



brugel ● ●

LE REGULATEUR BRUXELLOIS POUR L'ÉNERGIE

CAHIER THÉMATIQUE 05

RAPPORT ANNUEL 2018

**Le secteur de l'eau en Région
de Bruxelles-Capitale**



Consultez le rapport annuel en ligne
<http://annual-report-2018.brugel.brussels>

Table des matières

1 Introduction	3
1.1 Secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale	3
1.2 Attribution des missions « Eau » de BRUGEL	4
1.3 Ressources pour l'exécution de ces nouvelles missions	4
1.4 Prise de connaissance avec le secteur de l'eau	4
2 Missions de BRUGEL en 2018	7
2.1 Analyse du Coût-vérité 2017	7
2.2 Elaboration des méthodologies tarifaires	10
2.3 Missions d'audit et de suivi du fonctionnement du secteur de l'eau	11
2.4 Approbation des Conditions Générales applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau et des Prescriptions Techniques de Vivaqua.	12
2.5 Création d'un service extrajudiciaire des litiges dans le secteur de l'eau	14
3 Conclusions et perspectives	15

LISTE DES FIGURES

1 Taux de récupération des coûts d'approvisionnement	7
2 Taux de récupération des coûts d'assainissement	8
3 Evolution du coût-vérité entre 2015 et 2017	8
4 Facture par ménage (HTVA)	9

1 Introduction

1.1 Secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale

Fort de son expérience de régulation et de contrôle des tarifs (dans les marchés de l'énergie), BRUGEL a entamé, depuis janvier 2018, ses nouvelles missions pour le secteur de l'eau. Ce secteur de l'eau comprend l'ensemble des activités qui permettent l'approvisionnement des usagers en eau potable, depuis les captages à Bruxelles et en Wallonie jusqu'au robinet, ainsi que l'assainissement des eaux usées avant de les restituer au milieu naturel. En Région de Bruxelles-Capitale, les services d'approvisionnement et d'assainissement sont rendus par les opérateurs publics de l'eau. Ces opérateurs doivent mener à bien les missions de services publiques qui leur ont été confiées par l'ordonnance cadre eau¹ de 2006 (nommée ci-après « *ordonnance eau* »).

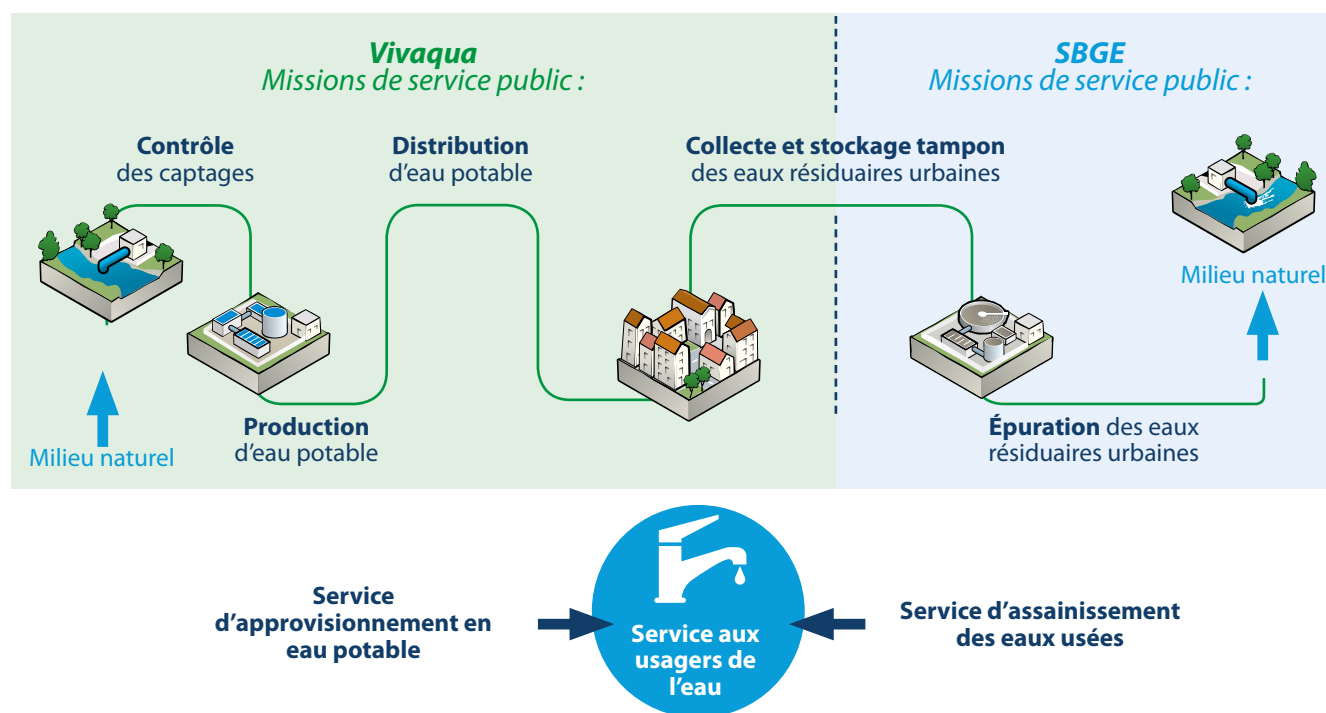
Vivaqua s'est vue confier les missions :

- i) de contrôle de conformité des captages²,
- ii) de la production d'eau potable (y compris, le traitement, le stockage et le transport),
- iii) de la distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine ainsi que
- iv) de la gestion d'une partie des infrastructures assurant la collecte et le stockage-tampon des eaux résiduaires urbaines³.

La Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (ci-après « SBGE ») est, quant à elle, responsable de la gestion :

- i) de l'autre partie des infrastructures de collecte et de stockage-tampon, ainsi que
- ii) des infrastructures assurant l'épuration des eaux résiduaires urbaines.

L'ensemble de ces missions de service public doivent donc être vues comme les maillons d'une chaîne qui visent à garantir les services d'approvisionnement des usagers en eau potable et d'assainissement de leurs eaux usées. C'est donc notamment sur cette chaîne de services que BRUGEL sera impliquée, particulièrement au regard de l'accessibilité de la ressource en eau, de la maîtrise des coûts et de la qualité des services rendus aux usagers de l'eau.



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

2 Mission confiée à Bruxelles environnement mais opérée dans la pratique par Vivaqua

3 Les eaux résiduaires urbaines sont l'ensemble des eaux présentes dans le réseau d'égout et de collecteur, en ce y compris les eaux usées et l'eau de pluie.

1.2 Attribution des missions « Eau » de BRUGEL

Le 1^{er} janvier 2018, en raison de son expertise en matière de tarification, BRUGEL s'est vue confier le rôle « *d'organe indépendant de contrôle du prix de l'eau* ». Ce nouveau rôle s'est traduit par l'attribution de nouvelles missions qui visent à garantir aux consommateurs un prix de l'eau juste et transparent, reflétant les coûts réellement supportés par les opérateurs de l'eau dans la réalisation de leurs missions de service public.

La première mission s'effectue durant une période transitoire (jusqu'au 31 décembre 2019) durant laquelle BRUGEL contrôle le prix de l'eau sur base des *reportings* établis par les opérateurs de l'eau pour déterminer le coût-vérité de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

A partir du 1^{er} janvier 2020, BRUGEL exercera sa mission de contrôle du prix de l'eau sur base des méthodologies tarifaires qu'elle aura mises en place. Ces méthodologies tarifaires visent à établir des tarifs qui garantissent l'accès de tous à l'eau et qui encouragent les opérateurs de l'eau à améliorer leurs performances dans la réalisation de leurs missions de service public.

BRUGEL s'est aussi vue confier une mission d'audit et de conseil sur le fonctionnement du secteur. Pour mener à bien cette mission, BRUGEL a lancé plusieurs initiatives pour acquérir les connaissances nécessaires pour suivre le secteur, particulièrement utile au regard de la qualité des services

que les usagers de l'eau peuvent attendre des opérateurs et de la durabilité du secteur de l'eau en RBC.

De plus, BRUGEL doit aussi approuver les conditions générales de Vivaqua qui régissent les interactions et les obligations de l'opérateur et des usagers, ainsi que les tarifs non périodiques⁴. Par l'amélioration de ces conditions générales, l'usager de l'eau sera mieux protégé.

Enfin, BRUGEL doit mettre en place un service de médiation (ou de litige) en 2020 qui aura pour objet d'arbitrer les litiges en cas de non-respect des conditions générales de vente ou à la suite d'une violation des dispositions contenues dans l'ordonnance eau.

En 2018, BRUGEL s'est donc attelée à exercer ses nouvelles compétences de manière progressive ou se préparer à la mise en œuvre future de celles-ci. Le présent rapport d'activité détaille les grandes lignes du travail réalisé, mission par mission (voir le chapitre 2). Cette structure de rapport permet de discerner les différentes facettes du travail réalisé par BRUGEL et permet de constater l'étendue des missions de BRUGEL dans le secteur de l'eau.

1.3 Ressources pour l'exécution de ces nouvelles missions

Au vu des enjeux et de l'étendue des missions, il était nécessaire pour BRUGEL de renforcer son équipe avec l'engagement d'un conseiller tarifaire et d'un conseiller juridique en 2018, qui est venu s'ajouter à l'engagement

déjà réalisé fin 2017 d'un conseiller technique du secteur de l'eau. Au total, trois ETP (Equivalents Temps Plein) travaillent dans le secteur de l'eau, répartis au sein des différents services pour bénéficier de l'expérience de BRUGEL dans la régulation et le contrôle tarifaire développée dans le secteur de l'énergie.

1.4 Prise de connaissance avec le secteur de l'eau

L'année 2018 fut une année pleine de défis durant laquelle BRUGEL a dû d'abord analyser avec plus de précision l'étendue et les modalités exactes des nouvelles compétences. BRUGEL a aussi multiplié les contacts avec les opérateurs de l'eau et Bruxelles Environnement pour mener à bien ses missions dans une optique d'une collaboration constructive. Ces deux aspects du travail préparatoire sont décrits ci-dessous avant d'aborder l'application des compétences dans le chapitre 2.

Analyse de la réglementation du secteur de l'eau et de ses évolutions

Afin d'approfondir son analyse de la réglementation internationale, européenne et belge, BRUGEL a mandaté, dans le cadre d'un marché public, un cabinet d'avocat spécialisé pour procéder à une étude juridique du cadre légal applicable au secteur de l'eau.

Cette étude a permis à BRUGEL de comprendre toutes les nuances du cadre juridique, de comparer la législation

⁴ Les tarifs non-périodiques concernent les prestations techniques et/ou administratives pour des prestations ponctuelles de Vivaqua généralement sur demande d'un tiers.

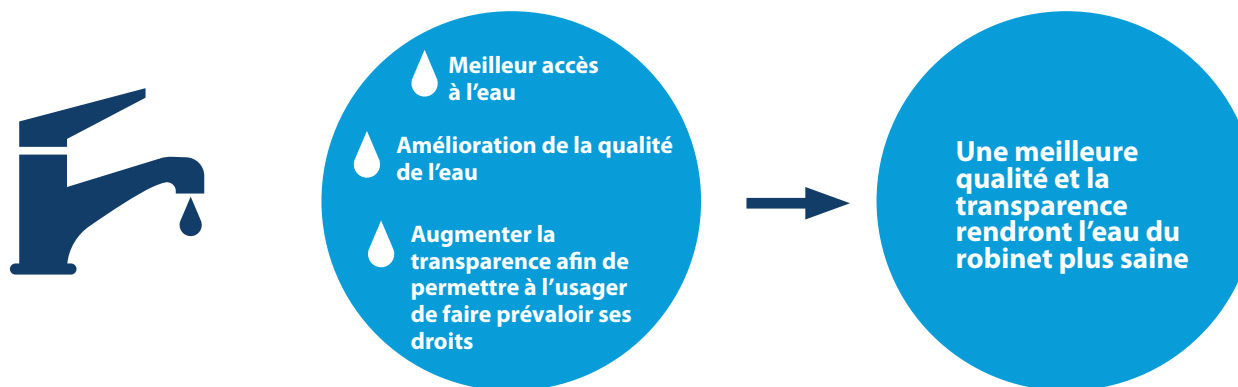
applicable à la distribution de l'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale par rapport à d'autres régions mais également d'appréhender l'évolution au niveau législatif de l'eau potable. L'objectif poursuivi par cette approche était de dégager les grands principes qui doivent guider l'exercice par BRUGEL de ses compétences dans le secteur de l'eau.

Dans le cadre de cette étude, BRUGEL a notamment pu constater la nécessité grandissante de garantir, à tous, un accès suffisant à l'eau potable et l'assainissement des eaux usées, à travers des textes légaux qui imposent notamment aux Etats membres de prendre des mesures pour les personnes démunies dans l'objectif d'éviter les coupures d'eau. Le droit à l'eau potable et à l'assainissement est aussi devenu en 2010 un droit de l'homme.

BRUGEL remarque aussi que la protection de l'environnement est devenue une priorité dans le secteur de l'eau. Des normes européennes ont été prises pour protéger l'environnement du rejet des eaux usées insuffisamment (ou non) traitées.

Cette analyse des textes a mis en évidence que l'eau est devenue au fil des années un patrimoine à protéger, défendre et traiter. Il a, par exemple, été décidé au niveau européen de répercuter les coûts liés à l'approvisionnement et l'assainissement de l'eau sur le consommateur, sans préjudice d'une intervention publique. L'objectif poursuivi est d'inciter le consommateur à prendre conscience de la valeur intrinsèque de l'eau potable et à rationaliser sa consommation.

Enfin, BRUGEL accordera une attention particulière au nouveau cadre légal annoncé par la commission européenne concernant l'eau potable (New Drinking Water Directive). Notamment, la révision du cadre légal vise trois objectifs principaux : un meilleur accès à l'eau, l'amélioration de la qualité de l'eau et plus de transparence pour l'utilisateur de l'eau.



Ainsi, les États membres seront tenus d'améliorer l'accès à l'eau potable pour tous les citoyens, particulièrement pour les groupes vulnérables et marginalisés. En pratique, plusieurs mesures devront être mises en place :

- la mise à disposition des équipements permettant d'accéder à l'eau potable dans les lieux publics,
- le lancement des campagnes d'information auprès des citoyens concernant la qualité de l'eau potable,
- l'encouragement de la mise à disposition d'un accès à l'eau potable dans les administrations et les bâtiments publics,
- de même, un accès facile, notamment en ligne, à des informations relatives à la qualité et à la fourniture d'eau potable doit être offert à l'utilisateur afin d'améliorer la confiance sur la potabilité de l'eau du robinet. Par exemple, le nouveau cadre légal européen imposera que des informations détaillées soient intégrées dans la facture de l'eau.

BRUGEL inscrira ses réflexions, analyses et décisions à la lumière des principes fondamentaux exposés ci-dessus et des futures réglementations européennes.

BRUGEL, membre observateur de WAREG

WAREG (European Water Regulators) est une association regroupant de nombreux régulateurs de l'eau de divers pays et régions européennes. Celle-ci a pour ambition de développer des objectifs communs aux régulateurs sur des problèmes, défis et conditions spécifiques dans le secteur de l'eau. L'affiliation de BRUGEL, en tant que membre observateur, a donc pour objet de parfaire son apprentissage des enjeux du secteur de l'eau au niveau européen. A cet effet, BRUGEL s'est rendue plusieurs fois aux assemblées générales et réunions thématiques de WAREG qui furent l'occasion d'échanges fructueux entre organisations partageant des enjeux similaires. Par ailleurs, dans le cadre d'un groupe de travail de WAREG, BRUGEL a aussi participé à la rédaction d'un avis au parlement européen concernant la modification de la Directive 98/33/CE du 3 novembre 1998 sur la qualité des eaux de consommation. De manière globale, la participation de BRUGEL à WAREG s'est avérée particulièrement bénéfique pour la parfaite compréhension et exécution des nouvelles compétences de BRUGEL dans le secteur de l'eau.



Tour d'équilibrage de Mazy

Analyse juridique de la portée de l'avis de Bruxelles Environnement sur les plans d'investissement

L'ordonnance eau a confié à Bruxelles Environnement la mission d'avis sur les plans pluriannuels d'investissement des opérateurs de l'eau. Ceux-ci sont ensuite approuvés par le gouvernement et intégrés par BRUGEL pour fixer les tarifs. Dès lors, BRUGEL a réalisé une analyse juridique pour valider son rôle dans ce processus, identifier la portée de l'avis de Bruxelles Environnement sur les plans d'investissements et son implication éventuelle sur les compétences tarifaires de BRUGEL. De plus, BRUGEL et Bruxelles Environnement se sont rencontrés à plusieurs reprises pour discuter de leurs interprétations des rôles et missions de chacun. L'année 2018 fut donc le début d'une collaboration qui se veut fructueuse sur le long terme mais dont les modalités exactes doivent être définies en 2019.

Prise de connaissance des opérateurs et des infrastructures de l'eau

Au centre du secteur de l'eau visé par les compétences de BRUGEL, se situent les opérateurs de l'eau (Vivaqua et la SBGE) et les infrastructures dont ils assurent la gestion. En 2018, BRUGEL s'est donc attelée à mieux connaître les activités des opérateurs et les spécificités de leurs infrastructures en organisant 17 ateliers thématiques et 5 journées de visites de sites en RBC et en Région Wallonne. L'année 2018 fut aussi l'occasion d'organiser les comités de pilotages bilatéraux qui orientent le travail de collaboration et de mettre en place les plateformes d'échange d'information entre BRUGEL et les opérateurs.



Réservoir de Callois

2 Missions de BRUGEL en 2018

2.1 Analyse du coût-vérité 2017

Le coût-vérité de l'eau est une notion définie dans l'ordonnance eau comme : « la totalité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, à identifier en vue de permettre la prise en compte du principe de récupération des coûts ».

Plus précisément : « tous les services qui couvrent pour les ménages, les institutions publiques ou une activité économique quelconque :

- a) le captage, la production, l'endiguement, le transport, le stockage, le traitement et la distribution d'eau de surface ou d'eau souterraine ;
- b) les installations de collecte et de traitement des eaux usées qui effectuent ensuite des rejets dans les eaux de surface. »

Parallèlement à l'élaboration de la méthodologie, l'ordonnance prévoit que BRUGEL calcule le coût-vérité de l'eau pendant la période transitoire et le communique à la ministre en charge de la politique de l'eau. Le rapportage du coût-vérité par les opérateurs de l'eau doit s'effectuer pour le mois de juin de l'année suivante. Dès lors, en 2018, l'objet de cette mission fut donc bien l'analyse du coût-vérité 2017. Cette mission fut menée à bien par BRUGEL, dans les délais impartis, malgré une remise tardive de certaines données de base.

Il faut de plus préciser que l'arrêté coût-vérité actuellement en vigueur prévoit la transmission d'une série de KPI (Key Performance Indicator). BRUGEL a profité de cet exercice pour étendre le set d'indicateurs existants aux indicateurs sociaux afin d'entamer la réflexion sur la mise en place

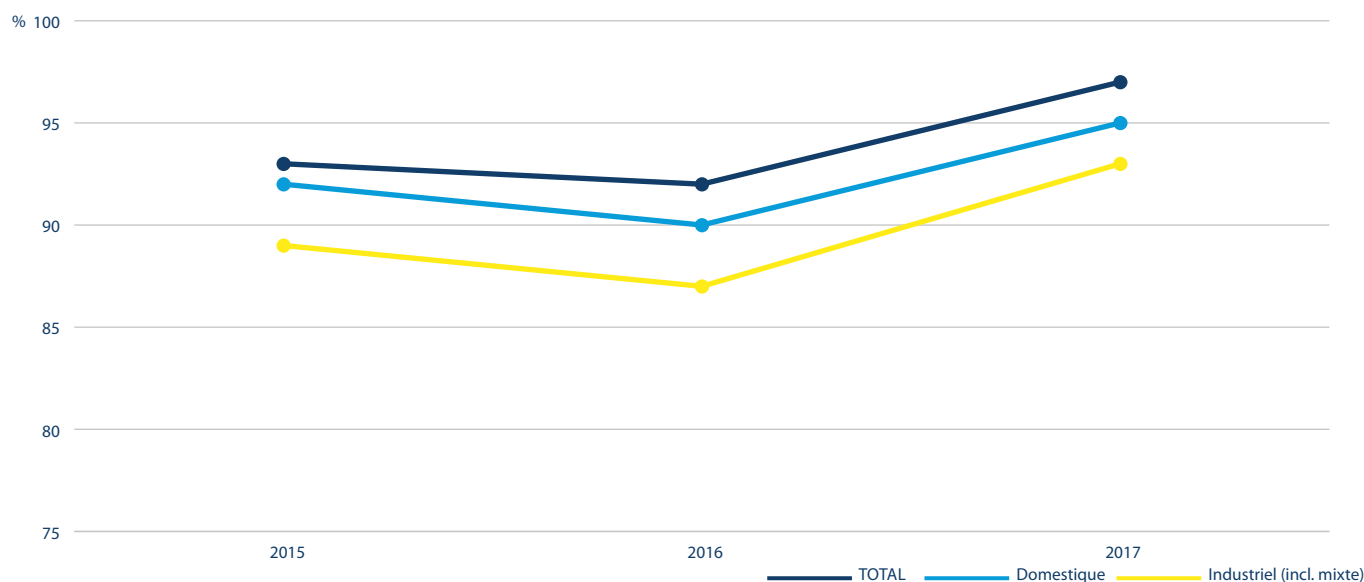
potentielle d'une composante sociale dans la grille tarifaire. Cependant, si le panel historique a bien été complété, Vivaqua n'est pas encore en mesure de fournir les nouveaux indicateurs sociaux. Des discussions devront donc être entamées autour de ces indicateurs sociaux qui devront être mis en place avant la fin de la période transitoire.

La publication de ce cahier thématique est l'occasion de rapporter les principales conclusions de [l'analyse coût-vérité 2017](#)⁵ qui sont décrites ci-dessous pour l'année 2017 et les comparer aux années antérieures.

Les coûts d'approvisionnement

Les coûts d'exploitation du service d'approvisionnement sont couverts à 95% exclusivement par les tarifs. Les termes des taux de récupération des coûts par les revenus se sont améliorés en 2017 pour l'ensemble des secteurs industriel et domestique. Dans le graphique ci-dessous, nous pouvons constater une augmentation du taux de récupération des coûts d'approvisionnement par rapport aux années précédentes qui s'explique par une diminution importante des coûts combinée à une légère augmentation des revenus.

Figure 1 - Taux de récupération des coûts d'approvisionnement



5 Rapport 74 relatif à l'établissement du coût-vérité de l'eau 2017 en Région de Bruxelles-Capitale

Les coûts d'assainissement

Les coûts d'exploitation du service d'assainissement 2017 sont eux couverts à 115% par les revenus en provenance de la facturation de la consommation d'eau (à hauteur de 86%) et de l'aide publique (29%). Les subsides permettent donc de générer des bénéfices sur la partie exploitation du service d'assainissement. Le graphique ci-contre montre l'évolution des taux de récupération par rapport aux années précédentes. Ceux-ci se sont nettement améliorés, pour l'ensemble des secteurs, y compris pour la part des aides publiques qui est relativement plus faible. Cette évolution s'explique par une forte diminution des coûts parallèlement à un très léger tassement des revenus (voir le rapport coût-vérité 2017 publié sur le site de BRUGEL pour plus de détail).

Le coût global

Le coût global est couvert à 104% en 2017, ce qui signifie que les recettes sont plus importantes que le coût-vérité. Cela signifierait donc que, globalement, les acteurs de l'eau percevraient suffisamment de recettes que pour assurer 100% du financement de l'activité. Cette couverture supérieure à 100% s'explique par une diminution importante du coût-vérité en 2017 comme on peut le constater sur le graphique ci-contre. Cependant, il faut nuancer ce constat puisque les taux repassent sous la barre des 100% lorsque l'on prend en compte les besoins réels en investissement pour maintenir et remettre le réseau en état. Pour y arriver, les revenus issus des prix actuels ne permettent plus aux opérateurs de pérenniser sainement le financement de certaines de leurs activités.

Figure 2 - Taux de récupération des coûts d'assainissement

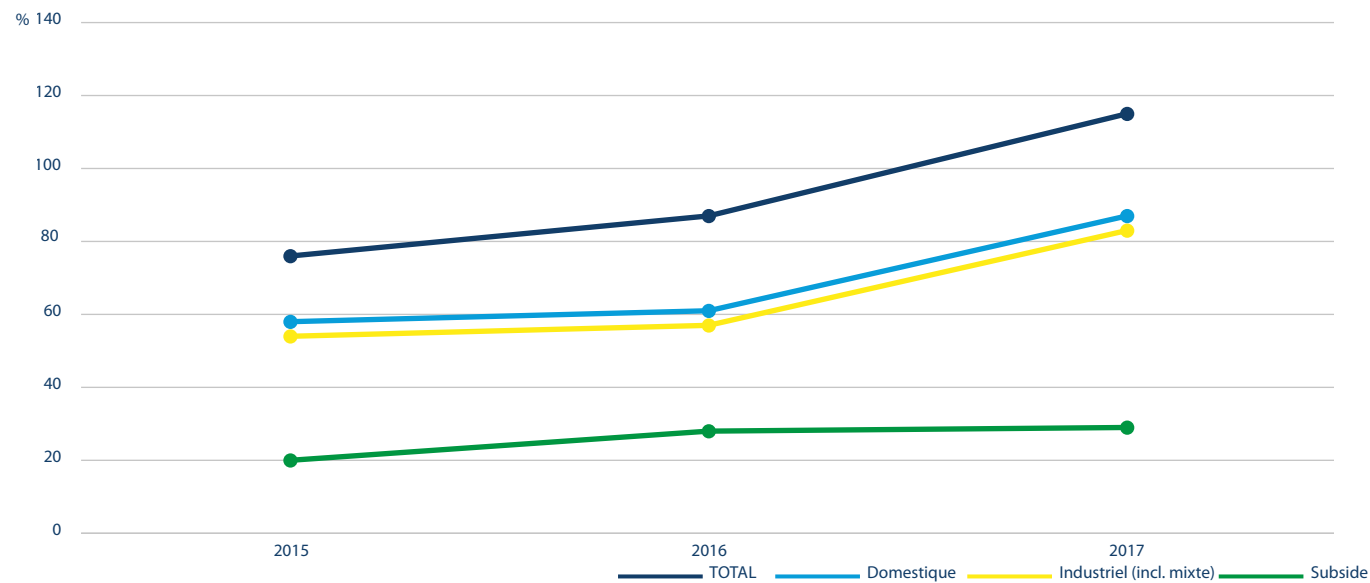
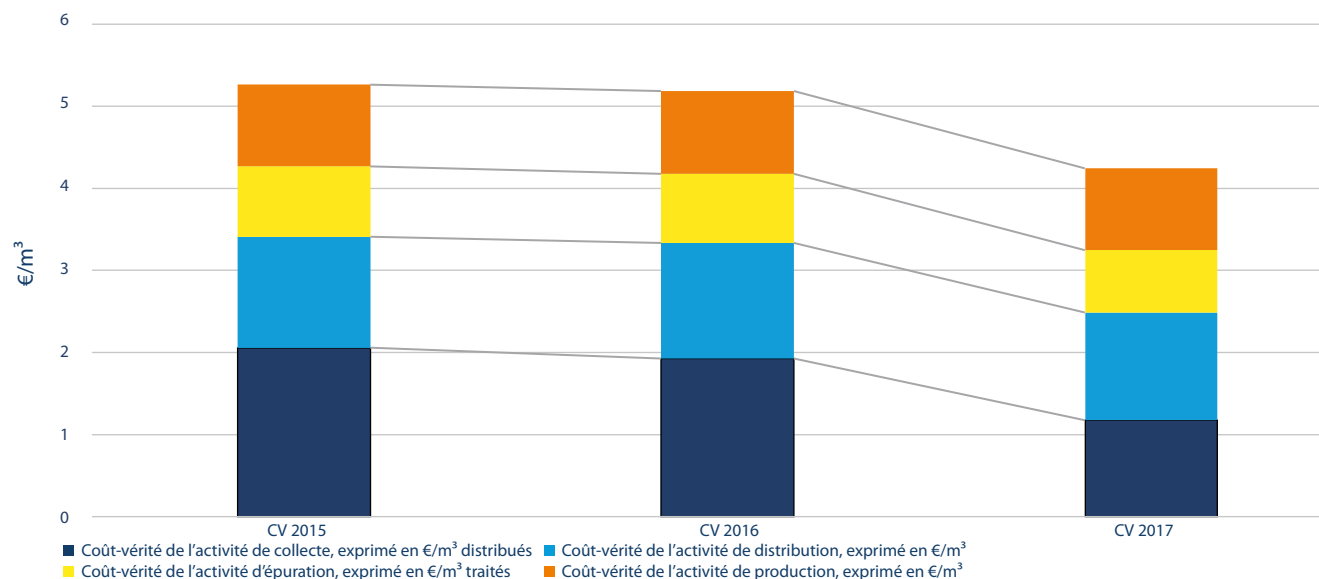


Figure 3 - Evolution du coût-vérité entre 2015 et 2017

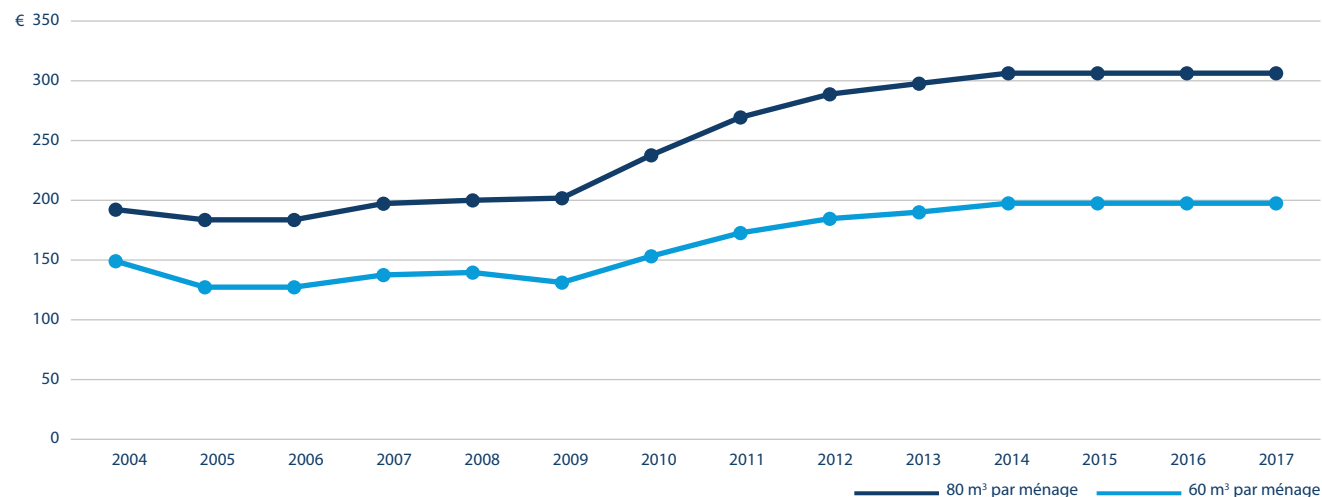


Que ce soit pour le service d’approvisionnement ou d’assainissement, il apparaît que le secteur domestique contribue relativement plus que le secteur industriel au financement des activités. On observe également que la Région intervient pour un total de 13% dans les coûts des services liés à l’utilisation de l’eau. Cette intervention se concentre quasi exclusivement sur le service d’assainissement rendu par la SBGE dont la moitié des revenus en 2017 provenait de subsides.

La facture d’eau

La consommation annuelle moyenne d’eau du robinet des bruxellois est comprise entre 35 et 40 m³ par habitant pour un ménage généralement composé de deux personnes. En 2017, la facture moyenne des ménages était comprise entre 250 et 300€ TVAC pour leur consommation annuelle, soit un prix unitaire d’un peu plus de 3,5 €/m³. Le graphique ci-contre montre l’évolution de la facture pour une consommation moyenne depuis 2004. On constate que si la facture a fortement augmenté entre 2009 et 2012, elle s’est ensuite stabilisée depuis et aurait même tendance à (très légèrement) diminuer. Cette évolution s’explique par une consommation moyenne qui tend à diminuer parallèlement à un gel des prix depuis 2014.

Figure 4: Facture par ménage (HTVA)



Que ce soit pour le service d’approvisionnement ou d’assainissement, il apparaît que le secteur domestique contribue relativement plus que le secteur industriel au financement des activités.

2.2 Elaboration des méthodologies tarifaires

L'année 2018 a été l'occasion pour BRUGEL d'entamer la discussion avec les opérateurs de l'eau et de déterminer avec eux les lignes directrices des futures méthodologies tarifaires et du processus de contrôle des tarifs. BRUGEL a aussi analysé des documents ayant potentiellement un impact sur les futures méthodologies tarifaires, comme par exemple le contrat de gestion entre la Région et la SBGE, sur lequel le régulateur a remis un avis.

Par ailleurs, afin de soutenir BRUGEL dans la partie plus administrative de l'élaboration des méthodologies et de compléter les connaissances de BRUGEL dans des domaines plus spécifiques (fiscalité, comptabilité analytique, ...), un marché public a été lancé et attribué fin de l'année 2018 pour la période de préparation des méthodologies (2018-2020). Les différentes étapes de ce travail préparatoire sont décrites ci-dessous.

Principes méthodologiques

Les méthodologies tarifaires, à établir durant l'année 2019, sont des documents élaborés par BRUGEL en concertation avec les acteurs de l'eau qui énoncent l'ensemble des modalités à respecter pour la fixation et le contrôle des tarifs relatifs aux missions de service public. Les méthodologies se distancient de la pratique actuelle du fait que les prix ne dépendront plus du coût-vérité. BRUGEL tient à souligner, pour la parfaite compréhension du lecteur, les différences suivantes entre le rapportage coût-vérité et les méthodologies tarifaires :

- Le coût-vérité se focalise sur les services liés à l'utilisation de l'eau, qui diffèrent des missions de service public (également fixées par l'ordonnance) sur lesquelles se base la méthodologie. Les services liés à l'utilisation de l'eau ne prennent en compte ni les eaux de pluie, ni la valorisation des eaux usées (Re-use, riothermie, ...).

- Le coût-vérité est constaté a posteriori sur base des coûts historiques et sans lien direct avec les prix appliqués qui sont approuvés par le gouvernement. Les méthodologies tarifaires, quant à elles, dressent le cadre pour fixer les tarifs sur des projections de coûts qui seront réellement supportés.
- Ainsi, il ne faudra pas confondre le principe du coût-vérité à travers lequel les prix actuels sont fixés/contrôlés et les tarifs pour l'exécution des missions de service public qui se baseront sur les méthodologies et qui couvriront un spectre plus large d'activités.

L'ordonnance énonce quelques principes essentiels que les tarifs doivent respecter tels que le pollueur-payeur, la progressivité, l'accessibilité et la non-discrimination ou encore la prise en compte des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. BRUGEL s'engage à tenir compte de ces lignes directrices dans l'élaboration des méthodologies tarifaires. BRUGEL fera preuve de la plus grande transparence tout au long du processus en impliquant l'ensemble des acteurs concernés par la thématique de l'eau et en publiant les avis et les décisions qui engagent le régulateur. BRUGEL s'engage aussi à garantir aux usagers l'accès continu à une eau de qualité et ce, à un prix juste aussi bien du point de vue du consommateur que des opérateurs. Enfin, si la mise en place d'un tarif social à l'horizon 2021 devrait se révéler difficile à si brève échéance, BRUGEL s'engage néanmoins à se pencher sur la problématique pour prendre des dispositions dès que possible.

Il faut également préciser que les autres missions de BRUGEL, expliquées plus loin dans le rapport, ont des impacts directs sur les méthodologies. Par exemple, l'audit de fonctionnement du secteur relève les points d'attention et les défis du secteur qui influencent les coûts des opérateurs et donc les tarifs des usagers. La révision des conditions générales de vente déterminera en partie les tarifs non périodiques.

Processus de concertation avec les opérateurs de l'eau

En 2018, dans le cadre de sa mission de contrôle et en prévision de la fixation des tarifs, BRUGEL a rencontré en bilatéral les opérateurs de l'eau pendant des ateliers tarifaires thématiques au cours desquels sont ressortis les premiers points d'attention qui devront faire l'objet de discussion lors de la concertation sur les méthodologies tarifaires. Sur base de ce retour, de l'analyse des documents pertinents et fort de son expérience de régulateur dans le secteur de l'énergie, le périmètre des méthodologies et les thématiques à couvrir ont été circonscrits dans des accords signés entre BRUGEL et les opérateurs de l'eau. Les principales thématiques qui ont déjà été identifiées dans les accords signés fin 2018 sont :

- le périmètre des activités régulées des acteurs de l'eau
- la définition des coûts environnementaux
- la gestion des actifs et le financement des investissements
- la maîtrise des coûts

Par ailleurs, des acteurs sociaux, comme le Centre d'Appui Social Energie et de la Concertation Gaz Electricité Eau, pourraient également être sollicités dans le cadre de l'élaboration des méthodologies tarifaires.

Avis sur le contrat de gestion de la SBGE

A la demande de la ministre Fremault, BRUGEL a remis un avis relatif au contrat de gestion entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Société Bruxelloise de Gestion l'Eau (SBGE) sur la période 2018-2022. Les principales remarques par rapport aux contenus du contrat :

- la méthodologie tarifaire qui sera en principe d'application en 2020 devra primer sur les aspects tarifaires repris dans le contrat de gestion qui resteront valables uniquement pendant la période transitoire prévue dans l'ordonnance.
- la question des subsides déjà fixés dans le contrat est cruciale dans la fixation des futurs tarifs. Par conséquent,

les montants repris dans le contrat seront intégrés dans les futures réflexions relatives à la méthodologie tarifaire.

- le planning financier annexé au contrat fait ressortir une balance positive en fin d'année comptable pour les années à venir. Sachant que la SBGE est soumise à l'impôt des sociétés et que les bénéfices résultent de subsides régionaux importants, BRUGEL fait remarquer qu'une partie de ces montants sera transférée vers le fédéral via l'impôt.

Cet avis a été publié et a abouti, en concertation avec la ministre, la SBGE et l'inspecteur des finances, a des modifications substantielles du texte en prévoyant notamment le remboursement des subsides régionaux en cas de bénéfice excessif.

2.3 Missions d'audit et de suivi du fonctionnement du secteur de l'eau

Audit du secteur de l'eau

L'article 39 de l'ordonnance eau prévoit que BRUGEL, afin de disposer de toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa nouvelle compétence, réalisera un audit détaillé, externe et indépendant des opérateurs de l'eau. Une analyse juridique a permis de considérer que cet audit doit porter sur tout document ou toute information permettant à BRUGEL d'accomplir ses missions au sens large, en ce y compris la mission d'expertise sur le fonctionnement du secteur de l'eau. C'est pourquoi BRUGEL a entamé un audit sur le fonctionnement du secteur qui porte sur l'ensemble des éléments (infrastructure, performance, rendement, ...) ayant un impact sur les composantes du prix de l'eau et ayant trait à la réalisation des missions de service public des opérateurs.

BRUGEL a décidé de procéder à la réalisation de cet audit en deux temps. Dans un premier temps, BRUGEL a lancé

le 8 juin 2018 une étude prospective composée des trois parties suivantes :

1. L'analyse des enjeux et défis du secteur de l'eau : il s'agissait de faire pour chaque opérateur un état des lieux qui reprenne les missions, les défis, les enjeux, la connaissance de l'infrastructure et la politique d'asset management.
2. L'analyse des besoins en monitoring et en rapportage : l'objectif visé par cette partie est de déterminer les indicateurs à mettre en œuvre et le rapportage (définition, canevas, fréquence, données sources, accessibilité, ...) y relatif.
3. L'identification des aspects qui feront l'objet d'audits spécifiques, sur la base des conclusions des deux parties précédentes de l'étude.

Dans un deuxième temps, sur base des résultats (complets) de cette étude, des audits spécifiques seront menés par BRUGEL, dans le cadre d'un marché public à lancer en 2019. La première partie de l'étude a été terminée en 2018, tandis que les résultats des deuxième et troisième parties, ainsi que le rapport final, seront disponibles et publiés en 2019. Lors de la première partie de l'étude quelques points d'attention du secteur ont été listés. Ceux-ci donnent une image actuelle des enjeux et défis pour le secteur de l'eau, qui auront un fort impact sur le fonctionnement du secteur en RBC pour les années à venir.

BRUGEL tient à souligner l'excellente coopération de Vivaqua, de la SBGE et de Bruxelles Environnement qui ont fourni les informations demandées dans le cadre de cette étude et apporté leurs remarques pertinentes lors des comités de pilotage de l'étude.

Suivi des performances

Pour exécuter correctement ses missions de contrôle tarifaire et d'expertise du secteur de l'eau, BRUGEL doit suivre les performances et l'évolution du secteur à travers quelques

indicateurs clés (KPI). Une première étude réalisée en 2017 avait démontré que les indicateurs rapportés dans le cadre du coût-vérité étaient difficilement comparables à d'autres villes belges et européennes et qu'il fallait en développer de nouveaux. C'est pourquoi, BRUGEL a démarré, dans le cadre de l'étude citée plus haut, une réflexion sur les indicateurs pertinents et accessibles à mettre en place progressivement à partir de 2019. La première étape consistait donc en la détermination des dimensions à suivre dans le cadre des missions de BRUGEL et qui serviront à sélectionner les indicateurs. À la suite du travail de la première phase de l'étude précédemment citée, BRUGEL a identifié quatre dimensions à prospecter (la qualité de service, la fiabilité, l'efficacité et la durabilité) qui pourraient être définies comme suit :

La qualité de service

La qualité est la mesure du niveau des prestations de service offerts par les opérateurs aux usagers de l'eau par rapport à des normes standards, des « *best practices* », ... Pour la fourniture de l'eau potable, la qualité concerne, entre autres, les interruptions de fourniture, la potabilité de l'eau ou encore la pression de fourniture. Pour les eaux usées, les paramètres évalués peuvent être, par exemple, les blocages dans le réseau d'assainissement, les inondations et l'épuration des eaux usées. Enfin, la qualité de service peut aussi comprendre les aspects de bonne communication et de transparence envers les usagers de l'eau, à travers une facture lisible, un service clientèle efficace et joignable.

La fiabilité

La fiabilité concerne la sécurité d'approvisionnement en eau potable et la garantie d'épuration des eaux usées. Pour ce faire, les ressources en eau doivent être disponibles en suffisance et les réseaux doivent garantir en toutes circonstances la continuité de service. De manière générale l'évaluation de la fiabilité pourrait concerner les mesures

prises pour améliorer la connaissance sur l'état de vétusté ainsi que celles pour augmenter la robustesse et la résilience des réseaux. Concernant l'eau potable, la fiabilité pourrait aussi être évaluée sur base des défauts, des ruptures et des fuites répertoriés dans les réseaux. Concernant le traitement de l'eau usée, la fiabilité pourrait aussi être évaluée sur base de l'occurrence des inondations et des déversements ou pertes vers le milieu naturel.

L'efficience

L'efficience est mesurée par le rapport entre le coût (ressources nécessaires) et la qualité rendue. Autrement dit, l'efficience porte sur les moyens utilisés (personnel, investissements, énergie, système d'information, ...) pour atteindre les objectifs de qualité fixés préalablement. Dès lors, la maîtrise et la réduction des coûts sont un objectif important pour atteindre une bonne efficience.

La durabilité

La durabilité du secteur de l'eau peut être approchée par trois dimensions : l'accessibilité de la ressource, la dimension environnementale et la durabilité économique. Les usagers de l'eau n'ont généralement pas d'autres alternatives viables que l'eau distribuée pour satisfaire à leurs besoins de base. L'accessibilité de la ressource en eau est dès lors dépendante de la mise en place sur le long-terme d'un prix abordable et juste de l'eau. La dimension environnementale de la durabilité peut être évaluée à travers la consommation énergétique (source d'énergie renouvelable, récupération d'énergie dans le secteur, ...) et la gestion respectueuse des ressources naturelles (utilisation rationnelle de l'eau, réutilisation des rejets et boues d'épuration, réduction des fuites du réseau d'eau usée, ...). La durabilité économique, quant à elle, pourrait être vue comme la capacité à réaliser les investissements nécessaires au maintien de l'infrastructure dans un état optimal, à l'exploitation et au pilotage des réseaux pour assurer la pérennité des services sur le long terme. L'intégration de nouvelles technologies et de pratiques innovantes a pour but d'augmenter la qualité de

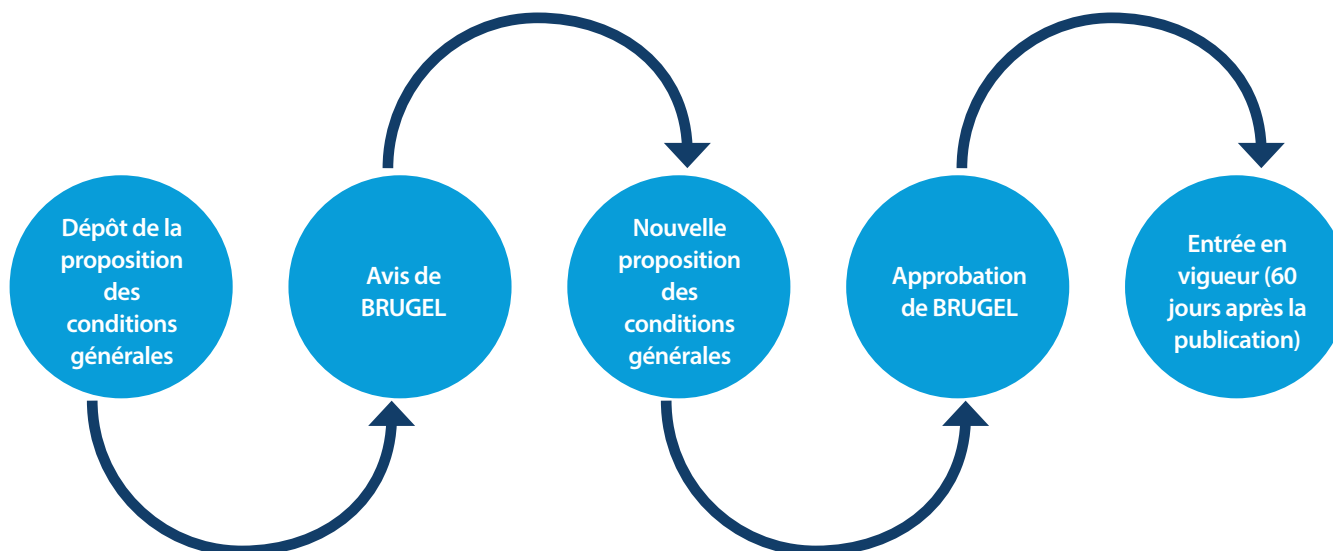
service et/ou diminuer les coûts et contribue ainsi à pérenniser la durabilité économique du secteur.

Concertation avec les opérateurs de l'eau

La prochaine étape, qui a démarré en 2018 mais qui perdurera en 2019, est de sélectionner les indicateurs qui correspondent à ces dimensions en concertation avec les opérateurs de l'eau. Les définitions, les données sources et le mode de rapportage seront complétés et validés pour l'ensemble des indicateurs. L'objectif est de progressivement constituer un set d'indicateurs pertinents au regard de la spécificité du secteur de l'eau bruxellois mais qui peuvent, pour certains, être comparés à d'autres valeurs issues de villes avec des caractéristiques similaires.

2.4 Approbation des conditions générales applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau et des prescriptions techniques de Vivaqua.

L'ordonnance eau du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise dispose, en son article 3, aliéna 2, que : « L'opérateur de l'eau en charge de la distribution d'eau potable élabore une proposition de conditions générales applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau qu'il rend ». BRUGEL est ensuite chargée d'approuver les conditions générales de vente de Vivaqua en suivant une procédure qui peut être schématisée comme suit :



Afin de réaliser de manière optimale sa mission, BRUGEL a lancé un marché public pour réaliser une analyse critique des conditions générales de vente de Vivaqua et un benchmarking de celles-ci et, après avoir reçu le document ad hoc, elle a organisé différents ateliers thématiques avec Vivaqua.

Étude juridique préalable des conditions générales applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau et benchmarking

Un cabinet d'avocats spécialisé a réalisé l'analyse des conditions générales applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau de Vivaqua. L'étude contient un benchmarking des conditions générales de vente par rapport à celles de Paris et des autres régions de Belgique. Le benchmarking effectué par rapport à ces conditions générales permet de tirer des « *best practices* » qui devraient inspirer les nouvelles conditions générales de Vivaqua.

Ainsi, BRUGEL veillera à ce qu'une partie informative plus conséquente et transparente soit insérée dans les conditions générales de Vivaqua. Les points suivants doivent notamment être mentionnés : la provenance de l'eau, les contrôles de la qualité de l'eau, le fonctionnement interne de Vivaqua, les modalités de recours ou d'introduction de plaintes, la répartition des rôles dans le secteur de l'eau, etc. Du point de vue de la forme, BRUGEL recommandera l'utilisation de couleurs, de schémas, d'encadrés et de différentes polices de caractère facilitant la lecture et la compréhension. Il serait par exemple intéressant de schématiser le parcours de l'eau de sa production à sa livraison.

BRUGEL est d'avis que tous les droits et obligations de l'utilisateur et de Vivaqua, doivent être explicitement et clairement prévus dans les conditions générales.

Etat des lieux des ateliers thématiques entre BRUGEL et Vivaqua

Deux réunions de démarrage ont eu lieu avec Vivaqua pour discuter de la mission d'approbation des conditions générales par BRUGEL, des enjeux de cette mission et de l'organisation d'ateliers thématiques pour traiter les différents chapitres des conditions générales. Ces ateliers, qui s'étalent sur 2018 et 2019 permettront, à terme, à Vivaqua de communiquer à BRUGEL une proposition des conditions générales dont les points essentiels auront été préalablement discutés et, dans une certaine mesure, négociés. Plus précisément, les objectifs partagés entre BRUGEL et Vivaqua sont les suivants :

- permettre à BRUGEL de comprendre le fonctionnement interne de Vivaqua et ses enjeux, à court et à moyen terme ;
- discuter ensemble des points qui posent actuellement problèmes, au niveau pratique, dans l'application des conditions générales de vente ;
- assurer un équilibre entre les intérêts de Vivaqua et de l'utilisateur ;
- circonscrire de manière transparente les obligations de Vivaqua mais aussi celles de l'utilisateur ;
- faire correspondre la réalité de terrain au texte légal et ce, à la lumière des principes fondamentaux ;
- assurer à l'utilisateur la réception d'informations claires et non équivoques.

En vue de parvenir à ces objectifs, il a notamment été convenu de séparer les conditions générales de vente par rapport aux prescriptions techniques, d'insérer un glossaire au début du texte, d'illustrer certaines dispositions par des schémas afin de faciliter la compréhension du lecteur et d'incorporer dans les nouvelles conditions générales des dispositions éducatives sur le cycle de l'eau, les stations de

production et d'épuration, la pression de l'eau, la provenance de l'eau, ...

BRUGEL et Vivaqua ont élaboré les principes de base régissant leur collaboration et la méthode de travail permettant la réalisation de leur mission respective. BRUGEL constate que, de manière générale, la collaboration se déroule correctement. Lors des réunions, les deux acteurs échangent leurs points de vue : Vivaqua expose son fonctionnement interne ainsi que les difficultés qui se présentent dans la pratique tandis que BRUGEL propose des idées qui tendent d'une part à opérer un équilibre entre les intérêts de Vivaqua et de l'utilisateur de l'eau, et d'autre part, à solutionner les problèmes soulevés par son interlocuteur.

En outre, BRUGEL veillera à ce que les conditions générales s'inscrivent dans un haut degré de protection des droits des usagers et prennent compte de la réalité du terrain. A titre d'exemple, les clauses relatives aux paiements dans les conditions générales intégreront, dans la mesure du possible, certaines recommandations émises dans le groupe de travail dédié à la précarité hydrique. Par ailleurs, des acteurs sociaux, comme notamment les CPAS, le Centre d'Appui Social Energie et la Concertation Gaz Electricité Eau, pourraient également être sollicités dans le cadre de l'élaboration des conditions générales. BRUGEL espère que les conditions générales de Vivaqua pourront être approuvées fin de l'année 2019.

2.5 Création d'un service extrajudiciaire des litiges dans le secteur de l'eau

L'article 64/1, §2, 5° de l'ordonnance eau donne pour mission à BRUGEL de créer en son sein, pour le 1^{er} janvier 2020 au plus tard, un service de médiation de l'eau destiné à accueillir et traiter toute question et toute plainte introduite par un usager à l'encontre de Vivaqua ou de la SBGE.

BRUGEL a rédigé un avis⁶ dans lequel elle s'est interrogée sur l'opportunité de mettre en place un service de médiation, les modalités de sa création, sa compétence matérielle et ses implications au niveau pratique. Cet avis a été soumis à la consultation publique du 15 octobre au 15 novembre 2018 et a été publié le 11 janvier 2019 sur le site Internet de BRUGEL.

Ce dernier met en exergue l'intérêt de procéder à un élargissement des compétences du service des Litiges actuellement compétent dans le domaine de l'énergie au secteur de l'eau, en lieu et place de la création d'un service de médiation, pour les raisons non-exhaustives suivantes :

- Les décisions qui émanent d'un service des Litiges s'imposent aux parties tandis que les recommandations prises par un service de médiation sont dépourvues de tout effet contraignant. La mission de régulateur qu'assume BRUGEL est préservée si on se dirige vers un service des litiges : en effet, afin d'exercer son rôle de contrôle et de surveillance, BRUGEL doit pouvoir prendre des décisions qui s'imposent aux parties. De plus, en cas de non-respect de la décision par un opérateur, les usagers ont la possibilité d'obtenir l'exécution forcée de celle-ci auprès de BRUGEL, ce qui n'est pas le cas en présence d'un service de médiation ;

- L'extension des compétences du service des Litiges au secteur de l'eau permet une rationalisation du budget que devra allouer BRUGEL pour l'exercice de cette nouvelle compétence. Les membres actuels du service des Litiges pourront traiter les dossiers dans le secteur de l'eau, ce qui permettra de limiter l'engagement de personnel, l'achat d'outils informatiques et de matériels de bureau.

Après avoir constaté qu'une extension des compétences du service des Litiges au secteur de l'eau serait plus opportune, BRUGEL a également soutenu la circonscription de sa compétence (1) aux plaintes sensu stricto (2) qui sont relatives au non-respect par Vivaqua des conditions générales de vente et à celles relatives à une violation, par Vivaqua ou la SBGE, des dispositions tarifaires contenues dans l'ordonnance eau.

Les deux raisons qui justifient ce cadenasement sont les suivantes :

- Si BRUGEL devait répondre à toutes questions posées par un usager, mission qui lui est attribuée dans la mouture actuelle de l'ordonnance, elle deviendrait un service d'assistance/d'accompagnement aux usagers et perdrait sa mission de régulation ;
- La continuité de l'exercice des missions de service public des opérateurs de l'eau doit être assurée. Il est nécessaire d'éviter une compétence large du service des Litiges qui pourrait engendrer la mise en attente d'un chantier ou d'un investissement le temps que BRUGEL statue sur la question.

BRUGEL est en attente d'une réaction du parlement sur l'avis précité.

⁶ Avis d'initiative 272bis relatif à la création d'un service bruxellois de médiation de l'eau au sein de BRUGEL

3 Conclusions et perspectives

Ce cahier thématique détaille les différentes actions entreprises par BRUGEL pour répondre pleinement aux enjeux des différentes compétences que BRUGEL a reçues dans le secteur de l'eau.

Pendant l'année 2018, BRUGEL s'est premièrement beaucoup impliquée pour comprendre le secteur de l'eau et identifier les défis qui se présenteront à court et moyen termes et qui devront être relevés. Cette réflexion a été réalisée à travers les études juridiques, les rencontres avec les opérateurs de l'eau, la participation aux réunions WAREG, l'analyse du coût-vérité de l'eau, l'interprétation des documents qui régissent le secteur en RBC et la réalisation de l'étude sur le fonctionnement du secteur.

Durant l'année 2018, BRUGEL a aussi confirmé les modalités d'exécution de ses nouvelles compétences de façon à répondre aux principes et aux enjeux définis dans l'ordonnance eau. BRUGEL tient à souligner la collaboration naissante mais effective et fructueuse avec les opérateurs et Bruxelles Environnement dans la bonne application de ces différentes compétences. De nombreuses ressources en termes de personnel ont été mobilisées chez BRUGEL mais aussi chez les acteurs de l'eau. De manière générale, ils se sont montrés très coopératifs et ont facilité la prise de fonction de BRUGEL dans le secteur de l'eau.

Les missions de 2019 s'inscriront pour une bonne partie dans la continuité du travail effectué en 2018, que ce soit pour la discussion autour des indicateurs de suivi à mettre en place, la concertation avec Bruxelles Environnement pour les modalités d'adoption des plans d'investissement, la conduite des audits spécifiques, l'adoption des conditions générales, la création du service des Litiges ou du service de médiation, ...

A cet égard, le travail en 2018 a notamment abouti à la signature d'accords avec les opérateurs reprenant les objectifs, les enjeux et les thématiques des futures méthodologies tarifaires. Ces accords balisent le travail à fournir pendant la période transitoire pour appliquer des tarifs selon les nouvelles méthodologies en janvier 2021. Afin de tenir ce délai, les opérateurs et BRUGEL se sont engagés à se concerter pour aboutir à des projets de méthodologies tarifaires pour la fin de l'année 2019. La publication des versions finales est prévue courant 2020.

En 2018, BRUGEL s'est donc appuyée sur plusieurs études et a émis des avis qui sont disponibles sur le site Internet de BRUGEL. BRUGEL invite donc le lecteur intéressé à lire ces documents. BRUGEL continuera à publier de l'information utile sur le secteur de l'eau en toute transparence comme elle le fait avec les marchés de l'énergie.

Éditeurs responsables

J. Willems - G. Lepère - BRUGEL, av. des Arts, 46 - 1000 Bruxelles.

Concept et réalisation

www.inextremis.be

Photos

[adobe.stock.com](https://www.adobe.com/stock.com) - BRUGEL

Dit thematisch verslag is eveneens beschikbaar in het Nederlands.

brugel ● ●

LE REGULATEUR BRUXELLOIS POUR L'ENERGIE

Avenue des Arts, 46 bte 14
1000 Bruxelles
info@brugel.brussels

www.brugel.brussels