

RÉPONSE DE L'ÉQUIPE DE RECHERCHE HYPER (ULB) À LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES PROJETS DE MÉTHODOLOGIES TARIFAIRES RELATIVES AU SECTEUR DE L'EAU

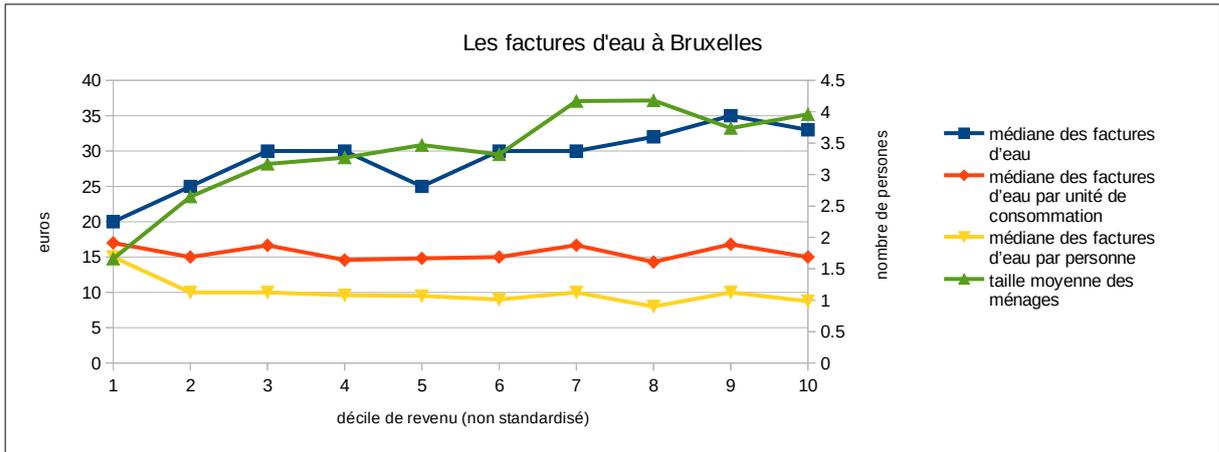
En tant qu'équipe de recherche composée de chercheurs et de professeurs de l'ULB¹ travaillant sur le thème de l'accès à l'eau à Bruxelles, nous répondons à cette consultation publique organisée par Brugel. Nous formulons dans ce document un certain nombre de remarques relatives à la proposition de méthodologie tarifaire de l'eau.

En préambule, nous voudrions souligner que nous avons été étonnés par le contenu du communiqué de presse émanant de Brugel en date du 21/11/2019. Celui-ci annonce que Brugel accepte la demande d'indexation de Vivaqua validant une augmentation limitée de 2,19 % de la facture annuelle, soit 5,52 € par an pour un ménage de deux personnes pour l'année 2020. Cette faible augmentation de la facture d'eau concerne en réalité le tiers des ménages bruxellois qui disposent d'un compteur individuel. Pour les autres, soit 2/3 des ménages bruxellois qui sont approvisionnés par le biais d'un compteur collectif, Vivaqua nous a appris qu'ils passent au tarif linéaire en 2020, ce qui signifie une augmentation de la facture annuelle de 22,1 %, soit une augmentation de 55,6 € pour un ménage de deux personnes². Nous avons donc le sentiment que la communication de Brugel a induit en erreur les consommateurs, les associations et les acteurs de l'eau en général. En outre, ces fortes augmentations tarifaires ne sont mentionnées nulle part, en ce compris sur le site internet de Vivaqua où sont indiqués les tarifs de l'eau pour l'année 2020.

1. TARIFICATION PROGRESSIVE VERSUS LINÉAIRE

Beaucoup d'acteurs rencontrés sont opposés à la tarification progressive. Comme le rappelle Brugel (page 112 du document Motivation – Vivaqua), la consommation d'eau par personne des ménages ne varie pas avec le revenu. Comme on le voit sur le graphique ci-dessous, la facture d'eau des ménages bruxellois croît avec le revenu (en bleu), tout comme la taille moyenne des ménages (en vert). En revanche, la facture d'eau *par personne* (en jaune) est stable voire décroissante du premier au dixième décile.

² Montant calculé pour un ménage de deux personnes consommant en moyenne 35 m³ par an par personne.



Source : calculs propres sur base de l'enquête SILC (2017)

La tarification progressive n'a donc aucune vertu sociale puisque les riches ne financent pas la consommation des ménages à bas revenus en payant leur eau plus chère. En outre, comme les plus fortes baisses de la consommation d'eau ont lieu avant l'apparition de la tarification progressive et que les fortes augmentations de prix de la période 2009-2012 n'ont pas eu d'impact sensible sur la consommation moyenne d'eau des ménages, on peut supposer que le prix de l'eau a une faible incidence sur la consommation des ménages bruxellois. La tarification progressive n'a donc vraisemblablement pas de vertu environnementale.

Comme la tarification progressive pose en outre de nombreux problèmes (différence entre le nombre de personnes inscrites au registre national et le nombre de personnes vivant effectivement dans le logement, complexité du système, coûts de gestion, décompte arbitraire du propriétaire...), nous y sommes opposés. Nous sommes conscients qu'il n'est pas de la compétence de Brugel de décider de supprimer ou de conserver la tarification progressive de l'eau mais il nous semble utile de justifier brièvement notre positionnement en faveur de la tarification linéaire pour tous (y compris pour les compteurs individuels) au prix le bas possible.

Ceci étant, si l'on se place dans un contexte de tarification progressive, nous nous interrogeons sur les 3 tranches proposées par Brugel. La première tranche dite « vitale » est estimée sur base d'une consommation extrêmement frugale (par exemple deux vaisselles à la main par semaine). À l'inverse, la troisième tranche est atteinte rapidement : elle serait fixée à une consommation comprise entre 50 m³ et 60 m³. En cas de robinet ou de chasse qui fuit ou encore de présence dans le ménage d'une personne non inscrite au registre national (étudiant non domicilié, garde alternée, hébergement d'une personne supplémentaire...), on atteint rapidement ce seuil. De fait, dans les données fournies par Brugel (p 108 du document Motivation – Vivaqua), 18 % des isolés ont une consommation supérieure à 70 m³/personne/an. Ceux-ci vont donc devoir payer une part importante de leur consommation d'eau à un tarif égal à 2,5 fois le prix moyen. Brugel a choisi d'écarter ces ménages pour l'estimation de la consommation moyenne des isolés car ils ne seraient pas représentatifs (p 109 du document Motivation – Vivaqua). Mais est-il raisonnable de décider que la consommation de 18 %³ des isolés est non représentative ? À notre sens, il faut tenir compte de cette réalité et une telle progressivité dans la structure tarifaire va inévitablement frapper durement une partie importante des isolés bruxellois (qui constituent les ménages avec la consommation d'eau par personne la plus élevée).

³ Ce chiffre est obtenu de la manière suivante : (49 570-38 032)/63 259

De même, pour les estimations de consommation moyenne par habitant et par taille de ménage utilisées pour mesurer l'impact de la nouvelle structure tarifaire au tableau 36 (p 117 du document Motivation – Vivaqua), une grande partie des ménages bruxellois est écartée car ceux-ci auraient une consommation « anormale ». Selon Brugel, 40 %⁴ des compteurs individuels attribués à un isolé ont une consommation anormalement haute ou basse (c-à-d inférieure à 15 m³/personne/an ou supérieure à 70 m³/personne/an) ! Ils sont dès lors éliminés du calcul de la consommation moyenne d'eau pour les ménages d'isolés. Une consommation moyenne de 34,76 m³ par personne pour un isolé nous semble par conséquent discutable. Selon nous, il serait plus judicieux de tenir compte de l'ensemble des compteurs et de déduire que la consommation moyenne des isolés est de 41,31 m³. Le fait de choisir une consommation moyenne de 34,76 m³ au lieu de 41,31 m³ induit une plus faible augmentation de la facture dans le cadre de la tarification progressive proposée au tableau 36 (p 117 du document Motivation – Vivaqua).

Par ailleurs, nos recherches indiquent que les personnes derrière un compteur individuel ont en moyenne une facture plus basse que ceux derrière un compteur collectif. Il est donc probable que la consommation moyenne d'une personne isolée soit en réalité supérieure au 41 m³ estimés par Brugel, ce qui corroborerait les chiffres de la Vlaamse Milieumaatschappij⁵ qui mentionnent une consommation moyenne de 48 m³/personne/an pour un isolé en Flandre.

En conclusion, nous recommandons d'augmenter les volumes d'eau inclus dans la première et la seconde tranche et de réduire la progressivité de la tarification.

2. HAUSSE DU TERME FIXE

Brugel propose d'augmenter le terme fixe à partir de 2021. Celui-ci ne pourra dépasser 25 % de la facture totale d'un ménage pour une consommation normale, indépendamment de la catégorie d'utilisateur et de la composition du ménage. En pratique, Brugel propose que le terme fixe passe de 25,23 € à 43 €. Cette hausse du terme fixe va proportionnellement davantage impacter les factures les plus basses, c-à-d les petits ménages.

Ce terme fixe est notamment destiné à mesurer et gérer les données de comptage. En outre, il doit couvrir les coûts fixes liés au raccordement au réseau. Dès lors, nous nous interrogeons sur la motivation de faire payer un coût fixe identique à tous les ménages, y compris à ceux qui n'ont pas de compteur (car raccordés à un compteur collectif).

Au demeurant, comme le souligne Brugel, le nombre de ménages présent dans un immeuble peut être difficile à estimer. Brugel conteste la méthode mise en place par Vivaqua jusqu'ici et propose une solution alternative ; preuve que la question est litigieuse. Lorsque le compteur est collectif et le nombre précis de logements ou d'unités d'occupation inconnu, Brugel suggère (page 101 du document Motivation – Vivaqua) de déterminer l'équivalent unité d'occupation (EUO) ou l'équivalent logement (EL) en faisant le rapport entre la consommation moyenne réelle et la consommation moyenne type. Pour cette dernière, Brugel propose une consommation égale à 82,5 m³ sur base d'un logement moyen (2,58 personnes qui consomment 32 m³/personne/an).

Une telle méthodologie nous semble arbitraire. Dans le cas d'un immeuble avec de petits appartements où vivent de nombreux isolés et des couples, le nombre de logements sera sous-estimé et le terme fixe sera inférieur à 43 €. Par contre, s'il s'agit d'un immeuble avec de grands logements abritant des familles (nombreuses), le nombre de logements sera surestimé et les ménages en question devront payer sensiblement plus de 43 € puisque la consommation de ces ménages sera très supérieure à la consommation moyenne type.

⁴ Ce chiffre est obtenu de la manière suivante : (63 259-38 032)/63 259

⁵ Vlaamse Milieumaatschappij (2017), Watermeter 2016-2017 – Drinkwaterproductie en -levering in cijfers.

Certes, une telle méthodologie pour estimer le nombre de logements peut fonctionner valablement à l'échelle de la Région bruxelloise comme l'atteste le tableau de la page 101, mais il en va autrement à l'échelle d'un immeuble pris individuellement. Est-il dès lors raisonnable de conserver un système prévoyant un cout fixe par logement si on ne connaît pas le nombre de logements dans un immeuble ?

Il va de soi que la règle 1 terme fixe par compteur provoquerait une baisse de recettes pour Vivaqua si on maintient celui-ci à 43 €. À priori, il nous semble plus juste d'augmenter le terme fixe par compteur ou la partie variable pour compenser la perte de recettes.

Outre l'argument économique (un cout fixe par branchement) et l'argument pragmatique (un terme fixe par unité connue et non estimée), la solution d'imposer un terme fixe par compteur aurait le mérite de favoriser des ménages doublement désavantagés. Premièrement, les ménages raccordés à un compteur collectif sont soumis au tarif linéaire qui est plus cher. Deuxièmement, leur facture d'eau est calculée par le gestionnaire du compteur d'eau (souvent le syndic ou le propriétaire). Elle peut donc être plus ou moins exacte en fonction de l'honnêteté de celui-ci et de l'existence éventuelle d'un compteur de passage précis.

Toutefois, dans l'hypothèse où Brugel désire appliquer un terme fixe par logement, nous suggérons de repenser la méthodologie pour déterminer l'équivalent unité d'occupation (EUO) ou l'équivalent logement (EL).

3. REMARQUES PAR RAPPORT AUX ÉQUATIONS PROPOSÉES POUR RÉGIR LA STRUCTURE TARIFAIRE DE L'EAU

À l'analyse des formules aux pages 111-112 du document Motivation – Vivaqua, il ressort que la nature des différents paramètres est difficilement interprétable. Nous avons rencontré des membres de l'équipe tarification de Brugel [REDACTED] et ils n'ont pas pu nous renseigner quant à la nature précise du terme t_i . S'agit-il du tarif moyen de l'eau pour l'ensemble de la consommation domestique ou celle du tarif moyen de la tarification progressive uniquement ? Le document ne permet pas de le comprendre.

Par ailleurs, dans l'équation de la tarification linéaire domestique, il manque un terme dans la seconde moitié de l'égalité (derrière le terme $\lambda_i * t_i$). À nouveau, il est impossible de comprendre l'équation.

Par conséquent, sur la base de la méthodologie diffusée, il est difficile de se faire une opinion précise sur la structure tarifaire proposée par Brugel.

Néanmoins, même si nous n'avons pas été en mesure de comprendre précisément les équations relatives à la structure tarifaire proposée par Brugel, nous regrettons la possibilité offerte par Brugel de fixer un tarif linéaire plus cher que le tarif moyen en vue de financer une partie de la tranche « vitale » de la tarification progressive. Cette mesure nous semble discriminatoire, et ce, pour deux raisons. D'une part, il n'est pas toujours techniquement possible de placer un compteur individuel. D'autre part, plus de 60 % des ménages bruxellois sont locataires, et ceux-ci ne sont généralement pas en mesure de faire des travaux pour installer un compteur individuel. Des ménages seront donc injustement pénalisés par une tarification qui favorise un type de client par rapport à un autre.

De plus, les maisons unifamiliales et les meilleurs logements ont plus fréquemment un compteur individuel tandis que les logements plus anciens et/ou les maisons divisées en appartements ont plus souvent un compteur collectif. En moyenne, les ménages pauvres vont donc payer leur eau plus chère pour financer la facture des ménages plus aisés. Est-ce souhaitable ?

4. DÉVOIEMENT DU PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR POUR FINANCER LA COLLECTE ET L'ÉPURATION DES EAUX DE PLUIE

D'après le rapport relatif à l'estimation du cout-vérité de l'eau⁶, la collecte et l'épuration (=assainissement) de l'eau à Bruxelles ont coûté 123 millions d'euros pour l'année 2018. Le cout-vérité total de l'eau est quant à lui estimé à près de 245 millions d'euros. Ceci signifie que la collecte et l'épuration de l'eau représentent 50 % du cout-vérité de l'eau.

D'après le rapport relatif à l'établissement du cout-vérité de l'eau en 2017⁷, « *on estime qu'en 2017, plus de 50 % des eaux traitées proviennent des eaux de pluie (en grande majorité), des ruisseaux directement connectés à l'égout, de l'eau souterraine* ».

Pourquoi les consommateurs d'eau (domestiques et non-domestiques) doivent-ils financer par le biais de leur facture d'eau la collecte et l'épuration des eaux de pluie, des ruisseaux et de l'eau souterraine ? Le cout-vérité de l'eau tel que calculé à Bruxelles dévoie donc le principe du pollueur-payeur. Dès lors, au minimum 50 % des couts d'assainissement sont injustement facturés au consommateur d'eau, ce qui représente plus de 60 millions d'euros ou le quart du cout-vérité de l'eau. Certes, le cout-vérité de l'eau serait sous-estimé car il ne prendrait pas en compte les investissements importants à réaliser dans le secteur de la collecte des eaux usées. Mais, il y a peut-être une piste ici pour maintenir le prix de l'eau constant au niveau de 2019 et financer une part substantielle de l'assainissement de l'eau autrement que ce qui est pratiqué actuellement. Une telle solution permettrait de mettre en pratique le principe du pollueur-payeur et d'augmenter les recettes de Vivaqua sans toucher à la facture d'eau des ménages.

Nous savons que Brugel est conscient de ce problème. Une note préparatoire initiant une première réflexion sur la prise en compte des eaux de pluie dans la tarification a été rédigée. Nous en avons pris connaissance. L'idée sous-jacente est que « *chacun est responsable des eaux de pluie qui ont ruisselé sur sa parcelle et qui se retrouvent à présent dans le réseau d'égouttage* ». Le cout des eaux pluviales [doit en théorie être facturée aux responsables, à savoir aux consommateurs bruxellois résidentiels et professionnels mais aussi, pour une part importante, aux communes et à la Région gestionnaires des voiries et de l'espace public en général].

La solution consisterait donc à faire payer les ménages, les acteurs économiques et les autorités pour l'imperméabilisation des espaces qu'elles occupent. Il est envisagé [un tarif sur base d'une variable « *emprise au sol du bâti sur la parcelle* » ou encore « *surface imperméabilisée par parcelle* » pour correspondre au principe du pollueur-payeur. Cette variable pourrait éventuellement être corrigée en fonction des mesures compensatoires dans la gestion des eaux de pluie (toitures vertes, citernes...) qui seront prises sur la parcelle].

Un tel système impliquerait de [lier les données cadastrales et les données compteurs de Vivaqua, recenser les mesures compensatoires existantes sur la parcelle]. Une telle solution nous semble couteuse, lourde, complexe et sujette aux réclamations de ceux qui déclareront que l'estimation des surfaces imperméabilisées n'est pas correcte. Les couts de gestion risquent donc d'être importants en regard des montants à collecter. En outre, il nous semble difficile de lier les données cadastrales aux données compteurs de Vivaqua. Les données cadastrales renseignent le nom du propriétaire du bien et les données Vivaqua reprennent le nom de la personne qui « gère » le compteur (le locataire, le syndic, le propriétaire...) et qui n'habite pas nécessairement la Région bruxelloise.

De plus, les parcelles cadastrales dédiées au logement ne représentent que 30 % de la superficie totale de la Région bruxelloise. Seule une partie de ces parcelles sont imperméabili-

⁶ Brugel – Rapport – 20190918-83 du 18/09/2019

⁷ Brugel – Rapport – 20181213-74, page 13/51.

sées : en 2001, 40 % des logements ont un jardin. En 2008, la végétation couvrait 54 % du territoire régional⁸.

Les superficies non cadastrées (essentiellement les routes et les trottoirs) représentent près de 21 % de la surface régionale. À cela s'ajoutent les bâtiments et les équipements publics (\pm 6-7 % de la superficie régionale). In fine, une part importante d'une taxe sur les surfaces imperméabilisées serait à charge des autorités communales et régionales.

Dans quelle mesure n'est-il dès lors pas plus simple et efficace de financer l'assainissement de l'eau de pluie par le budget régional ou des centimes additionnels sur le précompte immobilier ? La collecte et l'épuration de l'eau de pluie bénéficient à l'ensemble de la collectivité et il est, selon nous, difficile de dire qu'un acteur est plus ou moins responsable du ruissellement des eaux de pluie (le relief joue également un rôle important).

En conclusion, nous prônons de financer la collecte et l'épuration de la pluie autrement que par la facture d'eau. À prix de l'eau constant pour les consommateurs, une telle option aurait l'avantage de libérer des moyens conséquents pour financer les investissements importants auxquels est confronté Vivaqua.

5. AUGMENTATION PRÉVUE DU PRIX DE L'EAU

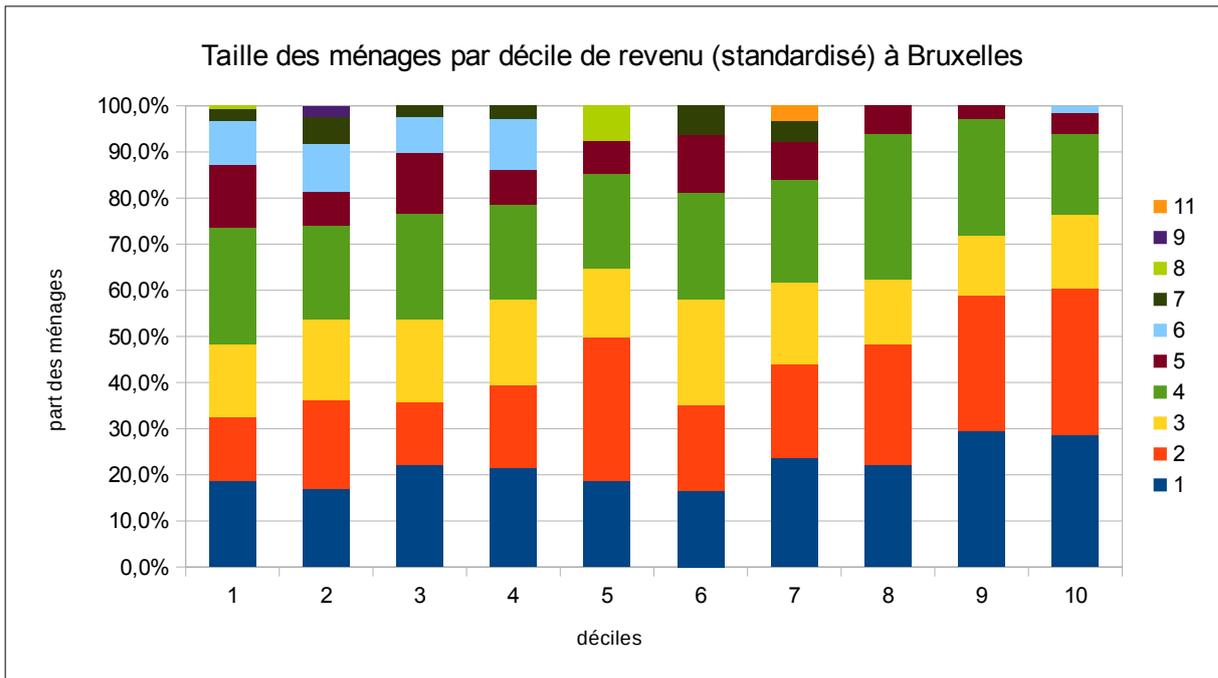
Le tableau ci-dessous montre le montant de la facture et l'impact de la nouvelle méthodologie pour les ménages en fonction de leur composition et du type de tarification.

# hab	# compteurs	Moyenne	Terme fixe	Terme variable	Progressif	Part fixe	Tarif 2019	Augmentation progressif vs 2019	Linéaire	Augmentation linéaire vs 2019
1	38 032	34,76	43 €	129 €	173 €	25%	136,00 €	27%	183,10 €	34,6%
2	39 110	32,62	43 €	119 €	282 €	15%	230,30 €	22%	305,70 €	32,7%
3	25 512	31,11	43 €	112 €	379 €	11%	314,50 €	21%	418,60 €	33,1%
4	24 704	29,16	43 €	103 €	454 €	10%	378,60 €	20%	512,30 €	35,3%
5	12 278	27,86	43 €	97 €	526 €	8%	440,20 €	20%	603,50 €	37,1%
6	4 783	26,59	43 €	91 €	587 €	7%	491,50 €	19%	728,30 €	48,2%
7	1 575	25,88	43 €	87 €	654 €	7%	548,40 €	19%	815,10 €	48,6%
8	552	25,9	43 €	87 €	741 €	6%	624,10 €	19%	919,80 €	47,4%
9	235	26,36	43 €	89 €	848 €	5%	716,30 €	18%	1 040,40 €	45,2%
10	67	27,33	43 €	94 €	984 €	4%	834,20 €	18%	1 185,60 €	42,1%

Source : tableau 36 (Brugel) et calculs propres

Pour les compteurs individuels, la hausse de la facture comprise entre 18 % et 27 % est, à notre sens, sous-estimée par le fait que les consommations moyennes prises en compte par Brugel sont particulièrement faibles (cf. remarque à la section 1 du présent document). Pour les compteurs collectifs et les ménages qui sont soumis au tarif linéaire, on enregistre des hausses de la facture encore plus fortes comprises entre 35 % et 48 %. À noter que pour les compteurs collectifs, plus le ménage est grand, plus la hausse des prix sera sensible. Or, on sait que les grands ménages sont davantage représentés dans les déciles de revenu les plus bas, comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous.

⁸ <https://environnement.brussels/synthese-2015-2016/contexte-bruxellois/occupation-du-sol-en-region-bruxelloise>



Source : enquête SILC (2017)

Comme les ménages pauvres ont également davantage de chance d'avoir un compteur collectif, ils risquent d'être frappés de plein fouet par la tarification linéaire telle que proposée par Brugel.

Ces importantes hausses tarifaires sont à resituer dans le contexte bruxellois. En effet, un tiers des Bruxellois vit sous le seuil de pauvreté fixé à 1 139 € par mois pour un adulte isolé en 2017 (2 392 € net par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans). Avec un tel revenu, et en particulier à Bruxelles où les loyers sont élevés, une faible augmentation du prix de l'eau va avoir un impact déterminant sur les conditions de vie de beaucoup de ménages.

6. MUTUALISATION DE L'INSTALLATION DE COMPTEURS INDIVIDUELS

Brugel propose de mutualiser l'installation des compteurs individuels. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'une telle mesure. Cela va-t-il vraiment améliorer l'accès à l'eau des Bruxellois ? Beaucoup d'associations ont changé leur positionnement par rapport à cette mesure et ne souhaitent plus sa mise en œuvre.

D'après Brugel, 370 000 logements sont raccordés à un compteur collectif. Pour une partie de ceux-ci, il est impossible d'installer un compteur individuel. Si on fait l'hypothèse que l'on va installer dans le futur 150 000 compteurs individuels et que l'installation d'un compteur coûte 600 €, cela représente un montant de 90 millions d'euros. S'agit-il de l'utilisation la plus pertinente des ressources ? Ne vaut-il pas mieux garder un prix de l'eau plus bas pour tout le monde ? Ou créer un fonds d'aide aux personnes qui ont des difficultés d'accès à l'eau ? Ou interdire les coupures et financer le manque à gagner avec les fonds en question ?