

L'eau : une marchandise ?

L'eau, bien commun par excellence, indispensable à la vie, n'en devient pas moins objet de marchandisation. Sa production, sa distribution, son épuration ou sa collecte génèrent des coûts, qu'il faut couvrir soit au titre de consommateur final, soit au titre de collectivité. Une question essentielle demeure toutefois, à savoir si ces activités doivent générer des bénéfices privés. Si la question se pose de manière brûlante aux décideurs européens, sous influence de puissants lobbys, quel est l'état de la situation au niveau belge ?

Introduction

À partir des années 50, l'accès à l'eau potable au domicile de tout un chacun s'est généralisé dans une grande partie de l'Europe. Il a fallu, pour cela, mener des politiques d'investissement conséquentes qui, selon les options prises et les traditions en place dans chaque pays, ont laissé plus ou moins de place à des opérateurs privés. Privés ou publics, les opérateurs sont donc amenés à gérer des monopoles locaux de service public de l'eau.

Cette phrase contient en elle-même des paradoxes, puisqu'on y trouve à la fois l'idée que des entreprises privées se voient chargées d'assurer un service public... qu'on y parle de monopoles locaux, dans la mesure où chaque zone géographique n'accueille qu'un seul distributeur... et que cette configuration altère la conception que l'on se fait d'une saine concurrence sur un marché. L'eau devient très vite dans nos esprits une marchandise, et non plus un bien commun. Pour comble, l'eau devient une marchandise, vendue de plus en plus cher, alors que la nature, principale fournisseur de ce bien, n'envoie jamais de facture ! Tous ces facteurs concourent à aiguïser l'appétit du secteur privé, car ils peuvent être source d'importants profits !

Notre analyse n'ambitionne pas de lever le voile sur tous ces paradoxes, qui illustrent la complexité de penser un accès général et garanti à une eau de qualité malgré la croissance des coûts mis en œuvre, mais elle fournira aux lecteurs les premières bases d'une réflexion sur ce thème passionnant tout en donnant des clés de compréhension bien terre à terre du prix d'un verre d'eau.

À votre santé !

Deux mots d'Europe

Quelle sera la position de l'Union européenne, quelles seront ses réponses « en matière de gouvernance, de régulation, de tarification, de droit d'accès »¹ du secteur de l'eau.

Quelle place y occupera demain le service public ?

L'UE semble s'être avant tout intéressée aux principes devant prévaloir en matière de tarification : on y trouve le principe de la réalité des prix – aussi appelé la « facturation vérité » – ainsi que le principe de facturation reposant sur la consommation. Dernière ces concepts se cache l'idée que le consommateur final paye tous les frais mis en œuvre pour son eau potable, ce qui réduit d'autant, en théorie, la prise en charge par la collectivité, d'une partie de ces coûts. On pense notamment à l'égouttage et à l'épuration d'eau, qui en tant que tels ne sont techniquement pas liés à l'adduction d'eau potable.

L'Union européenne s'est également intéressée à la qualité de l'eau distribuée et notamment aux maximas en matière de concentration en plomb. Ces derniers passeront de 25 µg/l actuellement à 10 µg/l d'ici fin 2013. Ce type de dispositions légales a d'importantes répercussions financières, car les aménagements des réseaux de distribution qu'elles impliquent sont extrêmement coûteux, et, qu'en l'occurrence, ces coûts doivent être répercutés sur la facturation. Ce mouvement ne risque-t-il pas, par une surenchère du prix de l'eau, de menacer l'accès universel à ce bien commun qu'il convient de préserver à tout prix ?

Cette question essentielle reste ouverte et des antagonismes sont observables entre les tenants d'une pensée libérale, supportés par d'importants groupes industriels (Veolia et Suez, pour ne citer que les plus gros), et les tenants de traditions nationales illustrant des réussites en matière de gestion publique du secteur de l'eau, tant en termes de qualité des prestations que d'efficacité économique. Par ailleurs, des mouvements et penseurs modélisent et testent d'autres façons de penser la gestion de l'eau, ouvrant tout grand la porte à la participation et aux alternatives de financement à envisager². Les dés ne sont pas jetés, mais notre sentiment aujourd'hui est que l'opinion publique est trop peu informée, trop peu mobilisée quant à ces questions, alors que, selon le type de réponses apportées, la vie quotidienne, et surtout la facture de tous les consommateurs, seront lourdement impactées !

Évolution de la situation en Belgique

Le secteur de l'eau, en ce qu'il doit assurer l'alimentation en eau potable, comprend différentes étapes, dont voici les principales :

- la production : captage et acheminement ;
- la distribution ;
- la récupération des eaux usées ;
- l'assainissement.

Bien que l'eau ne connaisse pas de frontière, puisqu'elle est avant tout sensible à la topographie des sols et qu'elle s'ordonne naturellement en bassins versants, elle est gérée en Belgique au niveau des trois régions. C'est donc en passant en revue les

¹Marc Laimé, 30/04/2008, « L'Europe de l'eau(4) : quel avenir pour le service public ? ». Accès libre : www.

²Nous renvoyons le lecteur aux auteurs suivants : Riccardo Petrella, *Le Manifeste de l'eau : pour un contrat mondial*, Labor, Lovrival (Belgique). Collection La Noria - 20 décembre 1998, mais aussi, Etats Généraux de l'Eau à Bruxelles, septembre 2011, « Propositions pour une politique participative de l'eau à Bruxelles ».

principales caractéristiques régionales que nous donnerons un aperçu de l'organisation actuelle du secteur.

Privé >< public ? Qui fait quoi ?

Production	
Région de Bruxelles-Capitale	Vivaqua SCRL ³ Intercommunale de type transrégional, rassemblant notamment les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale , ainsi que 4 communes wallonnes et 15 communes flamandes. Elle fournit la grande majorité de l'eau en région bruxelloise, le solde étant fourni par quelques autres sociétés de distribution.
Wallonie	Société wallonne des eaux (SWDE) SCRL , regroupant des pouvoirs publics, à savoir : 200 communes, 12 intercommunales, les 5 provinces wallonnes, la Région wallonne et la Société publique de gestion de l'Eau (société de droit public créée par la Région wallonne, dans le cadre de la gestion intégrée de l'ensemble du cycle de l'eau). La SWDE est la plus importante société de production-distribution d'eau de la région (70 % des raccordements). Viennent ensuite une dizaine d'autres sociétés intercommunales : CILE (région liégeoise), AIEC (Condroz), AIEM (Molignée), CIDESER (Sivry-Rance), CIESAC (Clavier), IDEN (Nandrin-Tinlot), IEBCBW (centre du Brabant wallon), IEG (Mouscron), INASEP (Sud de la province de Namur). Enfin, dans 45 communes, la distribution est assurée par une régie communale.
Région flamande	De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW), SCRL , détenue par la Région flamande, les provinces de Brabant, Limbourg, Anvers, Flandre orientale et Flandre occidentale ainsi que des communes affiliées. En plus de la fourniture d'eau potable, la VMW est également active dans l'égouttage et l'épuration. D'autres opérateurs sont présents en Flandre, et notamment : l' <i>Antwerpse Waterwerken</i> , AWW) qui fournit en eau potable 7 municipalités de la Province d'Anvers (Antwerp, Mortsel , Boechout , Edegem , Kontich , Hove , Zwijndrecht et Kapellen - [16]) et <i>Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Watervoorziening (TMVW)</i> SCRL qui fournit 67 municipalités dans la province de Flandre orientale. [17]
Distribution	
Région de Bruxelles-Capitale	Hydrobru SCRL Intercommunale qui associe les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale . Vivaqua assure pour le compte d'Hydrobru les activités administratives, techniques et commerciales liées à la distribution d'eau.
Wallonie	La SWDE distribue de l'eau à plus de 200 communes, le reste est fourni par les intercommunales citées précédemment (peu de différences entre producteurs et distributeurs).
Région flamande	De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW), SCRL ainsi que quelques autres intercommunales (peu de différences entre producteurs et distributeurs).
Réseau d'égouttage	

³<http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/les-intercommunales-bruxelloises/vivaqua>

Région de Bruxelles-Capitale	Hydrobru gère les réseaux d'égouts des 19 communes bruxelloises.
Wallonie	La Société Publique de Gestion de l'Eau (SPGE) est une société anonyme de droit public mise en place par la Région wallonne en 1999. L'actionnariat est mixte, et on retrouve notamment quelques sociétés anonymes représentées dans le conseil d'administration : SA Dexia, SA Innotech, SA Samanda, SA Socofe, SA Sparaxis. Elle s'occupe prioritairement de la collecte des eaux usées et de l'épuration.
Région flamande	<i>De Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)</i> , SCRL est également active dans les activités d'égouttage.
Epuration	
Région de Bruxelles-Capitale	<p>Les collecteurs régionaux et l'organisation de l'épuration des eaux sont du ressort de la Société bruxelloise de gestion de l'Eau (SBGE), société anonyme de droit public.</p> <p>Les eaux usées bruxelloises sont traitées soit dans la station d'épuration Nord, gérée par le consortium privé Aquiris, soit dans la station Sud, confiée à Vivaqua. Tous les rejets sont soumis à une autorisation délivrée par Bruxelles Environnement via le permis d'environnement.</p> <ul style="list-style-type: none"> AQUIRIS est une filiale du groupe international VEOLIA qui est née à la suite d'un appel d'offre de la Région de Bruxelles-Capitale, pour concevoir, construire et exploiter durant 20 ans la station d'épuration de Bruxelles-Nord.
Wallonie	<p>La Société publique de gestion de l'Eau (SPGE). Dont la mission essentielle est d'assurer la coordination et le financement du secteur de l'eau en Wallonie.</p> <p>En concertation avec les autres partenaires de l'eau (.pdf - 43Kb), elle s'occupe prioritairement de l'assainissement des eaux usées et de la protection des captages.</p>
Région flamande	Aquaфин SA (<i>Vlaamse Milieuholding NV</i> en détient 100 % des parts) est un opérateur du traitement des eaux usées en Flandre. Sa mission est de concevoir, financer, construire et gérer les infrastructures supra-municipales. Aquaфин est indemnisée sur la base des frais réels et sur une marge bénéficiaire définie contractuellement.

De ce premier tour d'horizon des opérateurs en place dans le secteur de l'eau, on peut sans doute souligner :

- la part toujours prépondérante des autorités publiques dans le secteur ;
- l'apparition, pas toujours simple à identifier, d'opérateurs privés ou mixtes, sous-traitant certaines missions ;
- l'apparition, relativement contenue jusqu'ici, d'une rémunération privée des activités dans le secteur de l'eau (le principe de bien commun, entendu comme ne pouvant donner lieu à une appropriation privée de bénéfice n'est donc plus respecté dans certains cas).

L'argument le plus souvent évoqué pour justifier le recours à la sous-traitance privée est la difficulté de financement que rencontre le secteur public, avec, pour corollaire, la lenteur des progrès en matière environnemental et qualitatif qui sont par ailleurs exigés au niveau européen.

Le prix de l'eau... une complexe alchimie

Les tarifications de l'eau diffèrent d'une région à l'autre, d'un bassin hydraulique à l'autre, mais un principe général se retrouve partout : le prix payé doit permettre de couvrir les coûts mis en œuvre pour acheminer l'eau depuis son point de captage jusqu'au robinet, mais également les coûts d'égouttage et d'épuration qui interviennent dans le cycle général de l'eau.

La mise en place de ce principe, édicté au niveau européen, est la principale raison de l'augmentation des prix de l'eau observée ces dernières années.

La spécificité de l'eau, en tant que bien commun plutôt que marchandise, est toutefois de plus en plus battue en brèche par l'organisation du secteur. Ce constat est renforcé par la difficulté croissante que nous avons de penser notre accès à l'eau comme l'exercice d'un droit de citoyen plutôt que comme la réalisation d'un acte de consommation. Un dernier rempart, fragile, de cette dimension « commune », se traduit par un système de tarification sociale ou solidaire. En Flandre, les premiers mètres cube d'eau sont gratuits pour tout un chacun (15 m³ par personne par an), en Wallonie, la cotisation à un Fonds social permet aux personnes en difficulté (mise en demeure de paiement de la facture) de pouvoir y faire appel par l'intermédiaire du CPAS local ; quant à Bruxelles, un tarif « social » y est appliqué pour tous sur les 15 premiers m³.

Dans les trois régions, on observe qu'au coût de l'eau proprement dit, viennent s'ajouter d'une part un coût (au m³) des frais de distribution et un coût (au m³) des frais d'épuration et d'égouttage d'autre part. Leur formalisation sur la facture varie toutefois d'une région à l'autre, tant au niveau des montants qu'au niveau des formulations (parfois on voit apparaître le terme de *redevance assainissement*, parfois celui de *Coût-Vérité à la Distribution* (CVD) ou d'*assainissement*, ou de *redevance forfaitaire*...). À titre d'illustration, nous nous pencherons en détail sur la tarification en place dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Le prix de l'eau : les différents morceaux

L'eau, à proprement parler...		
Tranche de consommation	Volumes	Prix (date d'application : 01/01/2012) - Bruxelles-Capitale
Tranche 1 - Vitale	De 0 à 15 m ³	1,0412 €/m ³
Tranche 2 - Sociale	De plus de 15 m ³ à 29 m ³	1,9050 €/m ³
Tranche 3 - Normale	De 30 m ³ à 59 m ³	2,8232 €/m ³
Tranche 4 - Confort	60 m ³ et plus	4,1909 €/m ³
La redevance annuelle par logement		

Cette redevance couvre les charges relatives à la maintenance, au renouvellement et à l'amélioration du réseau de distribution.		
Celle-ci varie en fonction de la commune de 11,80 € à 23,80 €		
La redevance annuelle d'assainissement		
Tranche 1 - Vitale		0,5492€/m ³
Tranche 2 - Sociale		0,9485€/m ³
Tranche 3 - Normale		1,3979€/m ³
Tranche 4 - Confort		1,9972€/m ³
Redevance assainissement public régional (SBGE)		
Cette redevance couvre le coût de l'assainissement public des eaux usées domestiques effectué par la Société bruxelloise de gestion de l'Eau (SBGE)		
Tranche 1 - Vitale		0,2721 €/m ³
Tranche 2 - Sociale		0,4701 €/m ³
Tranche 3 - Normale		0,6927 €/m ³
Tranche 4 - Confort		0,9896 €/m ³
TVA (6 %)		
La TVA s'applique sur le prix de l'eau, la redevance annuelle par logement, la redevance annuelle d'assainissement et sur l'assainissement public régional.		

Source : http://www.ibde.be/index.cfm?Content_ID=861833548

Les tarifications domestiques au sein de la RBC varient donc en fonction de la commune (selon les différences observées au niveau des redevances) et des volumes envisagés. La progressivité de la tarification domestique (plus marquée à Bruxelles qu'en Région wallonne) favorise un usage responsable de cette ressource, ce qui n'est pas le cas des usages professionnels, où l'on trouve des tarifs linéaires et où le m³ de la tranche de consommation la plus élevée est moins cher !

Remarques intermédiaires :

Le tarif solidaire en place en RBC offre un tarif préférentiel pour les consommations allant jusque 50 m³ par personne et par an. Pour ceux qui dépassent ce niveau de consommation, ce n'est qu'à partir de 130-140 m³ par personne par an que cette tarification grève très significativement la facture (+/- de 15 à 20 %).

Pour les raisons déjà citées (non-équivalence du découpage tarifaire et variation au sein d'une même région), il est difficile d'offrir une lecture comparative inter-régionale des tarifs. Dans le tableau suivant, nous tentons toutefois l'exercice en posant explicitement les options tarifaires choisies.

Dès lors, pour illustrer des différences qui peuvent s'observer en fonction des niveaux de consommation et des régions, comparons le prix de revient moyen d'un mètre cube d'eau dans le cas d'une consommation faible (29 m³) et dans le cas d'une consommation plus confortable (70 m³).

Coût (en euros et en % du total)							
	RBC	WI ⁴	FI ⁶		RBC	WI	FI ⁵
	Consommation faible 29 m³				Consommation élevée 70 m³		
L'eau	42,29€	33,50€	26,74€		170,80 €	186,05€	105,05€
La redevance annuelle par logement (hypothèse haute RBC) / Coût vérité à la distribution – 2,31€ X 20 (WI) / Redevance 46,79€ (FI)	23,80€	46,20€	46,79€		23,80€	46,20€	46,79€
La redevance annuelle d'assainissement (RBC)/ Coût vérité à l'assainissement 1,475€/m³ (WI) / Coût assainissement 0,9313 €/m³ (FI)	21,52€	44,25€	13,04€		84,37 €	44,25€	51,22€
Redevance assainissement public régional (SBGE) (RBC)/ Coût égouttage 1,3038€/m³ (FI)	10,66€		18,25€		41,81€		71,71€
Cotisation Fonds social (WI)		0,36€				0,88€	
Total (HTVA)	98,27€	124,21€	104,82€		320,78€	277,38€	274,77€
Total TVA Comprise (6 %)	104,17€	131,77€	111,11€		340,03€	294,02€	291,25€
Prix de revient par m³	3,59€	4,54€	3,83€		4,86€	4,20€	4,16€
% de variation selon niveau de consommation					+35%	- 7,5%	+8,6%
% de variation entre tarifs régionaux (le plus élevé et le plus bas)		26%				16%	

Sources : sites web Hydrobru, SWDE et la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening. Tarifs 2012
Calculs : Réseau Financement Alternatif

Il est frappant qu'à l'échelle de la Belgique des variations de cette ampleur se fassent sentir. En cassant le principe général de mutualisation des coûts, l'approche « coût-vérité » creuse les écarts, et cette remarque ne tient pas compte des différences qui s'observent, au sein même des régions, d'un bassin hydraulique à l'autre.

Quand on se penche sur la progressivité de la tarification, on constate que cette dernière, dans les simulations présentées, est nettement plus forte et efficace en RBC que dans les deux autres régions, puisque le prix de revient au m³ est de 35 % plus cher quand la consommation est plus élevée. C'est d'ailleurs avec une certaine surprise que nous constatons, malgré la progressivité du tarif, que le prix de revient au m³ est inférieur en Wallonie lorsque la consommation est de

⁴Lien web : http://www.swde.be/xml/fiche_fr-FLASH-0-NBCOL-3-IDC-500-IDD--.html

⁵Hypothèse : consommation à Leuven.

70 m³. Il semble que la raison est à trouver dans les montants fixes des redevances qui s'amortissent d'autant moins que le nombre de m³ est faible.

Conclusion intermédiaire :

Les dispositifs de progressivité des tarifs, en vigueur à la fois pour favoriser une utilisation rationnelle de l'eau, et pour renforcer une solidarité entre consommateurs plus ou moins nantis sont, dans certaines circonstances, insuffisants pour rendre moins coûteux le mètre cube d'eau aux plus faibles des consommateurs. Cet état de fait ne correspond pas véritablement à ce que l'on est en droit d'attendre de la tarification d'un bien commun, aussi des marges de progrès demeurent-elles possibles en la matière.

Conclusion

Le secteur de l'eau ; s'il aspire à une meilleure qualité non seulement de l'eau proposée, mais aussi de la gestion durable du cycle complet de l'eau, n'en est pas moins de plus en plus... troublant.

L'ouverture au secteur privé (puisque qu'il est à présent possible de proposer une rémunération privée du capital) dans les diverses étapes en œuvre dans le secteur de l'eau doit être contenue au maximum. On imagine aisément les conséquences sur le prix de l'eau qu'aurait une privatisation (partielle ou totale) de chacune de ces étapes, puisqu'il faudrait y ajouter les profits nécessaires à la rémunération du capital privé de ces intervenants. Or, nombre des étapes indispensables à la fourniture d'une eau de qualité nécessitent de lourdes et coûteuses installations.

Lorsque l'on se penche sur l'accessibilité de l'eau, seule la Flandre garantit un accès gratuit à l'eau pour les 15 premiers m³. Si des fonds sociaux sont mis en place et que des tarifs progressifs sont proposés, le sentiment général qui se dégage est que l'on est loin de pouvoir garantir à tous un minimum d'approvisionnement indispensable à une vie digne sans devoir solliciter, par des démarches en CPAS, l'activation d'une aide sociale. Nous nous interrogeons en effet sur la compatibilité d'un tel dispositif avec le respect de la dignité humaine puisque notre vision de la dignité humaine repose précisément sur l'autonomie des personnes... Doit-on donc solliciter l'aide sociale pour pouvoir disposer du minimum nécessaire d'un... bien commun ? Pardon, d'une marchandise...

Olivier Jérusalmy

Février 2012



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

*Le Réseau Financement Alternatif est reconnu par la
Communauté française pour son travail d'éducation
permanente.*



Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financement Alternatif pour développer et promouvoir la finance éthique et solidaire.