

Le prix de l'eau, ça n'existe pas !

Chloé Deligne¹

Lorsqu'elle tombe du ciel, ruisselle sur le pavé, remplit les mares ou les nappes phréatiques, l'eau a bien des valeurs. Elle rafraichit, humidifie, abreuve les oiseaux, fait pousser les plantes. Mais elle n'a pas de prix.

De la gratuité... au compteur

Durant des siècles, l'eau a été accessible gratuitement dans l'espace public². Même s'il fallait déployer un vrai travail pour aller la chercher et la ramener au domicile, on ne payait pas l'eau. En revanche, au moment de la mise en place des premières distributions d'eau à domicile en Europe, à la fin du 18^e et au début du 19^e siècle, les *services* liés à l'eau, c'est-à-dire la production, l'adduction et la distribution des eaux, devinrent payants. Les compagnies de distribution le rappellent encore régulièrement aujourd'hui, c'est bien pour les services que l'on paie et non pour l'eau en tant que telle. C'est donc un abus de langage, ou du moins un raccourci, de parler du « prix de l'eau ».

Mais la question de savoir *comment* et *par qui* faire payer ces services est une question éminemment politique, qui a suscité et suscite régulièrement des débats et des remises en cause. En effet, il n'existe pas, dans l'absolu, un prix juste des services de l'eau. Tout dépend de ce qu'on y inclut, comment on le calcule et comment on le fait payer. En conséquence, ce prix résulte toujours de choix et d'arbitrages entre différentes parties prenantes (compagnies privées ou publiques de distribution, autorités politiques à différents niveaux de pouvoir, représentants des usagers/des industriels...) C'est ce qui fait aussi qu'il est illusoire de vouloir comparer les prix de l'eau pratiqués dans différentes régions : cela revient toujours à comparer des pommes et des poires, tant les réalités techniques et géographiques, ou les modalités tarifaires, pour ne citer qu'elles, peuvent être différentes.

Ainsi, dès le début des distributions d'eau à domicile, on se demanda s'il fallait faire payer les services de l'eau en fonction d'un prix fixe pour chaque unité consommée, en admettant ainsi que le prix de l'eau devait être le même pour tout le monde, ou s'il fallait que le prix de l'eau soit différencié en fonction des moyens des consommateurs et de leurs conditions de vie. La première option fut prise dans de nombreuses villes françaises, tandis que la deuxième fut plutôt adoptée dans les villes britanniques. Dans ce second cas de figure, le prix de l'eau reposait sur la valeur du bien raccordé à la distribution. Selon les cas, on prenait en compte soit la valeur locative du bien, soit le nombre de pièces, ou la surface totale... On imposait aussi parfois des suppléments lorsqu'il s'agissait d'amener l'eau aux étages ou lorsque les latrines étaient reliées à l'eau pour alimenter une toute nouvelle invention : les water-closets (c'est-à-dire les toilettes avec chasse d'eau). Dans ce cas de figure, le prix de l'eau n'était donc pas le même selon que les habitations et les quartiers fussent riches ou pauvres.

¹ Un grand merci à Xavier May pour sa contribution à la rédaction de cet article.

² Dans cet article, il ne sera question que du « prix de l'eau » de l'eau domestique. Cependant une part importante de la consommation d'eau est non domestique (actuellement, celle-ci représente un tiers de l'eau distribuée). Les prix de l'eau domestique et non domestique sont différenciés mais intimement liés : plus l'eau à usage non domestique est vendue chère, plus l'eau à usage domestique peut être distribuée à bas coût et vice-versa.

A Bruxelles, en 1855, au moment de la mise en service de la distribution d'eau, on décida d'établir un prix dit « mixte », principalement fondé sur la valeur du bien raccordé. Ce prix était calculé selon la valeur cadastrale de la propriété desservie (1 % du revenu cadastral) majoré d'un montant fixe par tranche supplémentaire de revenu cadastral (par exemple une majoration de 2 francs pour un immeuble au revenu cadastral inférieur à 100 francs, de 4 francs pour un revenu cadastral compris entre 100 à 150 francs, etc). Paradoxalement, ce système faisait reposer proportionnellement plus de charges sur les petites maisons que sur les grandes. Si le leitmotiv « de l'eau pour tous » était l'objectif annoncé, les conditions tarifaires rendaient donc l'accès à l'eau comparativement plus onéreux pour les propriétaires de maisons modestes que pour les propriétaires de grands hôtels particuliers. Il est un fait qu'en matière de « prix de l'eau », le diable se niche toujours dans les détails... du tarif ! La Ville laissait cependant la possibilité aux habitants de s'abonner et de payer « au jaugeage », c'est-à-dire en payant une somme fixe par quantité fournie.

Le tarif « mixte » mis en place par la Ville de Bruxelles avait l'inconvénient de ne tenir aucun compte de la quantité consommée et ouvrait ainsi la porte à des usages inutiles, distraits ou abusifs de l'eau fournie, puisqu'ouvrir ou fermer le robinet n'avait aucun impact sur le prix payé. Or, la Ville a rapidement été dépassée par la demande en eau de distribution que ses captages du Hain ne permettait pas de rencontrer (cf. article dans ce cahier sur « Les dessous de l'eau quotidienne »). Si l'idée d'une limitation de la consommation se fit donc jour très tôt, elle n'avait pas encore de fondement « écologique ». Il s'agissait seulement de tenter de faire face à un problème d'approvisionnement.

Par ailleurs, ce tarif reposait sur l'idée implicite que l'abonnement à l'eau constituait une plus-value pour le propriétaire d'un bien, à charge pour lui ou elle de reporter ou non ce coût sur les éventuels locataires. Ce lien entre le bénéfice de l'eau à domicile et la valeur du logement s'estompera progressivement avec le passage à un nouveau mode de calcul du prix de l'eau. Celui-ci reposait sur le perfectionnement et la diffusion d'une nouveauté technique : le compteur d'eau, dont le premier modèle aurait été inventé en Angleterre en 1836.

À Bruxelles, les premiers compteurs furent installés à partir de 1858 et l'abonnement « au compteur » remplaça rapidement les autres formules. Dans les faubourgs qu'elle desservait, la Ville l'avait d'ailleurs imposé dès qu'une latrine était reliée à la distribution d'eau. Quant au tarif mixte, il disparut après 1870, au moment où la Ville voulut établir un régime de prix différencié pour les nouveaux abonnés des faubourgs. Elle arguait notamment que le revenu cadastral était plus élevé sur son territoire que dans les faubourgs et que les propriétaires établis dans ces derniers avaient donc un avantage. Les faubourgs s'opposèrent au changement et eurent gain de cause le temps de la négociation. La Ville de Bruxelles changea alors sa formule et conçut un abonnement basé sur la quantité d'eau consommée, mais avec l'obligation de poser un compteur. De son côté, la Compagnie intercommunale des Eaux (CIE) fondée en 1891, qui desservit les faubourgs à partir de 1898-1899, imposa d'emblée l'obligation de compteur à ses abonnés (fig. 2/3).

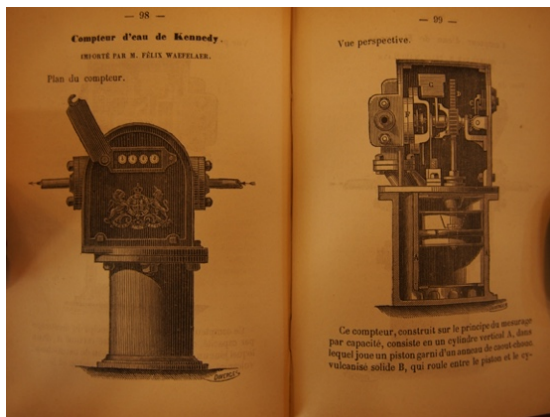


Fig. 2/3. Exemple d'illustration possible... Issue du Manuel de l'abonné à l'eau par Grinnaert (demander aux AVB pour une reproduction correcte ou voir si celle qui se trouvait dans l'expo peut servir). On peut aussi mettre une photographie de l'expo avec les compteurs prêtés par Vivaqua. Ou les deux ?

Le prix du litre : aller-retours

D'autres questions liées à la structure du prix payé pour les services de l'eau s'invitèrent au cours du temps. L'idée de faire payer plus cher les litres d'eau consommés au-delà d'une quantité déterminée, pour restreindre les consommations, avait déjà pointé son nez dans les premiers temps de la distribution d'eau. C'est le principe d'une tarification dite « progressive », où les premiers hectolitres ou m³ coûtent moins cher que les suivants. Il s'oppose au principe d'une tarification dite « linéaire » où chaque unité consommée coûte le même prix. Ces deux principes furent régulièrement adoptés ou abandonnés au cours des deux derniers siècles.

Au 19^e siècle, l'idée d'imposer une tarification progressive était directement liée à la crainte de ne pas pouvoir rencontrer la demande en eau, tandis qu'au 20^e siècle, elle sera davantage teintée d'accents écologiques et vue comme un moyen de protéger une ressource naturelle reconnue comme fragile et précieuse. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'au début du 21^e siècle, après avoir été linéaire, la tarification de l'eau à Bruxelles redevint progressive. Cette fois, on établit quatre tranches dites « vitale » (jusque 15m³ par personne), « sociale » (jusque 30m³), « normale » (jusque 60m³) et « de confort » (supérieure à 60m³). On tint compte également de la taille des ménages, ce qui n'était pas le cas dans les versions antérieures de la formule. Cela permettait de ne pas désavantager les plus grands ménages qui consommaient plus d'eau que les petits et qui, ipso facto, franchissaient plus rapidement les premières tranches du tarif. Ce choix fait en 2005 reposait également sur des considérations sociales, puisqu'il était alors admis que les ménages aux revenus les plus élevés étaient aussi ceux qui consommaient le plus d'eau. Cette tarification était donc présentée comme « écologique et solidaire ». Elle invitait à la parcimonie tout en faisant payer davantage les ménages aux revenus les plus élevés.

Une étude récente a cependant tordu le cou à l'idée que la richesse influait sur la consommation d'eau par personne³. En réalité si les ménages aux revenus plus élevés consomment plus d'eau, ce n'est pas parce qu'ils sont plus riches mais simplement parce qu'ils

³ Xavier May et al., « Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles », *Brussels Studies* [revue en ligne], n°156, 2021.

sont plus grands. Le revenu est en effet fortement corrélé à la taille du ménage. Si l'on ramène les consommations par personne, il apparaît que la consommation d'eau est aujourd'hui à peu près la même quel que soit le revenu, et que ce sont surtout la composition et la taille du ménage qui font varier les consommations. Les personnes isolées consomment généralement plus d'eau *par personne* que les personnes vivant dans des ménages de deux, les ménages de deux personnes consomment davantage d'eau *par personne* que les ménages de trois personnes, etc. Plusieurs hypothèses sont possibles pour expliquer cela. On peut penser que du fait de la mutualisation de certains usages, les volumes consommés par personne sont moindres dans un logement où l'on vit nombreux que dans un logement où l'on vit seul·e. On peut aussi penser que les personnes isolées vivent plus généralement dans des logements où les équipements sont plus anciens et plus consommateurs en eau.

Cette relative égalité en termes de consommation d'eau, entre les Bruxellois-es riches ou pauvres, n'est probablement pas un invariant historique. Dans d'autres périodes de l'histoire, les différences de consommation ont probablement été fort accusées entre catégories sociales, du fait notamment des possibilités d'équiper ou non le logement (cf. « De l'eau dans la maison ? Pas si vite ! »). Mais aujourd'hui, on peut se demander si au bout d'un long processus historique, on ne serait pas arrivé (provisoirement au moins) à une forme de normalisation de la consommation en eau par personne au sein du logement.

L'étude citée a aussi montré que l'augmentation du prix de l'eau n'avait pas forcément d'effet direct sur la consommation d'eau (fig. 4). En effet, la consommation d'eau a significativement diminué en Région bruxelloise entre 2002 et 2009, alors que le prix de l'eau était relativement constant durant ces années-là. En revanche, lorsque le prix de l'eau a fortement augmenté entre 2009 et 2012, la consommation est restée très stable : l'augmentation du prix n'a donc eu aucun effet sensible à court ou à long terme. Ce constat est peut-être lui aussi à considérer comme une étape dans un processus historique. On serait ainsi arrivé à une forme de normalisation de la quantité d'eau consommée par personne dans un logement, une quantité aujourd'hui difficilement compressible. L'histoire n'étant jamais finie, cette situation est cependant sans doute amenée à encore se transformer dans les années ou les décennies à venir.

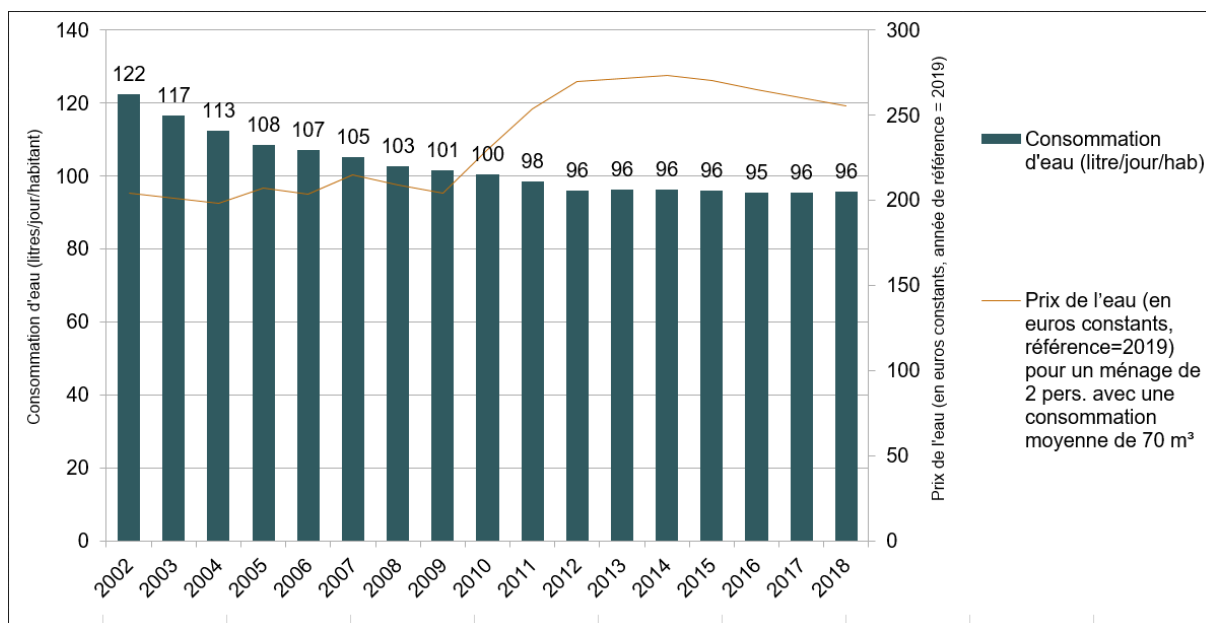


Fig. 4. Évolution de la consommation domestique moyenne d'eau par personne à Bruxelles et des prix pour une consommation standard de 70 m³ pour deux personnes (2002-2018, en euros constants) (Extrait de May et al., 2021).

Ayant pris connaissance de ces données analytiques nouvelles, la Région bruxelloise a décidé de repasser au 1^{er} janvier 2022 à un tarif « linéaire » pour l'eau, ce qui signifie que chaque litre a le même prix, quelle que soit la quantité consommée, ce qui apparaît socialement plus juste. D'autant plus qu'environ deux tiers des ménages bruxellois vivent en appartement et dépendent d'un compteur collectif. Ce compteur enregistre la quantité d'eau consommée par l'ensemble de l'immeuble et non pour chaque logement. Le titulaire du compteur qui reçoit la facture et veut répartir le coût entre ses locataires le fait souvent de façon arbitraire sans forcément tenir compte du nombre de personnes dans les logements ni de la tarification progressive. Celle-ci n'était donc souvent que purement théorique.

Ce revirement par rapport au choix fait en 2005 montre bien que le prix de l'eau n'est jamais « juste » et qu'il est fonction d'arbitrages qui ont tous des biais, plus ou moins importants. Il montre aussi que les bonnes intentions peuvent avoir des effets pervers si elles ne sont pas appuyées par des études sérieuses de la consommation d'eau en fonction des caractéristiques sociales ou du bâti (ce qui n'est pas forcément facile à faire vu le manque de données statistiques en la matière) et que ces études doivent être reprises régulièrement car les contextes changent et influent sur la consommation de l'eau. Enfin, il rappelle que pour un bien de première nécessité comme l'eau, l'évolution des prix n'a pas les mêmes effets sur la consommation que pour d'autres types de produits. Il y a des seuils de consommation en dessous desquels il est difficile de descendre, quel que soit le prix demandé.

La difficile histoire de la tarification et l'impossible coût vérité

En dehors de ces quelques éléments, il est pour l'heure difficile de retracer l'histoire de la « fabrication » du prix de l'eau à Bruxelles, et plus encore de l'évolution du prix payé par l'utilisateur. Au-delà de leur complexité intrinsèque, les données sont éparpillées et non standardisées. Cette enquête est d'autant plus difficile à mener que les conventions établies entre la CIE, devenue CIBE en 1908, et les communes ont longtemps été de natures diversifiées.

Dans certaines communes, la CIBE traitait directement avec les habitants, dans d'autres (les communes fondatrices notamment), elle traitait avec les communes, mais libre à elles d'établir les prix et redevances facturés aux habitants. Les rapports annuels de la CIBE (devenue « Vivaqua » en 2006) contiennent certaines informations, mais disent très peu de chose sur les tarifs ou sur ce que l'abonné·e payait réellement. Surtout, elles n'ont rien de systématique. Cette discrétion des données est peut-être d'ailleurs liée au fait que le prix de l'eau a toujours été un sujet fort sensible.

En l'état, les changements de régime dans la construction de la tarification sont difficilement identifiables. Il semble qu'après la Deuxième Guerre mondiale, on ait tenté d'unifier les tarifs dans l'agglomération bruxelloise. Sur le principe, cette tarification comprenait « l'abonnement » à prix fixe, qui donnait droit à 40m³ d'eau. Au-delà, les fournitures supplémentaires étaient facturées à un prix 5 à 10 % plus cher que les premières. Il s'agissait donc d'une tarification progressive limitée à deux tranches... mais qui ne tenait pas compte de la taille du ménage, donc foncièrement injuste (cf. supra).

Cependant, l'unification réelle des structures tarifaires des 19 communes bruxelloises n'intervint que bien plus tard. En 1989, au moment de la création de la Région, les 19 communes s'associèrent alors au sein de l'Intercommunale Bruxelloise de Distribution d'eau (IBDE) et délèguèrent ensuite les missions opérationnelles à la CIBE, ce qui permit aussi au passage d'intégrer les 19 réseaux communaux, et d'établir un programme commun d'investissements. À ce moment, le principe d'une tarification linéaire de la consommation, où chaque m³ consommé avait le même prix, semble avoir été adopté. Cependant, les prérogatives des communes leur permettaient encore d'imposer des redevances complémentaires, ce qui, dans les faits, faisait varier le prix de services de l'eau d'une commune à l'autre.

Une bonne décennie plus tard, en 2001, le même processus de centralisation administrative eut lieu du côté de l'assainissement des eaux, avec la création de l'Intercommunale bruxelloise d'Assainissement (IBrA) qui s'occupait de la collecte et de l'assainissement des eaux usées des 19 communes en déléguant les aspects opérationnels à la CIBE. Les deux structures (IBDE et IBrA) fusionnèrent en 2006 et prirent le nom d' « Hydrobru » en 2010. En 2018, Hydrobru, qui avait pour mission d'établir la politique tarifaire et les plans d'investissement en matière de distribution et d'assainissement, fut absorbée par Vivaqua.

Parallèlement à ce mouvement de centralisation progressive des « opérateurs » de l'eau, la facture d'eau des Bruxellois·es allait bientôt comprendre trois composantes variables, en plus d'une redevance annuelle fixe (« l'abonnement »). La composante « consommation d'eau », payée selon une tarification progressive de quatre tranches mise en place dès 2005 (cf. supra), la composante « assainissement communal » qui doit couvrir le coût de l'entretien du réseau de collecte des eaux usées, et la composante « assainissement régional » qui doit couvrir le coût de l'épuration des eaux usées. Ces composantes variables sont calculées sur base de l'eau consommée par l'abonné·e (en tenant compte de la taille du ménage). Autrement dit, plus un ménage consomme de l'eau, plus il paye aussi pour la collecte et l'assainissement des eaux de Bruxelles, en vertu d'une lecture simple du principe du pollueur-payeur.

De cette manière, les coûts des services de l'eau ont été en grande partie reportés sur les consommateurs, alors qu'auparavant, ils étaient davantage supportés par la collectivité.

En réalité, ce basculement vers un financement par le consommateur est le résultat de l'application du principe du « coût intégral », aussi appelé « coût-vérité », imposé par la Directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000. Cette directive stipule dans son article 9 que « *La récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources associés aux dégradations ou aux incidences négatives sur le milieu aquatique soit pris en compte conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur* ». Les mots importants sont « récupération » et « pollueur-payeur ». Ils signifient que c'est au consommateur à payer pour les dégradations qui résultent de son utilisation des services de l'eau.

Cette directive a été transposée en Région bruxelloise par « l'Ordonnance-cadre Eau » du 20 octobre 2006. En dépit de la simplicité apparente de l'énoncé, il est pourtant impossible de déterminer ce coût-vérité, puisqu'une fois encore, tout dépend de ce qu'on inclut dans les services de l'eau. Faut-il par exemple y inclure le coût des investissements futurs ? Faut-il y inclure le coût d'innovations à même d'améliorer les performances environnementales d'une station d'épuration ? Doit-il inclure le coût des politiques de lutte contre les inondations ? Est-il juste d'y inclure le coût de l'épuration de l'eau de pluie qui entre en grandes quantités dans les stations d'épuration et dont le consommateur n'est pas directement responsable de la pollution ? Sans compter qu'à vouloir tout inclure dans la facture d'eau, on risque de la rendre impayable.

La menace est réelle d'assister à une augmentation continue du prix des services de l'eau, par exemple pour supporter les coûts de rénovation de réseaux d'égout devenus vétustes ou pour mettre les infrastructures en conformité avec des normes environnementales de plus en plus strictes, notamment en ce qui concerne l'assainissement. Au 1^{er} janvier 2022, le prix du m³ d'eau a été augmenté de 15 % pour un ménage avec une consommation moyenne en Région bruxelloise pour atteindre 3,86 €/m³. A titre indicatif, on évalue à 35m³ la consommation moyenne par personne par an ce qui, même si ce volume peut être très différent selon la composition et la taille du ménage dans lequel vit la personne. Cette augmentation a été assortie d'un nouveau dispositif d'accompagnement social. Cependant, l'augmentation de la vulnérabilité hydrique, évoquée dans d'autres articles du présent Cahier, est déjà le signal qu'un phénomène d'exclusion des services de l'eau est à l'œuvre. On estime *a minima* que 8 % de la population bruxelloise est aujourd'hui touchée par ce phénomène de difficulté d'accès à l'eau⁴.

⁴ May et al., « Formes, facteurs et importance de la vulnérabilité hydrique dans une métropole européenne », *Echogéo* [revue en ligne], 57 (Les enjeux de l'alimentation en eau potable dans les villes), 2021.



*Fig. 5. En 2022, l'espace et les infrastructures publiques sont devenues pauvres en eau.
(Infirmiers de rue)*

Ceci nous fait revenir au début de cet article, au lien entre le logement et l'accès à l'eau. En effet, dans le contexte de la paupérisation croissante d'une fraction importante de la population, et de la crise de l'accès au logement abordable et de qualité à Bruxelles, de plus en plus de personnes se retrouvent de facto sans accès au service de l'eau, soit que ce service leur coûte trop cher, soit qu'elles vivent dans un logement dont les installations sont déficientes, soit qu'elles n'aient pas, ou pas vraiment, de logement. Or, dans le système actuel, il reste difficile de contraindre les propriétaires privés à l'entretien ou à la remise en état des logements. Et la possibilité d'accéder à l'eau potable ou d'hygiène en dehors du logement, gratuitement ou pour un prix modique, a été quasiment supprimée au fil de l'histoire, au profit d'un modèle où les habitants sont devenus des consommateurs captifs, dans leur logement, d'un monopole des sociétés de distribution, fussent-elles publiques, sur un bien de première nécessité. Dès lors, la lente intériorisation de l'idée que l'accès à l'eau de boisson ou d'hygiène se fait au sein du logement, et uniquement au sein du logement, ne nous joue-t-elle pas aujourd'hui un mauvais tour ? Dans le contexte actuel, ne rend-elle pas impossible l'effectivité du « droit à l'eau potable et à l'assainissement », reconnu depuis 2013 par l'Assemblée générale des Nations Unies comme un droit fondamental et contraignant ?

Ce petit tour d'horizon des enjeux liés à la tarification des services de l'eau invite à se demander comment sortir du piège tendu par l'exigence européenne d'un impossible coût-vérité et comment redonner au financement des services de l'eau une dimension collective... et équitable.

Pour aller plus loin

- « Numéro spécial : Le prix de l'eau, un concept à géométrie variable », *Incidences. La lettre de l'environnement*, 424, 27^e année, 25 novembre 2019.
- Rapports annuels de la CIE/CIBE/Vivaqua depuis 1894.
- Xavier May et al., « Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles », *Brussels Studies* [revue en ligne], n°156, 2021.
- May et al., « Formes, facteurs et importance de la vulnérabilité hydrique dans une métropole européenne », *Echogéo* [revue en ligne], n°57 (Les enjeux de l'alimentation en eau potable dans les villes), 2021.
- Marc Mayne, *Aperçu historique de la distribution d'eau*, octobre 1989.
- Mathieu Sonck et Martin Pigeon, « Qui paie le service de l'eau », *Bruxelles en Mouvements*, 247 (Voix d'eau), mai 2011.
- Liliane Viré, *La distribution publique d'eau à Bruxelles, 1830-1870*, Pro Civitate, coll. Histoire, n°33, 1973, spécialement pp. 129-153.