

---

# AVIS

## Propositions tarifaires initiales de la SBGE et de VIVAQUA portant sur la période régulatoire 2022-2026

---

<b>Demandeur</b>	BRUGEL
<b>Demande reçue le</b>	7 septembre 2021
<b>Demande traitée par</b>	Commission Environnement
<b>Avis adopté par le Conseil d'Administration le</b>	4 octobre 2021
<b>Avis ratifié par l'Assemblée plénière du</b>	21 octobre 2021

## Préambule

Cette demande d'avis résulte des dispositions fixées par l'article 39/3 de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau. Celles-ci prévoient en effet que le régulateur sollicite l'avis de Brupartners (ainsi que du Comité des usagers de l'eau) à défaut d'accord entre BRUGEL et les opérateurs de l'eau sur les propositions tarifaires.

Brupartners rappelle avoir émis les avis suivants en lien direct avec la thématique traitée :

- L'avis du 19 novembre 2020, sur saisine de BRUGEL, concernant les demandes de VIVAQUA et de la SBGE d'indexation de leurs tarifs au 1er janvier 2021. ([A-2020-051-BRUPARTNERS](#)) ;
- L'avis du 17 octobre 2019, sur saisine de BRUGEL, relative à la demande de Vivaqua d'indexation de ses tarifs au 1er janvier 2020. ([A-2019-071-CES](#)) ;
- L'avis du 18 janvier 2018 relatif au projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant divers arrêtés en matière tarifaire dans le secteur de l'eau. ([A-2018-003-CES](#)).

Brupartners a par ailleurs déjà émis de nombreux avis sur la thématique de l'eau. Ceux-ci peuvent être consultés sur notre [site Internet](#).

## Avis

**Brupartners insiste sur le fait que le présent avis est conditionné au fait que les simulations réalisées par BRUGEL et les opérateurs de l'eau inscrites dans les documents qui lui ont été fournis soient fiables et reflètent la réalité.**

**Or, lors de ses travaux, Brupartners a pris connaissance de simulations contredisant certaines données ayant servi à estimer les impacts des propositions tarifaires sur les factures des consommateurs.**

**Bien que le délai de remise de son avis ne lui a pas permis d'approfondir cette problématique, Brupartners détaille ce point sous le titre « 1.2. Financement des opérateurs et impacts socio-économiques - Divergences entre les impacts estimés ».**

### 1. Considérations générales

#### 1.1 Deux interpellations

**Brupartners est interpellé directement par le régulateur concernant les deux points suivants :**

- la tension du prix variable entre les usagers « non-domestiques » et « domestiques » ;
- la situation des ménages derrière un compteur collectif avec des consommations mixtes.

*Consommations « non-domestiques » et « domestiques »*

**Brupartners** constate que VIVAQUA plaide pour le maintien d'un traitement tarifaire différent entre les usagers domestiques et non-domestiques<sup>1</sup> alors que BRUGEL souhaite quant à lui faire converger les tarifs appliqués à ces deux types d'usagers.

VIVAQUA se fonde sur le principe d'égalité de traitement des usagers de l'eau qui veut que seule une différence objective de situations puisse justifier un traitement tarifaire différent. Or, l'opérateur estime que la correction d'avantages indirects ainsi que l'intégration de coûts supplémentaires engendrés par les consommations non-domestiques constituent précisément une différence objective de situation. Il avance les arguments suivants :

- Certains usagers non-domestiques peuvent bénéficier de la récupération de la TVA (6%) et de la déduction fiscale de la facture d'eau dans le cadre de l'impôt des sociétés ;
- Certaines entreprises peuvent avoir davantage de facilités à mettre en place des processus pour diminuer leur consommation d'eau ;
- Des surcoûts d'exploitation et d'investissement sont générés par certaines consommations non-domestiques (en raison des débits demandés ou de la part plus élevée de rejet d'eaux usées) ;
- Certains clients non-domestiques rejettent des eaux sensiblement plus polluées. Outre l'impact sur l'environnement, cette situation représente également un surcoût à intégrer (accroissement du risque de dégradation des égouts, besoin d'une épuration plus complexe) ;
- Les grandes surfaces imperméables dont disposent certains usagers non-domestiques génèrent une charge plus lourde pour le réseau (impact en termes d'évacuation des eaux de pluie).

Pour l'opérateur, le maintien d'un traitement différencié entre les usagers est donc justifié (tant qu'il reste raisonnable et ne vise pas le financement d'une catégorie d'usagers par une autre). En outre, l'opérateur souligne que la tarification appliquée aux usagers non-domestiques reste en dessous de la moyenne belge des tarifs appliquées à ces usagers (même en intégrant l'augmentation tarifaire envisagée).

**Brupartners** prend acte de l'argumentaire de VIVAQUA. Il ajoute que l'eau consommée par des usagers domestiques constitue une ressource vitale, un bien de première nécessité alors que dans le cadre d'un usage non-domestique, cette ressource est généralement un bien intermédiaire dont le coût peut être intégré au prix des biens ou des services mis sur le marché par les acteurs économiques. En effet, la consommation d'eau « non-domestique » peut aussi constituer un bien de première nécessité pour certaines entreprises accueillant et hébergeant des usagers (consommation d'eau potable, respect de normes sanitaires...) ou pour certains métiers (ex : coiffeurs, les dentistes,...).

**Brupartners** estime dès lors justifiée l'existence d'un traitement tarifaire raisonnablement différent entre les usagers domestiques et non-domestiques.

Néanmoins, si une distinction raisonnable entre les usagers peut se concevoir, **Brupartners** insiste pour que le différentiel actuel entre le tarif « domestique » et « non-domestique » ne s'accroisse pas.

---

<sup>1</sup> Le terme variable, c'est-à-dire le mètre-cube d'eau, serait facturé à 3,8614 euros pour les usagers domestiques et à 4,694 euros pour les usagers non-domestiques (TVA comprise). Cela représente une différence de 21,5%.

Enfin, **Brupartners** tient à souligner que les usagers non-domestiques bruxellois ne disposent pas d'un réseau leur permettant de réutiliser des « eaux grises », de nature à éviter la consommation d'eau potable lorsque celle-ci n'est pas nécessaire.

### *Clients mixtes*

L'un des impacts attendus de la proposition tarifaire de VIVAQUA est la baisse des factures pour certains ménages derrière un compteur collectif avec des consommations mixtes (domestique et non-domestique). Dans la mesure où la consommation de ces entités mixtes (ménages et entreprises) ne dépasse pas plus de deux fois la consommation moyenne des ménages, elles se verraient appliquer le tarif linéaire domestique (inférieur au tarif linéaire unique auquel elles sont actuellement facturées). L'ensemble des autres ménages verront dans le même temps leurs factures augmenter (à l'exception des gros consommateurs).

**Brupartners** estime que cet effet n'est pas problématique dans la mesure où il consiste en un rééquilibrage d'une situation actuellement injustifiée, résultant de la difficulté à objectiver ces situations au moyen de compteurs d'eau séparés, ce qui conduit ces ménages à payer actuellement un tarif trop élevé. Dans la nouvelle situation ce sont des entreprises derrière un compteur mixte qui bénéficieraient d'un tarif avantageux pour autant qu'elles aient une faible consommation d'eau.

Plus globalement, **Brupartners** souligne que seule une connaissance plus fine des consommations mixtes, grâce au déploiement de compteurs individuels, permettrait de facturer distinctement les consommations desdits ménages d'une part et celles nécessaires aux activités « non-domestiques » d'autre part.

## 1.2 Financement des opérateurs et impacts socio-économiques

**Brupartners** est conscient que le financement des opérateurs bruxellois de l'eau doit être assuré alors même que ces opérateurs accusent, aujourd'hui, un déficit structurel. La situation financière actuelle des opérateurs n'est pas saine et doit s'améliorer. Dès lors, l'assainissement de la dette des opérateurs (induisant des charges de dettes importantes) doit être un objectif.

Aujourd'hui, outre l'emprunt, le financement des opérateurs est principalement assuré par deux sources : la subsidiation régionale et les factures d'eau. Il y a donc deux possibilités pour garantir le financement des opérateurs de l'eau :

1. Revoir les méthodologies tarifaires des opérateurs, afin de tendre vers l'application d'un prix-vérité de l'eau ;
2. Accroître les subsides régionaux structurels.

La subsidiation des opérateurs de l'eau permet de ne pas impacter directement les factures d'eau. Toutefois, elle est supportée par l'ensemble des contribuables bruxellois et induit un risque de dérapage budgétaire. L'application d'un prix-vérité de l'eau permettrait d'imputer le prix de l'eau à tous les consommateurs d'eau (qu'ils soient, ou non, assujettis à l'impôt) mais induirait une hausse de prix.

**Brupartners** prend acte que l'option actuellement favorisée consiste en une solution combinée, impliquant un effort de l'utilisateur (augmentation de la facture moyenne globale de +/- 15%) et une augmentation annuelle de la dette de VIVAQUA d'environ 30 millions d'euros/an (la dette de cet opérateur augmenterait donc toujours mais resterait en dessous du seuil de 1 milliard d'euros).

**Brupartners** estime que l'apurement de la dette des opérateurs est nécessaire. Dans ce contexte, une augmentation raisonnable du prix de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale (où le prix de l'eau est inférieur que celui pratiqué dans les autres Régions) pourrait se justifier. Néanmoins, il insiste avec vigueur sur les éléments suivants :

- Toute hausse des tarifs de l'eau, même jugée « faible »/« acceptable », peut impacter négativement (parfois fortement) certains ménages ou entreprises. D'autant qu'une hausse tarifaire interviendrait dans un contexte économique actuellement défavorable, notamment en raison de l'augmentation du prix de l'ensemble des matières premières induisant entre autres des hausses significatives du coût de l'énergie ;
- L'eau potable étant une ressource vitale constituant à ce titre une dépense contrainte avec une faible « élasticité-prix », celle-ci doit impérativement rester accessible à tous ;
- Le financement des dépenses n'étant pas intégralement liées aux consommations d'eau au seul moyen de la facturation des consommateurs est anormal. A cet égard, il est à souligner que l'augmentation tarifaire porte essentiellement sur un ajustement des coûts relatifs à la rénovation du réseau d'assainissement (ce point sera développé sous le titre « 1.3. Coûts non- liés aux consommations ») ;
- Il est indispensable de pouvoir avoir une meilleure vision des différentes mesures combinées ayant un impact sur la facture finale pour pouvoir mesurer l'impact socio-économique (disparition du tarif progressif / dispositif du « chèque-eau » / augmentation tarif moyen).

L'enjeu sociétal d'une hausse des tarifs de l'eau est donc de grande ampleur. **Brupartners** insiste pour qu'une attention scrupuleuse soit accordée à l'examen des impacts socio-économiques et pour que des solutions visant à limiter au maximum ces impacts sur les plus fragiles soient mises en œuvre. Par ailleurs, il estime impératif qu'une hausse de la tarification de l'eau aille de pair avec la garantie de mise en œuvre de mécanismes de solidarités solides, efficaces, simples et pérennes. Les mesures de protection et de garantie d'accès à l'eau doivent être inscrites dans une ordonnance afin de garantir leur pérennité. Il serait également pertinent de les déterminer en s'inspirant des mécanismes de protection des consommateurs existants dans le marché du gaz et de l'électricité.

#### *Divergences entre les impacts estimés*

**Brupartners** s'interroge à plusieurs égards concernant le tableau estimant les impacts des propositions tarifaires sur différents types de consommateurs qui lui a été présenté. Dans un souci de lisibilité, ce tableau est repris ci-dessous :

**Tableau 1 : Estimation des impacts présenté par BRUGEL**

Nombre habitant	Consommateur type	Conso Moyenne	Facture 2021 (TVAC)	Facture 2022 (TVAC)	Variation (%)	Variation de facture (€)	Variation de facture /personne
1	Petit consommateur	18,79	71,81	85,20	18,7%	13,39	13,39
	Consommateur moyen	37,58	157,33	176,83	12,4%	19,50	19,5
	Gros consommateur	75,16	408,60	361,13	-11,6%	-47,47	-47,47
2	Petit consommateur	18,15	113,46	135,10	19,1%	21,64	10,82
	Consommateur moyen	36,29	274,90	312,07	13,5%	37,17	18,585
	Gros consommateur	72,59	749,52	667,74	-10,9%	-81,78	-40,89
3	Petit consommateur	17,52	150,46	179,04	19,0%	28,58	9,53
	Consommateur moyen	35,05	378,66	435,39	15,0%	56,73	18,91
	Gros consommateur	70,10	1050,17	950,17	-9,5%	-100,00	-33,33
4	Petit consommateur	16,92	183,02	217,32	18,7%	34,30	8,57
	Consommateur moyen	33,85	469,35	547,40	16,6%	78,05	19,51
	Gros consommateur	67,69	1312,63	1209,65	-7,8%	-102,98	-25,745
5	Petit consommateur	16,34	211,40	250,25	18,4%	38,85	7,77
	Consommateur moyen	32,68	547,64	648,68	18,5%	101,04	20,21
	Gros consommateur	65,37	1538,90	1447,40	-5,9%	-91,50	-18,3
6	Petit consommateur	15,78	235,80	278,09	17,9%	42,29	7,05
	Consommateur moyen	31,56	614,17	739,81	20,5%	125,64	20,94
	Gros consommateur	63,13	1730,87	1664,54	-3,8%	-66,33	-11,055
Compteur collectif	Petit consommateur	32,56	158,13	155,26	-1,8%	-2,87	
	Consommateur moyen	65,11	291,02	281,51	-3,3%	-9,51	
	Gros consommateur	130,22	556,82	534,01	-4,1%	-22,81	
Non domestique (HTVA)		100,00	408,89	470,21	15%	61,32	
		200,00	793,39	913,04	15%	119,65	
		400,00	1564,18	1798,70	15%	234,52	

Si l'estimation de l'impact pour les consommateurs « non-domestiques » semble correcte, **Brupartners** s'interroge quant aux divergences qu'il constate avec une autre comparaison qui lui a été présentée entre les tarifs progressifs actuels<sup>2</sup> et le tarif linéaire qui serait appliqué dès 2022 (3,8614€/m<sup>3</sup>).

<sup>2</sup> 2,1405€/m<sup>3</sup> pour la tranche 1 (pour les 15 premiers m<sup>3</sup> d'eau consommés)

3,8146 €/m<sup>3</sup> pour la tranche 2 (de 16 à 30 m<sup>3</sup>)

5,6389€/m<sup>3</sup> pour la tranche 3 (de 31 à 60 m<sup>3</sup>)

8,2298€/m<sup>3</sup> pour la tranche 4 (+ de 60 m<sup>3</sup>)

**Tableau 2 : Estimation des impacts réalisée par M. Xavier May (NDLR : les données intègrent bien l'évolution du terme fixe qui passe de 25,23 € actuellement à 29,02 € en 2022)**

nombre d'habitants	type de consommateur	Conso moyenne	tarif 2021 (TVAC)	tarif 2022 (TVAC)	variation (%)	variation de facture
1	petit consommateur	18,79	71,79	101,58	41,48 %	29,78
1	consommateur moyen	37,58	157,30	174,13	10,70 %	16,83
1	gros consommateur	75,16	408,49	319,24	-21,85 %	-89,24
2	petit consommateur	18,15	113,48	169,19	49,10 %	55,71
2	consommateur moyen	36,29	274,82	309,28	12,54 %	34,46
2	gros consommateur	72,59	749,44	589,62	-21,33 %	-159,83
3	petit consommateur	17,52	150,39	231,98	54,25 %	81,58
3	consommateur moyen	35,05	378,64	435,05	14,90 %	56,41
3	gros consommateur	70,1	1050,07	841,07	-19,90 %	-209,00
4	petit consommateur	16,92	182,96	290,36	58,70 %	107,40
4	consommateur moyen	33,85	469,38	551,85	17,57 %	82,48
4	gros consommateur	67,69	1312,35	1074,53	-18,12 %	-237,82
compteur collectif	petit consommateur	32,56	128,99	154,75	19,97 %	25,76
	consommateur moyen	65,11	325,78	280,44	-13,92 %	-45,34
	gros consommateur	130,22	861,62	531,85	-38,27 %	-329,77

**Brupartners** constate que, pour certaines situations, les variations sont notablement divergentes de celles présentées dans les documents qui lui ont été fournis. Il semble que les chiffres présentés par BRUGEL résultent d'une estimation de la facture en 2022 en application d'un nouveau tarif progressif, ceci en contradiction avec les explications reçues oralement selon lesquelles ce tarif progressif serait abandonné (voir plus bas).

Par ailleurs, **Brupartners** indique que la proposition tarifaire de la SBGE lui a été présentée comme « une demande de tarif qui consiste à un statu quo par rapport aux tarifs actuels ». Si cette affirmation est correcte concernant la tarification de l'eau pour usage « non-domestique » (environ un tiers du total de la consommation d'eau), elle ne semble pas l'être pour les usagers domestiques. Ces derniers, dans l'hypothèse où leur consommation correspondrait à la moyenne régionale (35m<sup>3</sup>), verraient la part « SBGE » de leurs factures augmenter d'environ 19% (la contribution pour l'assainissement passant de 0,51 à 0,61€/m<sup>3</sup> TVAC).

**Brupartners** insiste pour que des explications quant à cette situation lui soient fournies. **Brupartners** fait l'hypothèse que cet effet est lié à la disparition du tarif progressif et qu'il se reflète dans les chiffres calculés par M. X. May et présentés ci-dessus. Conscient que de nombreuses situations spécifiques peuvent complexifier l'évaluation des impacts induits par des changements tarifaires (il peut notamment être complexe d'estimer précisément les volumes d'eau consommés dans certaines situations), il estime néanmoins cette situation à tout le moins maladroite et de nature à altérer sa capacité à émettre un avis circonstancié et d'à-propos.

**Brupartners** rappelle en outre sa demande pour que les impacts socio-économiques soient examinés rigoureusement et scrupuleusement, entre autres par classe de revenus.

Par ailleurs, **Brupartners** souligne que ces divergences peuvent aussi avoir un impact sur l'estimation des rentrées attendues pour les opérateurs. Ces rentrées pourraient donc être plus élevées

qu'actuellement anticipées. Cette situation induirait la question de l'affectation de ces montants supplémentaires (serviraient-ils à la réduction du prix de l'eau ou à l'apurement de la dette des opérateurs ?).

Enfin, **Brupartners** exprime son interrogation concernant un élément méthodologique pouvant également influencer l'analyse des impacts. Une grosse consommation d'eau est définie comme une consommation de plus de 75m<sup>3</sup>/an. Il s'agit du seul profil de consommateur qui est présenté comme étant systématiquement bénéficiaire du changement de tarif. Or, une telle consommation représente plus de deux fois la consommation moyenne. Hormis les anomalies (fuite, occupation de logement ne correspondant pas à la composition de ménage), ce volume de consommation est-il réaliste ?

### *La tarification progressive*

**Brupartners** avait exprimé ses doutes quant aux aspects sociaux et écologiques de la tarification progressive et avait exprimé le souhait que ce dispositif soit analysé. Il a dès lors pris connaissance avec intérêt de la publication de Brussels Studies à ce sujet<sup>3</sup>.

Sans entrer dans les détails de l'argumentaire développé dans cette publication, **Brupartners** constate que la balance entre les avantages supposés de la tarification progressive et ses désavantages<sup>4</sup> est négative. Ce résultat est principalement dû à la très faible élasticité-prix de l'eau, qui induit peu de liens entre les volumes consommés et les revenus des consommateurs ou le prix de l'eau. De plus l'application du tarif progressif pose une série de problèmes pratiques qui en prive de nombreux ménages voire en pénalise certains.

La tarification progressive ne semblant remplir ni son rôle social ni son rôle écologique, **Brupartners** est dès lors favorable à un retour à la tarification linéaire.

**Brupartners** constate que la tarification progressive reste néanmoins envisagée par VIVAQUA afin d'anticiper une obligation légale en la matière. L'opérateur a toutefois prévu de fixer des tarifs très similaires pour chacune des tranches, rapprochant ainsi sa tarification progressive putative en un tarif linéaire dans les faits. **Brupartners** estime que cette proposition ne contrevient pas aux dispositions actuelles de l'ordonnance-cadre eau dans la mesure où cette dernière ne précise pas les modalités de la tarification progressive.

## 1.3 Coûts non-liés aux consommations

**Brupartners** estime nécessaire de définir rigoureusement les éléments à intégrer dans le calcul du prix-vérité de l'eau et considère que le financement de dépenses n'étant pas intégralement liées aux consommations d'eau au seul moyen de la facturation des consommateurs est anormal.

Dès lors, **Brupartners** questionne l'opportunité de facturer aux consommateurs (domestiques ou non) des éléments des factures ne résultant pas exclusivement de leurs consommations, principalement l'assainissement des eaux de pluie.

<sup>3</sup> [Xavier May, Pauline Bacquaert, Jean-Michel Decroly, Léa de Guiran, Chloé Deligne, Pierre Lannoy et Valentina Marziali, « Pourquoi ne pas en finir avec la tarification progressive de l'eau à Bruxelles ? », Brussels Studies, Collection générale, n° 156, mis en ligne le 09 mai 2021](#)

<sup>4</sup> Principalement la difficulté à prendre en considération les situations réelles (souvent différentes de celles inscrites au Registre national) ou spécifiques (par exemple les gardes alternées d'enfants) afin de répartir justement les consommations d'eau.



À cet égard, **Brupartners** souligne que les stations d'épuration bruxelloises doivent assainir chaque année entre 120 et 140 millions de m<sup>3</sup>. Or, sur le même laps de temps, VIVAQUA vend environ 60 millions de m<sup>3</sup>. C'est donc la moitié du volume d'eau à assainir qui n'est pas liée directement aux consommations puisqu'il provient quasi exclusivement des eaux de pluie. L'intégration de l'entièreté du coût de l'assainissement des eaux usées à la facturation des consommateurs d'eau s'écarte donc du principe de pollueur-payeur (principe auquel Brupartners souscrit). En outre, **Brupartners** souligne que le coût de la gestion des eaux de pluie est probablement plus élevé que celui de la gestion des consommations « classiques ». En effet, comme les événements survenus en juillet 2021 l'ont tragiquement démontré, le caractère relativement imprévisible des phénomènes météorologiques et les volumes potentiellement importants des eaux de pluie imposent la mise à disposition d'infrastructures adaptées et plus coûteuses que celles nécessaires à la gestion des eaux issues de la consommation « classique » (ex : les bassins d'orage).

Dès lors, **Brupartners** estime que la subsidiation par les pouvoirs publics des montants nécessaires à la bonne gestion et à l'assainissement des eaux de pluie (ainsi que d'autres éléments n'étant pas intégralement liés aux consommations) serait légitime. Elle serait par ailleurs de nature à modérer la hausse tarifaire attendue. Une piste alternative à cette subsidiation serait de sortir la part « assainissement » de la structure du prix de l'eau et de prévoir une taxation en adéquation avec le principe du pollueur/payeur afin de recouvrir les coûts de cet assainissement.

## 2. Considérations particulières

### 2.1 Concernant un cas particulier d'usager non-domestique

**Brupartners** attire l'attention sur la situation particulière des acteurs économiques disposant d'enveloppes budgétaires couvrant leurs frais de fonctionnement (notamment les institutions du non-marchand). Ces enveloppes n'ayant plus été augmentées depuis un certain temps, toute augmentation (même légère) des frais de fonctionnement (donc de la facture d'eau) est susceptible de représenter un impact important. Par ailleurs, Brupartners suggère d'être également attentif aux éventuels impacts sur les acteurs économiques soumis à une tarification régulée qui pourraient à ce titre rencontrer des difficultés pour répercuter des hausses tarifaires dans leurs tarifs.

### 2.2 Concernant la comparaison interrégionale du prix de l'eau.

**Brupartners** salue l'analyse des situations rencontrées dans les deux autres Régions en matière de tarification de l'eau. Cette analyse démontre que le prix du m<sup>3</sup> d'eau est significativement plus élevé en Flandre et en Wallonie qu'en Région de Bruxelles-Capitale.

Ce constat doit néanmoins prendre en considération le fait qu'il existe des explications objectives au fait que la gestion et l'assainissement de l'eau coûtent moins cher en Région de Bruxelles-Capitale. En effet, la taille et la densité du réseau bruxellois ainsi que la (quasi) absence d'agriculture dans notre Région réduisent les coûts de gestion/assainissement.

\*  
\*      \*