

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS (BRUGEL-AVIS-2023 | 128-375)

**relatif à la mise en œuvre de l'Intervention sociale lors de
l'exercice 2022 par VIVAQUA**

Etabli sur base de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2023 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

28/11/2023

Table des matières

1	Introduction	3
1.1	Base légale	3
1.2	Portée de la mission de Brugel	3
1.3	Principes de base de l'intervention sociale	3
1.4	Historique de la procédure	4
2	Analyse des coûts rapportés	4
2.1	Coûts de gestion	5
2.2	Montant des interventions sociales effectivement octroyées	6
2.3	Coûts rejetés	6
3	Adéquation du subside	7
3.1	Pour l'exercice 2022	7
3.2	Procédure d'avis de BRUGEL	7
3.3	Pour l'exercice 2023	7
4	Conclusions	10

I Introduction

I.1 Base légale

En vertu de l'ordonnance du 24 décembre 2021, modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 26 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglant la fourniture de l'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales, ainsi que par l'arrêté d'exécution du 1^{er} juin 2022, la Région de Bruxelles-Capitale a confié à VIVAQUA la tâche de verser l'intervention sociale annuelle aux bénéficiaires de l'intervention majorée (BIM) à partir du 1^{er} janvier 2022.

D'autre part, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2023 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2022 portant exécution de certaines mesures sociales prévues dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau prévoit, en son article 3, que :

« Au 30 septembre de chaque année, l'opérateur de l'eau transmet à Brugel les coûts de mise en œuvre et de suivi de l'intervention sociale effectivement supportés (du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédente) aux fins de contrôle et pour permettre à Brugel d'aviser le Gouvernement sur le montant du subside à octroyer pour l'exercice suivant. »

Le présent document répond aux obligations imposées par les dispositions qui précèdent pour l'exercice 2022.

I.2 Portée de la mission de Brugel

L'arrêté du 1^{er} juin 2023 précité cadenasse expressément la compétence de Brugel à deux éléments :

- le contrôle des coûts de mise en œuvre et de suivi de l'intervention sociale pour l'exercice 2022 ;
- aviser le Gouvernement sur le montant du subside à octroyer pour l'exercice suivant.

Dès lors, l'analyse de BRUGEL ne porte pas sur l'aspect qualitatif de l'intervention sociale.

Cette approche est confirmée par l'arrêté du Gouvernement du 22 juin 2023 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuvant le Plan de gestion de l'eau pour la période 2022-2027 qui dispose que :

« le rôle attendu de Brugel au regard des mesures sociales doit se limiter au contrôle du subside de VIVAQUA lié à l'octroi de l'intervention sociale et au contrôle du bon usage du Fonds social de l'eau, que sur ce deuxième aspect des précisions d'ordre légal et réglementaire seront apportées, mais pour le surplus, il n'est pas attendu de suivi qualitatif de la part de Brugel »

La portée qualitative de l'utilisation du subside par VIVAQUA n'est donc pas analysée dans le présent avis.

I.3 Principes de base de l'intervention sociale

L'intervention sociale est une aide octroyée pour une année entière à tout ménage dont une personne (au moins) dispose du statut BIM (Bénéficiaire de l'intervention majorée) à la date du 1^{er} janvier de l'année en cours. Ce ménage conserve cet avantage pour l'année entière et ce même si ce statut est modifié en cours d'année. Par ailleurs, si le statut BIM est acquis en cours d'année par le ménage ou par la personne faisant partie du ménage, l'intervention sociale ne sera acquise que pour l'année suivante.

Le montant de l'intervention sociale 2022 est composé :

- d'un prix fixe (forfaitaire pour tous les ménages) : 6 €
- et d'une part variable dépendant du nombre de personnes composant le ménage tel que repris au registre national au 1^{er} janvier de l'année concernée : 30 € / par personne.

VIVAQUA ayant reçu la mission de mise en œuvre de l'octroi de l'intervention sociale, elle reçoit à cet effet un subside de la Région destiné à couvrir les montants versés aux ayants-droits ainsi que les frais de gestion de VIVAQUA associés à la mise en œuvre desdits versements. BRUGEL, sur base d'un rapport de mise en œuvre de l'intervention sociale fourni par VIVAQUA, contrôle par le présent avis la bonne utilisation du subside lors de l'exercice 2022 et l'adéquation ou non de son montant pour l'exercice 2023 suivant.

1.4 Historique de la procédure

- VIVAQUA s'est engagée par écrit le 16 mai 2023 à envoyer avant la fin du mois de mai 2023 un rapport intermédiaire et avant la fin juillet 2023 le rapport final sur la mise en œuvre de l'intervention sociale pour le 2022.
- Confronté à la non-tenue des engagements de VIVAQUA, BRUGEL a émis un rappel par écrit le 7 août 2023 et un rappel oral le 29 août 2023. Suite à celui-ci, VIVAQUA s'est engagée à envoyer le rapport la semaine suivante.
- Le 26 septembre 2023, le rapport n'ayant toujours pas été envoyé par VIVAQUA, BRUGEL a émis un dernier rappel oral en insistant sur l'échéance légale du 30 septembre prévue par l'arrêté.
- Le 13 octobre, en l'absence de la réception du rapport et la date butoir ayant été dépassée, BRUGEL a envoyé un courrier officiel à VIVAQUA lui sommant de communiquer le rapport sous 10 jours calendriers.
- VIVAQUA a finalement remis le rapport le 16 octobre 2023.
- BRUGEL a transmis le 27 octobre et le 6 novembre des questions portant sur le rapport. VIVAQUA y a répondu respectivement les 30 octobre et 16 novembre.

BRUGEL regrette le manque de fluidité du processus et demande à VIVAQUA de respecter le délai prévu par l'arrêté pour les exercices à venir. Ceci étant, BRUGEL souligne la bonne qualité du rapport transmis, spécialement en l'absence de lignes directrices sur le type d'informations à communiquer.

2 Analyse des coûts rapportés

VIVAQUA a traité l'ensemble des demandes relatives à l'octroi d'une intervention sociale (IS) pour l'année 2022 qui lui sont parvenues jusqu'au 15 mai 2023, et ce sont les coûts associés à ces demandes qui sont analysés dans la présente section.

Des demandes sont encore parvenues au-delà de cette date mais, en absence de date maximale de réaction du ménage (aucune disposition à ce sujet dans l'ordonnance), VIVAQUA poursuit leur traitement et leur liquidation ; en raison de la césure budgétaire au 30 juin, les versements effectués après cette date au titre de l'IS 2022 seront repris de manière distincte dans le rapport relatif à celle de 2023.

BRUGEL constate que les données et coûts rapportés portent dès lors sur la période de validité du subside plutôt que sur des données reportées de manière comptable du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année (conformément aux prescriptions légales).

2.1 Coûts de gestion

Dès la parution de l'arrêté d'exécution du 1^{er} juin 2022, VIVAQUA a pris un ensemble de mesures afin de maximiser le recours à l'IS pour les ménages y éligibles :

- recours à des prestataires externes :
 - KPMG en tant que coordinateur global de l'opération, de l'accès aux données de base officielles aux instructions à communiquer au programmeur informatique aux fins du paiement effectif de l'intervention et de reporting des données ;
 - CEVI, chargé notamment l'opération de croisement des données, de la gestion de l'envoi des courriers et de leurs réponses et du reporting financier à établir à l'attention de la Région ;
 - N-Allo pour la gestion des appels téléphoniques.
- déploiement d'actions menées en interne :
 - Sensibilisation des acteurs sociaux via une formation ad-hoc et, pour les CPAS, une brochure donnant un aperçu complet de l'IS
 - Multiplication des canaux d'aide à la population (guichet dédié dans hall d'accueil au siège, FAQ sur le site, ligne téléphonique gratuite dédiée à l'IS)
 - Pédagogie dans l'envoi des courriers aux ménages BIM, en y incorporant un folder explicatif écrit en 8 langues et une enveloppe préaffranchie pour l'envoi des informations nécessaires.

Les frais de gestion communiqués par VIVAQUA découlant de toutes les prestations réalisées en lien avec l'IS sont renseignés dans le Tableau 1.

Fournisseur	Montant
Charges de personnel VIVAQUA	236.372 €
KPMG	318.486 €
N-Allo	442.906 €
Speos	255.585 €
CEVI	96.433 €
Lignes téléphoniques 0800	10.432 €
TOTAL	1.360.214 €

Tableau 1 : frais de gestion de l'IS 2022 rapportés par VIVAQUA

Les charges de personnel VIVAQUA paraissant peu élevées au regard des mesures entreprises en interne évoquées plus haut, BRUGEL a demandé à VIVAQUA si lesdites charges comprenaient les frais généraux et coûts indirects. VIVAQUA a alors confirmé que seuls les coûts directs du personnel étaient repris au poste « charges de personnel VIVAQUA », et évoqué qu'un coût de surcharge forfaitaire de 10 à 15 % est généralement admis (un taux de 15 % ayant notamment été utilisé par VIVAQUA jusqu'en 2021).

BRUGEL est donc d'avis, en vue de donner l'image la plus fidèle des coûts de mise en œuvre de l'IS, que ces charges de personnel doivent être accrues de 15 %, menant à un coût de 271.828 € au lieu de 236.372 €.

Afin de s'assurer que les coûts rapportés par VIVAQUA dans le cadre de l'IS ne soient pas sous-estimés, et donc d'éviter qu'une partie de ces coûts soient financés par les tarifs de l'eau, BRUGEL demande à VIVAQUA de détailler les charges de personnel (afin, le cas échéant, d'intégrer des surcharges dans les coûts couverts par subsides) et les frais liés à N-Allo¹ lors de son prochain rapport sur l'IS 2023.

2.2 Montant des interventions sociales effectivement octroyées

Sur les 159.251 ménages éligibles à l'octroi de l'IS en 2022, 100.665 l'ont effectivement perçue portant dès lors le pourcentage de recours à l'IS² à 63 % pour ce premier exercice 2022. Ce pourcentage descend à 52 % pour les ménages ayant déménagé hors de la Région de Bruxelles-Capitale.

	Ménages	Nbre total de personnes	Moy. Nbre Pers/Ménage	Ménages ayant reçu l'intervention	%	Ménages n'ayant pas réagi au courrier	%2
Région Bruxelles-Capitale	157.150	373.745	2,38	99.580	63%	57.570	37%
Hors Région Bruxelles-Capitale	2.101	4.996	2,38	1.085	52%	1.016	48%
Total	159.251	378.741	2,38	100.665	63%	58.586	37%

Tableau 2 : nombre de ménages ayant reçu l'IS en 2022 (source Vivaqua)

En termes monétaires, 8.454.954 € ont été versés aux 100.665 ménages ayant communiqué leurs coordonnées bancaires. Le montant d'IS théoriquement octroyable s'élevant à 12.534.780 € en 2022 si la totalité des 159.251 ménages BIM avait réagi au courrier, le taux d'octroi de l'IS vaut dès lors 68 %.

Afin de mieux cerner les raisons derrière la non-réaction aux courriers, BRUGEL demande à VIVAQUA d'inclure dans ses rapports futurs la ventilation de réaction au courrier en fonction du type de compteur (collectif ou individuel).

2.3 Coûts rejetés

VIVAQUA fait état dans son rapport de montants d'IS ayant été indûment versés deux fois, pour une valeur de 119.244 € concernant 1.524 ménages. VIVAQUA se dit en mesure de récupérer 104.886€ en les déduisant de l'IS 2023 des ménages concernées. Toutefois VIVAQUA ne pourra pas récupérer un reliquat de 12.213 € concernant des ménages ayant perdu le statut BIM ou dont la composition a changé.

¹ Les coûts du prestataire N-Allo peuvent paraître également peu élevés en comparaison avec les coûts du même prestataire pour une autre mission (support dans le cadre des problèmes de facturation). Même si la mission porte sur des problématiques clairement différentes, les coûts engagés pour la gestion de la crise de facturation s'élèvent à 314.508 € pour les seuls mois de novembre et décembre 2022, contre des coûts de 442.906 € engagés pour l'IS entre octobre 2022 et juin 2023.

² nombre de ménages ayant reçu l'IS divisé par le nombre de ménages bénéficiant du statut BIM

VIVAQUA propose de prendre en charge la perte de 12.213 € au titre de « dépense rejetée » en application de la méthodologie tarifaire.

BRUGEL salue la transparence dont VIVAQUA a fait preuve en rapportant d'initiative la problématique, et appliquera ce rejet dans le contrôle tarifaire ex-post 2022.

3 Adéquation du subside

3.1 Pour l'exercice 2022

En ajoutant les charges de gestion aux montants de l'IS octroyés, les coûts relatifs à la mise en œuvre de l'IS en 2022 s'élèvent à 9.804.736 €. Ces coûts sont inférieurs au subside de 10.050.000 € reçu de la Région, faisant apparaître un solde de 245.264 €.

Toutefois, BRUGEL a mentionné en section 2.1 une possible sous-estimation des coûts rapportés par VIVAQUA ; le solde de 245.264 € pourrait dès lors être surestimé. Nonobstant cette possibilité, le subside alloué à VIVAQUA pour la mise en œuvre de l'IS 2022 semble avoir été adéquat au regard des charges supportées par l'opérateur.

3.2 Procédure d'avis de BRUGEL

L'arrêté du 1^{er} juin 2023 demande à BRUGEL d'aviser le Gouvernement sur la hauteur du subside pour l'exercice suivant (IS 2023), sur base du rapport transmis par VIVAQUA (pour le 30 septembre) sur les coûts portant sur l'année N-1 (2022).

Toutefois, en date du 6 juillet 2023, BRUGEL était informé qu'à cette même date, le Gouvernement (après avis de l'Inspecteur des Finances) a validé l'octroi d'un subside prévisionnel de **16,5 M€** à VIVAQUA pour l'exercice 2023.

BRUGEL n'a pas été sollicitée pour aviser le Gouvernement par rapport au subside ainsi alloué à VIVAQUA. BRUGEL ne dispose pas des éléments ayant permis de justifier le budget prévisionnel fixé dans la convention de subside.

BRUGEL s'interroge dès lors sur l'utilité d'émettre un avis dans le présent document sur un budget prévisionnel de l'année N+1, alors que celui-ci a déjà fait l'objet d'une validation.

BRUGEL souhaite que son rôle soit clarifié pour les prochains exercices.

3.3 Pour l'exercice 2023

Conformément à l'arrêté susmentionné, afin d'aviser au mieux le Gouvernement sur le montant du subside à octroyer à VIVAQUA pour l'IS 2023, BRUGEL a estimé les frais de gestion et les montants de l'IS pour l'année 2023.

Concernant les frais de gestion, une hypothèse suffisamment prudente consiste à augmenter les prestations rapportées pour 2022 de l'inflation estimée pour 2023, à savoir +4,1 %³. D'autre part, une majoration de +15 % est opérée sur les charges de personnel afin de prendre en compte les frais généraux de VIVAQUA, comme mentionné en section 2.1.

Le Tableau 3 compare les frais de gestion rapportés en 2022 à ceux estimés pour 2023 :

³ https://www.plan.be/databases/17-fr-indice_des_prix_a_la_consommation_previsions_d_inflation

Frais de gestion	Réalisé 2022	Estimation 2023
Charges de personnel VIVAQUA	236.372€	282.973€
KPMG	318.486€	331.544€
N-Allo	442.906€	461.065€
Speos	255.585€	266.064€
CEVI	96.433€	100.387€
Lignes téléphoniques 0800	10.432€	10.860€
TOTAL	1.360.214€	1.452.892€

Tableau 3 : estimation des frais de gestion de l'IS 2023

Il est à remarquer que certaines prestations seront probablement réduites en 2023, tous les coûts de mise en œuvre d'un premier exercice ne devant pas nécessairement être engagés les années suivantes (notamment KPMG dont la mission consistait à mettre en place les fonctionnalités). BRUGEL n'a pas souhaité prendre d'hypothèses supplémentaires sur l'estimation des coûts de gestion de 2023, mais s'attend à ce que ceux-ci soient matériellement plus bas que ceux pour la mise en œuvre de l'IS 2022. BRUGEL effectuera un contrôle approfondi si les coûts de gestion ne diminuent pas matériellement dans le cadre de son futur avis sur la mise en œuvre de l'IS 2023.

Pour les prochains exercices, BRUGEL demande à VIVAQUA d'inclure dans son rapport, les hypothèses principales et un budget estimatif portant sur l'année N+1. Au vu des délais impartis pour la remise de ce rapport et des éléments repris au point 3.2, aucune démarche complémentaire n'a été effectuée pour cet exercice.

Concernant les montants estimés d'octroi de l'IS en 2023, il convient de rappeler que les montants de l'intervention ont été considérablement augmentés par rapport à 2022.

Montants de l'IS	2022	2023
Part fixe par ménage (montant par BIM)	6 €	5 €
Part variable (montant par personne composant le ménage BIM)	30 €	50 €

Tableau 4 : évolution des montants de l'IS

En prenant l'hypothèse que le nombre de ménages et de personnes ayant accès au statut BIM est inchangé par rapport à 2022 (voir Tableau 2) et que le taux d'octroi de l'IS reste constant (68 %, voir section 2.2), l'estimation du montant d'IS octroyé en 2023 s'élève à 13.418.647 €. Le Tableau 5 ci-dessous détaille le calcul menant à cette valeur.

	#	IS 2023	montant total
Ménages	159.251	5 €	796.255 €
Nombre de personnes	378.741	50 €	18.937.050 €

TOTAL théorique maximum IS 2023	19.733.305 €
Pourcentage d'octroi	68%
Estimation octroi IS 2023	13.418.647 €

Tableau 5 : estimation octroi IS 2023

En additionnant l'estimation des charges de gestion à l'estimation de l'octroi de l'IS pour l'année 2023, **BRUGEL estime un besoin en subside régional à hauteur de 14.871.540€⁴.**

Ce montant est indicatif et fonction de paramètres difficilement appréhendable par BRUGEL (taux d'octroi réel, frais de consultance,...).

⁴ Avec un taux d'octroi plus important, le budget prévisionnel de 16,5M€ alloué par le gouvernement paraît cohérent.

4 Conclusions

Sur base de l'analyse livrée en sections 2 et 3, BRUGEL :

- avise le Gouvernement de valider un solde de 245.264 € (dette de VIVAQUA envers la Région) relatif à l'IS 2022 ;
- estime adéquat le montant du subside à octroyer à VIVAQUA pour la mise en œuvre de l'IS 2023 ;
- estime que son rôle d'avis dans la fixation du montant du subside à octroyer doit être clarifié.

BRUGEL demande à VIVAQUA, pour l'envoi du rapport sur la mise en œuvre de l'IS 2023 :

- de détailler les charges de personnel, en indiquant notamment le nombre d'ETP et les coûts indirects associés ;
- de détailler les frais du prestataire N-Allo, en indiquant notamment le coût par type de prestation ;
- de communiquer la ventilation des ménages ayant et n'ayant pas réagi au courrier en fonction du type de compteur (collectif ou individuel) ;
- d'inclure dans son rapport, les hypothèses principales et un budget estimatif portant sur l'année N+1 ;
- d'envoyer le prochain rapport dans le respect des délais légaux (30 septembre 2024).

Enfin, BRUGEL rejettera lors du contrôle ex-post 2022 un coût déraisonnable à hauteur de 12.213 €, découlant des montants indûment octroyés en double à des ménages BIM et considérés comme irrécouvrables par VIVAQUA.

* *

*