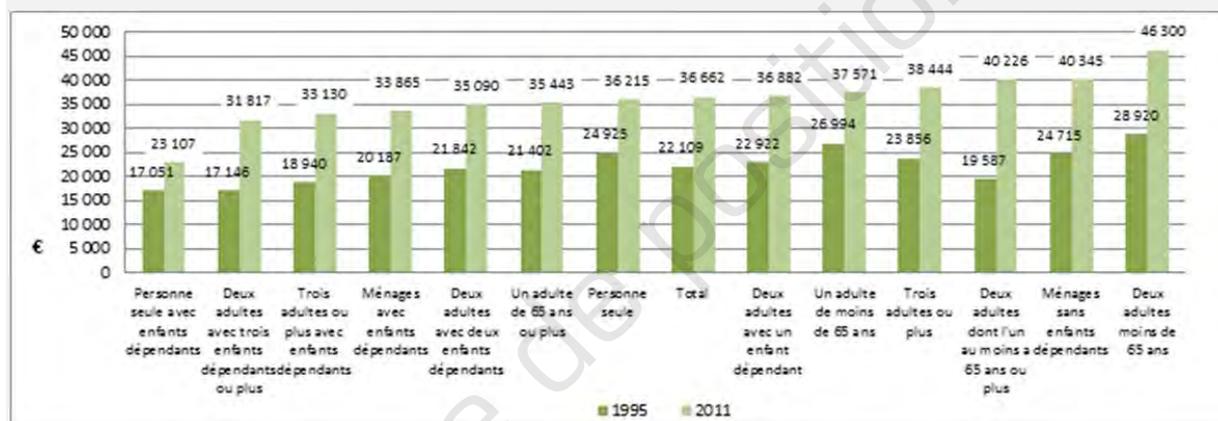
Cela est encore d'autant plus incompréhensible et condamnable que la loi permet la prise en compte d'effets environnementaux et économiques de la récupération des coûts, ainsi que la prise en compte de conditions géographiques et climatiques.

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.

La CSL rejoint 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 » qui demande « une partie consommation calculée en fonction du volume d'eau réellement consommé par unité de consommation avec des correctifs pour des raisons sociales et pour les secteurs dans lesquels l'eau constitue un facteur de production ».

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 moyen équivalent en euros en fonction de la composition des ménages



Il ressort du tableau suivant que les ménages à plus faible revenu consacrent une plus grande partie de leur revenu à l'eau.

Montants des dépenses annuelles en euros pour certains postes par catégorie de revenu mensuel disponible, et en % du total des dépenses de consommation, Source : EBM 2011, Calculs CSL

	< 1.850€	1.850-2.499€	2.500-3.099€	3.100-3.699€	3.700-4.999€	5.000-6.199€	> 6.200€
Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles	5.498 (26,1%)	5.542 (21,3%)	6.300 (19,8%)	6.399 (17,5%)	5.895 (13%)	6.071 (11,4%)	7.564 (11,1%)
<i>Loyers d'habitation réels</i>	3.262 (15,5%)	2.659 (10,2%)	3.117 (9,8%)	2.665 (7,3%)	1.824 (4,1%)	1.608 (3%)	2.246 (3,3%)
<i>Entretien et réparation du logement</i>	266 (1,3%)	654 (2,5%)	862 (2,7%)	1.163 (3,2%)	1.251 (2,8%)	1.493 (2,8%)	2.018 (3%)
<i>Adduction d'eau et autres services relatifs au logement</i>	661 (3,1%)	647 (2,5%)	719 (2,3%)	794 (2,2%)	800 (1,8%)	819 (1,5%)	967 (1,4%)
<i>Électricité, gaz et autres combustibles</i>	1.307 (6,2%)	1.581 (6,1%)	1.602 (5%)	1.778 (4,9%)	2.018 (4,5%)	2.151 (4,1%)	2.329 (3,4%)

Idéalement, la tarification sociale devrait donc être fonction du revenu ; pour des raisons écologiques, la tarification devrait également être progressive (cf. partie précédente).

Une tarification sociale nécessiterait évidemment un travail administratif non négligeable puisque chaque ménage devrait déclarer son revenu auprès de la commune pour pouvoir calculer la tarification de l'eau. **L'on pourrait s'inspirer du système mis en place pour les chèques-services accueil pour lesquels un tel système fonctionne d'ores et déjà, sans préjudice quant à une autre graduation de la progressivité du tarif puisque celle des chèques-services pénalise en fait les classes moyennes.**

Si la mise en œuvre d'un tel système s'avérait trop lourde, la tarification devrait pour le moins être progressive et les filets de sécurité actuels (allocation de vie chère et aide sociale) doivent évidemment être maintenus.

Prise de position

Conclusion

La CSL considère que la distribution de l'eau potable et l'assainissement de l'eau constituent des services publics par excellence. L'eau constitue évidemment un bien non marchand et la gestion, l'entretien et la construction des infrastructures ne se prêtent pas à une privatisation qui risque de mener à un sous-investissement notamment dans les régions non rentables.

La CSL se prononce donc catégoriquement contre la libéralisation et la privatisation de l'eau ce qui semble d'ailleurs faire consensus au Luxembourg. La CSL estime donc que le Gouvernement devrait s'opposer fortement à toute tentative de libéralisation éventuelle par la Commission européenne.

Vu les problèmes de mise en œuvre que poserait un prix unique de l'eau et le renchérissement de l'eau qu'il engendrerait pour une large majorité de la population, la CSL se demande s'il est opportun de l'introduire.

Suite et sur base des développements qui précèdent, elle estime qu'il convient de se concentrer plutôt sur une tarification progressive à composante sociale.

Il est demandé au Gouvernement d'adapter la législation nationale et d'inscrire clairement dans la loi que le prix de l'eau lui-même peut être directement modelé en fonction de critères sociaux à déterminer par les communes, sans devoir passer par une allocation de vie chère (qui doit toutefois être maintenue comme filet de sécurité tout comme comme l'accès à l'eau via le régime de l'aide sociale).

Même en dehors de considérations sociales, cette tarification doit également être progressive (qui n'a a priori pas de vocation sociale) ! Cette obligation pourrait également être inscrite dans la loi bien que la législation actuelle permet déjà une tarification progressive.

La progressivité de la tarification est non seulement équitable en tenant compte de la composition du ménage et, le cas échéant indirectement de son revenu, mais elle est surtout écologique.

Elle répond à l'essence même de la directive qui vise à inciter les ménages à renoncer à la consommation excessive de l'eau.

Concrètement, il faut :

- i) dissuader la consommation excessive par rapport aux consommations normales (enjeu écologique) ;**
- ii) concrétiser la notion que chaque homme a droit pour ses usages essentiels à un quota d'eau à un prix faible (ce critère caractérise le droit à l'eau.) ;**
- iii) traiter toutes les personnes de façon semblable qu'elles fassent partie d'un petit ou grand ménage (enjeu d'équité sociale). Ceci implique de faire payer un prix semblable pour un volume semblable à chaque personne ayant consommé cette eau dans une municipalité déterminée quelles que soient les conditions de logement ou le nombre de personnes vivant chez l'abonné¹⁹.**

De toute évidence, les choix au niveau de la tarification sont de nature essentiellement politique et concernent tous les citoyens ; il faut éviter d'adapter la tarification uniquement sur base d'une approche comptable.

¹⁹ La tarification progressive de l'eau potable – Les solutions en France et dans le monde, Henri SMETS, Editions Johanet, 2011.

ANNEXES

Résumé proposé par le guide quant aux tâches à effectuer lors de l'analyse économique :

Tasks and Key Questions in Analysing and Reporting on Cost-Recovery

What is the scale for the analysis?

Task 1 - Define the Water Services

Task 2 - Identify the Providers, Users and Polluters

This task involves the identification of the actors involved in the generation of financial, resource and environmental costs. Water services are provided in different ways, e.g. on a communal or individual basis, by a public or a private company. The geographical scope of the analysis is determined by the level at which the responsible authority and the provider of the water service operate and the scale of the market served. A specific case is that of diffuse pollution, which can be created by agricultural pollution but also industrial or household uses (such as urban run-off). Even though diffuse pollution is not a water service, the costs resulting from diffuse pollution, in so far as they have an impact on the costs of water services (through an increase in water treatment costs for example), should be covered by those who have generated this pollution. With the Water Framework

Directive [Article 9] requiring *an adequate contribution of the different water uses ... to the recovery of the costs of water services*, it is important to ensure links can be made between water uses and related water services and costs.

Task 3 - Calculate the Financial Costs of the Water Service

To calculate the financial costs (see *Estimating Costs* Information Sheet), extensive information is needed regarding the various cost items involved in providing the water service. Typically, this type of information can be collected from the provider's annual production account or balance sheet or, if there is more than one provider, from their aggregated production accounts or balance sheets (see *Illustration 3* of this information sheet). Depending upon the relevant scale of analysis and the number of providers involved, this can be done at a local, regional, river basin or national level.

Task 4 - Identify and Estimate the Environmental and Resource Costs of Water Services

According to the Directive's definition, environmental and resource costs should also be considered in order to take account of the principle of cost recovery. As mentioned in *Estimating Costs (and Benefits)*, the estimation of environmental costs and resources might be difficult, due to methodology issues. Some environmental and resource costs are already internalised and as such, are included in the financial costs. Noninternalised environmental costs will prove most difficult to quantify and incorporate in the cost-recovery equation. For those, and for the sake of improving transparency, it might be sufficient to identify the costs and estimate them in a first instance.

Task 5 - Identify the Cost Recovery Mechanism

This task involves identifying the mechanism currently used for recovering the costs of water services by water users. This would generally involve payment by users (through prices, charges, taxes) or alternative institutional mechanisms for recovering costs. This task should pay specific attention to the institutional mechanisms that are used in order to recover costs going beyond the mere pricing mechanisms. Water users may sign a specific agreement between themselves in order to share the costs of an improvement in water status, which might reflect more closely the way in which they are sharing the benefits than through relying on an administrative pricing mechanism.

If prices and charges are the main cost-recovery mechanism, it would be important to collect data on the tariff structure, including the price per unit of water service used (for instance, EURO per m³ or fixed charge per household etc.). If more than one user group is involved, the unit price may be aggregated and averaged across one or more user groups.

Task 6 - Calculate the Recovery Rate of the Economic Costs of Water Services

The next task involves calculating whether, at an aggregated level, the cost of water services is globally recovered via revenues from users of this water service. This will need to be carried out water service by water service. In order to do so, it will be important to assess the revenues received by the water service and to assess whether any external subsidies are paid in order to finance the costs of this water service.

Subsidies can be paid either directly or indirectly.

In addition, they can be paid continuously or have been paid in the past (for example, a capital grant paid in the past to finance investments, or a write-off of capital asset value when transferring some assets in the private sector, as it was done in the United Kingdom at the time of privatisation). Therefore, it will be important to define clearly what is considered to be an external subsidy and when it was granted.

Cost recovery: The issue of subsidies

The polluter pays principle (PPP) requires that users pay according to the costs they generate. However, subsidies reduce users' contribution to the full cost of water services and disable price incentives to use resources in a sustainable manner – both important objectives of Article 9. Subsidies are allocated to either providers, users or polluters in different ways. They can be paid **directly** by the (central or local) government:

- to the provider of water services in the form of investment subsidies. (*capital subsidies, lowering fixed costs*);
- to the provider of water services in order to co-finance the operation of the infrastructure (*operational subsidies, lowering variable costs*);
- to water users (*income transfers, lowering the price/charges paid by the user*).

In addition, subsidies can be paid **indirectly** by:

- users/polluters paying the costs of other users/polluters. cross subsidisation may arise between different users (households, agriculture, industry), different regions (dry and wet, populated or less populated) and/or different types of users (rich or poor, small or large users etc.).

When user groups pay only part of the costs of a water service, the rest of the costs will have to be paid or subsidised by others. These others can be the public at large contributing through general taxation (tax revenues being used by the central government to subsidise the supply of water services in ways described above) or other user groups that pay a larger fraction of the total costs (including resource and environmental costs) than they generate.

Once the external subsidies have been identified, the general formula for calculating the cost recovery rate for water services can be calculated as follows:

* 100%

TC

CRR TR Subsidy

–

= ,

where CRR is the Cost Recovery Rate, TR the total revenues (depending on the cost recovery mechanism this figure could be based on either fixed or variable charges in EURO/year), Subsidy the total amount of subsidies paid to the water service, and TC the economic costs (in EURO/year) of the water service provided.

If the water service is provided free of charge, the CRR equals zero. The problem with assessing the full extent to which the PPP holds is that external resource and environmental costs must be calculated and added to the financial cost. This may be difficult due to data availability (e.g. cause and effect are not always clear and environmental costs are often incurred at a scale that is larger than the scale of analysis). In such a case, to make an estimation of the extent to which environmental and resource costs are recovered, aggregated data on the quantity of water used by the different sectors and the amount of pollution caused by water services may at least be sufficient to inform a general assessment of the most important pressures and pollutants. In combination with information on environmental charges and levies, they can provide sufficient information to give a qualitative estimation of the extent to which the polluter pays principle has been applied.

In addition, due to the difficulties of identifying and allocating environmental and resource costs, it is important to distinguish between financial cost-recovery and overall cost-recovery.

Financial cost-recovery should be analysed in the first instance as a minimum, and then overall cost-recovery could be estimated on top of this, bearing in mind the difficulties of doing so.

Task 7 - Identify the Allocation of Costs to Users and Polluters

The allocation of costs to water users will require determining a number of cost drivers, which are proxy indicators for estimating the amount of costs that they generate. These cost drivers are likely to differ according to the type of costs that are at stake. For example, in the case of the provision of a water distribution service, "volume of water used" might be an adequate driver for allocating operating costs whereas "required pipe capacity" may be a more appropriate driver for allocating investment costs. Cost drivers for environmental costs might be linked to the quality of the water discharged into the environment or into the sewer.

Specific attention should be paid to the potential existence of cross-subsidies between users of the water services. The availability of data will largely determine to what extent those cross-subsidies can be made explicit. Typically, the allocation of costs to different categories of water users can be a difficult exercise.

Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

en Belgique

« Section V. - Récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau

Art. 38. § 1er. Le Gouvernement se dote des outils nécessaires pour déterminer le coût-vérité de l'eau, c'est-à-dire la totalité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau en vue de permettre la prise en compte du principe de récupération des coûts. A cet effet, il fixe entre autres les modalités d'établissement et de récupération du coût-vérité en tenant compte des principes énoncés dans le présent article. A cet effet, le Gouvernement peut accorder une délégation à l'Institut.

Les coûts des services liés à l'utilisation de l'eau comprennent entre autres :

- *les coûts liés à la protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine ;*
- *les coûts de production ;*
- *les coûts de distribution- les coûts d'assainissement public.*

§ 2. Le coût-vérité de l'utilisation de l'eau est couvert totalement par deux sources de financement : d'une part le prix de l'eau facturé aux consommateurs finaux et d'autre part une participation financière de la Région.

§ 3. Les critères et principes de tarification applicables à la distribution d'eau destinée à la consommation humaine comprennent au moins les éléments suivants :

- **la structure du prix de l'eau doit garantir l'accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine et peut, en conséquence, prévoir des mesures sociales ;**
- *la structure du prix de l'eau, pour l'ensemble des éléments le constituant, incite les consommateurs finaux à un comportement écologique, c'est-à-dire une utilisation des ressources de façon efficace et économe afin de contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la présente ordonnance;*
- **le prix de l'eau appliqué à la consommation domestique tient compte du nombre de personnes composant le ménage, pour autant que le prix de l'eau soit progressif en fonction du volume d'eau consommé ;**
- *le prix et le coût de l'eau ne peuvent introduire de discrimination géographique entre les consommateurs finaux ;*
- *les différents secteurs économiques, décomposés en distinguant au moins le secteur rejetant des eaux usées industrielles, domestiques et agricoles, contribuent de manière différenciée à la récupération des coûts des services de l'eau, dans le respect du principe du pollueur payeur. En application de ce principe, le prix de l'eau et la récupération des coûts seront déterminés, le cas échéant, en fonction du degré de dépollution opéré par l'utilisateur final.*

§ 4. L'opérateur visé à l'article 17, § 1, 4°, est tenu de réserver à des fins sociales une partie des recettes générées par la tarification de l'eau.

Ce montant est destiné aux consommateurs bénéficiant d'une aide conformément à l'article 57 de la loi organique du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, ou d'un règlement collectif de dettes en vertu de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la

possibilité de vente de gré à gré des biens, qui peuvent se voir octroyer une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau.

L'opérateur visé à l'article 17, § 1, 4°, peut conclure une convention avec un (des) acteur(s) public(s) pour la mise en oeuvre de cette mesure sociale.

Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à cette mesure sociale. Le Gouvernement arrête la répartition du montant réservé entre, d'une part, le paiement des factures d'eau et, d'autre part, la couverture des frais de fonctionnement encourus pour la mise en oeuvre de cette mesure sociale.

§ 5. L'opérateur visé à l'article 17, § 1, 4°, est tenu de réserver à des fins de solidarité internationale une partie des recettes générées par la tarification de l'eau.

Le Gouvernement arrête la part des recettes générées par la tarification de l'eau à réserver à ces fins de solidarité internationale ainsi que les modalités de leur affectation dans le respect de l'article 2 de la présente ordonnance.

§ 6. Aucune interruption de la distribution d'eau à des fins domestiques ne peut s'effectuer pendant la période des vacances annuelles (du 1^{er} juillet au 31 août) ainsi que pendant la période hivernale (entre le 1^{er} novembre et le 31 mars), sauf pour des raisons techniques ou des raisons de sécurité.

§ 7. Les principes de facturation applicable à la distribution d'eau destinée à la consommation humaine comprennent au moins les éléments suivants :

- le prix de l'eau est facturé aux consommateurs à travers une facture intégrale, reprenant au moins le prix de la distribution de l'eau, à titre principal, et le prix de l'assainissement et de l'épuration, à titre accessoire ;*
- une facture intermédiaire est établie au moins chaque trimestre pour les ménages et chaque année pour les autres usagers ;*
- le nombre de factures intermédiaires sur une année est arrêté par le Gouvernement sur proposition de l'IBDE en fonction des tranches de consommation ;*
- en annexe de la facture intégrale adressée aux ménages, et au moins une fois par an, des informations sont fournies aux consommateurs à propos de la part du coût vérité prise en charge par les pouvoirs publics, de la composition de l'eau de distribution et toute autre information utile leur permettant de consommer l'eau de manière plus économe.*

Art. 39. Le Gouvernement adopte, au plus tard le 31 décembre 2009, les mesures permettant d'appliquer le 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 II et conformément au principe du pollueur-payeur. »

Luxembourg, le 27 février 2013