

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

AVIS

(BRUGEL-AVIS-20180906-271)

Relatif au contrat de gestion entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (SBGE) sur la période 2018-2022

Etabli en application de l'article 64 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

06/09/2018

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	4
3	Remarques générales	5
3.1.1	Le contrat de gestion ne fait pas de distinction claire entre les dispositions applicables pendant la période transitoire et la période pendant laquelle BRUGEL exercera sa compétence tarifaire exclusive	5
3.1.2	Rôle actif de la SBGE dans le calcul des prix et la facturation.....	5
3.1.3	Financement des activités : tarifs, subsides et bénéfices comptables.....	5
3.1.4	Elargissement du périmètre d'activité de la SBGE et amélioration de sa visibilité.....	7
3.2	Analyse des articles, des axes et des annexes	7
3.2.1	Articles et axes du contrat de gestion	7
3.2.2	Annexes du contrat de gestion.....	9
4	Conclusions	11

I Base légale

Dans l'article 64 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 octobre 2006¹ établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après « OCE » ou « Ordonnance cadre-eau »), il est prévu que :

« BRUGEL est investie d'une mission de conseil et d'expertise auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du secteur régional de l'eau, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau en application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, d'autre part. Dans ce cadre, BRUGEL est chargée des missions suivantes :

1° donner des décisions ou avis motivés dans le cadre de ses compétences de contrôle du prix de l'eau et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance ou ses arrêtés d'exécution;

2° à la demande du Gouvernement ou du Ministre ayant la Politique de l'Eau dans ses attributions, effectuer des recherches et des études relatives au secteur de l'eau dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau; ... »

A ce titre, BRUGEL a reçu par courrier le 1^{er} août 2018 de la Ministre en charge de la politique de l'eau et de l'énergie une demande pour remettre un avis sur le contrat de gestion de la Société Bruxelloise de Gestion de l'Eau (ci-après SBGE).

En date du 2 août 2018, BRUGEL a reçu par courrier électronique du cabinet de la Ministre une version amendée du contrat de gestion qui remplace le document envoyé initialement. Le présent avis est exclusivement basé sur de cette dernière version.

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2006102035

2 Introduction

L'OCE prévoit en son article 24, la conclusion d'un contrat de gestion entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et la SBGE. L'objectif général de ce contrat de gestion entre la Région de Bruxelles-Capitale et la SBGE est d'instaurer une collaboration durable entre les deux parties. Il s'agit en l'espèce du troisième contrat de gestion qui doit entrer en vigueur à la fin de l'année 2018.

Le précédent contrat de gestion portait sur la période 2012-2017 et a été prolongé pour une durée maximale d'un an.

De par sa mission de surveillance et de contrôle du prix de l'eau, BRUGEL a principalement attiré l'attention sur les points du contrat de gestion soumis pour avis qui pourront avoir un impact sur les méthodologies tarifaires futures ainsi que sur les tarifs qui en découlent.

3 Remarques générales

3.1.1 Le contrat de gestion ne fait pas de distinction claire entre les dispositions applicables pendant la période transitoire et la période pendant laquelle BRUGEL exercera sa compétence tarifaire exclusive

La nouvelle mission attribuée à BRUGEL lui confie l'élaboration des nouvelles méthodologies tarifaires qui doivent entrer en application en 2020 pour tous les acteurs de l'eau, y compris la SBGE. L'Ordonnance cadre-eau prévoit une période transitoire au cours de laquelle les anciens tarifs continueront à s'appliquer jusqu'à ce que BRUGEL ait fixé les nouvelles méthodologies tarifaires et approuvé les premières propositions tarifaires, et ce en principe avant 2021.

BRUGEL constate que le contrat traite des aspects qui pourraient relever de la future méthodologie tarifaire, notamment en ce qui concerne l'article 7 et l'annexe 2. BRUGEL considère qu'une telle approche est pertinente pour la période transitoire. Néanmoins, pour la sécurité juridique, elle estime que le contrat devrait prévoir la caducité de ces dispositions après l'approbation de la méthodologie tarifaire, qui relève de sa compétence exclusive.

Par ailleurs, l'OCE charge BRUGEL de réaliser un audit détaillé, externe et indépendant des opérateurs de l'eau. Suite à cette mission, qui a démarré en juin 2018 et qui devrait perdurer en 2019, des éléments encore actuellement inconnus de BRUGEL devraient apporter un éclairage nouveau à la lecture de ce contrat de gestion. Le contrat de gestion soumis pour avis prévoit qu'une première évaluation intermédiaire aura lieu en 2020, BRUGEL suggère que cette évaluation intègre les recommandations éventuelles de cet audit dans l'évaluation ou révision de ce contrat.

3.1.2 Rôle actif de la SBGE dans le calcul des prix et la facturation

Jusqu'à présent, la SBGE n'avait pas de rôle concret et direct dans le calcul du prix d'assainissement puisque la facturation du service d'assainissement régional se faisait par la facturation finale de l'eau à charge de VIVAQUA (précédemment HYDROBRU) pour les consommations domestiques ou assimilées alors que Bruxelles-Environnement (ci-après BE) procédait au calcul des montants pour les industries.

Il est prévu que le nouveau contrat, via l'annexe 2, transfère la compétence de calcul du prix d'assainissement réel et forfaitaire de BE à la SBGE.

Bien que les modalités de ce transfert ne semblent pas encore définies, lorsque le service sera directement facturé par la SBGE au consommateur, la question de l'élaboration de conditions générales de vente devra être soulevée.

3.1.3 Financement des activités : tarifs, subsides et bénéfices comptables

Le contrat de gestion définit le financement des activités à travers 2 sources :

1. Les tarifs qui seront fixés par BRUGEL à partir de 2021 ;
2. Les subsides qui sont fixés dans le contrat

Concernant les tarifs qui seront fixés par BRUGEL à partir de 2021 :

La SBGE base son plan financier sur une augmentation des prix de 2%² à partir de 2020.

Pour BRUGEL cette hypothèse ne semble pas réaliste puisque les prix seront fixés en fonction des coûts et du montant des subsides.

Les revenus devraient être estimés dès 2021 de manière à venir couvrir 100% des coûts sans bénéfices réalisés. En effet, la nouvelle Ordonnance prévoit la mise en place d'une marge équitable³ qui vient rémunérer les nouveaux capitaux investis et qui correspond aux seuls bénéfices acceptés. De façon succincte, le revenu total à couvrir par les tarifs sera constitué de :

- a) l'ensemble des coûts nécessaire à la réalisation des missions de la SBGE (montant des subsides déduits) ;
- b) d'une rémunération sur les capitaux définie en concertation entre Brugel et les opérateurs

Concernant les subsides qui sont fixés dans le contrat :

Bien que l'objectif premier des subsides ne soit pas de réaliser des profits, le contrat prévoit tout de même la réalisation de bénéfices dans la mesure où ceux-ci viennent en déduction des pertes accumulées dans le passé. Il apparaît dans le plan financier que ces pertes seront apurées dès 2018.

Comme explicité dans le paragraphe précédent, à partir de 2021, les subsides viendront en déduction des coûts, ce qui aura un impact positif sur les tarifs mais nul sur les bénéfices.

Si les bénéfices présentés dans le plan financier sont motivés par un besoin de liquidité pour financer les investissements futurs, BRUGEL estime cette vision discutable à partir de 2021.

Outre les charges d'amortissements qui seront couvertes par les tarifs, l'objectif de la mise en place d'une rémunération sur les capitaux investis est également de permettre aux opérateurs de financer leurs activités de manière efficiente et sur le long terme.

Une réflexion pourrait être menée pour évaluer l'opportunité de limiter l'utilisation des subsides uniquement pour couvrir de l'investissement.

L'OCE⁴ donne à BRUGEL la mission d'aviser le Gouvernement sur l'adéquation des tarifs notamment par rapport au subside alloué par le Gouvernement à un opérateur de l'eau. Le cas échéant, BRUGEL pourrait en 2021 émettre un avis sur l'adéquation des subsides octroyés pour la période 2021-2025.

² Une alternative à l'hypothèse de 2% pourrait être de considérer comme référence les projections de l'indice des prix à la consommation prévue par le Bureau Fédéral du Plan.

³ Art 39/2 12° de l'OCE

⁴ Art. 64/1

3.1.4 Elargissement du périmètre d'activité de la SBGE et amélioration de sa visibilité

Le contrat de gestion montre que la SBGE a l'ambition d'investir dans l'innovation et d'éventuellement élargir son domaine d'activité. BRUGEL insiste sur le fait que les frais de recherches et/ou la mise en œuvre de nouvelles activités ne seront pas nécessairement couvertes par les tarifs.

Pour être prise en compte, ces nouvelles activités doivent clairement être reprises par l'Ordonnance dans les missions de service public. Dans la mesure où l'activité proposée ne rentre pas dans cette définition, celle-ci ne rentre pas dans le périmètre contrôlé par BRUGEL et ne rentrera pas dans le calcul des tarifs. Cependant, dans le cas où ces activités étaient considérées comme connexes ou accessoires à une mission de service de public, ces activités pourraient être prises en charge dans les tarifs pour autant qu'il soit démontré que celles-ci sont potentiellement rentables à terme.

De plus, la SBGE souhaite améliorer sa visibilité auprès du public à travers des investissements en communication.

Si BRUGEL ne remet pas en cause ces choix stratégiques, BRUGEL souhaite attirer l'attention sur le fait que ces coûts ne seront pas nécessairement financés intégralement par les tarifs.

3.2 Analyse des articles, des axes et des annexes

3.2.1 Articles et axes du contrat de gestion

L'article 3 prévoit que le contrat prévaut sur tous les autres documents. Cet article sera valable au cours de la période transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur des tarifs basés sur la méthodologie tarifaire. En effet, la fixation du prix de l'eau relève de la compétence exclusive de BRUGEL. Dès lors, BRUGEL recommande de prévoir dans le contrat, d'une manière explicite, que les dispositions de celui-ci qui seraient contraires à la méthodologie tarifaire approuvée par BRUGEL seraient caduques. |

L'article 4 prévoit que la durée du contrat est fixée à 5 ans. Ce contrat devrait être en partie modifié dans deux ans avec la mise en place de la méthodologie tarifaire.

L'article 5 point 1 prévoit que la SBGE est active en Région bruxelloise mais également en Région flamande. Les clés de répartition auraient pu être reprises explicitement dans le présent contrat.

Dans l'axe 1, il est prévu qu'un certain nombre d'investissement plus ou moins conséquents seront mis en œuvre d'ici l'horizon 2025. Ces investissements auront un impact sur les tarifs mais ne feront pas l'objet d'une discussion préalable. BRUGEL est d'avis qu'il serait judicieux de prévoir une série d'indicateurs pour assurer un suivi financier de ces investissements.

Par la mise à jour de la STEP Sud, la SBGE poursuit l'objectif d'améliorer le traitement des eaux résiduaires. BRUGEL s'interroge sur l'opportunité de spécifier dans le contrat de gestion le fait que la SBGE poursuit aussi l'objectif d'assurer l'épuration d'un maximum d'eau résiduaire. En effet, la mise à jour des déversoirs d'orage et l'optimisation du fonctionnement des bassins d'orages visent à diminuer la fréquence et le volume de débordement des eaux résiduaires vers

la Senne et le Canal. Ceci a aussi pour conséquence d'augmenter le volume d'eau résiduaire qui arrivera et sera épuré par les STEP's.

Dans l'axe 4, la SBGE décrit ses futures collaborations avec ses partenaires. Si BRUGEL souhaite bien sûr que la collaboration entre BRRUGEL et la SBGE soit fonctionnelle, BRUGEL rappelle toutefois qu'elle revêt un caractère obligatoire de par l'Ordonnance.

De plus, le contrat prévoit une collaboration portant sur le coût-vérité. Or, la portée de la mission dépasse ce concept. En effet, l'Ordonnance prévoit que BRUGEL travaille sur les coûts des missions de service, leur maîtrise, les performances du secteur et les tarifs en conséquence.

L'article 6 prévoit le financement des activités de la SBGE. BRUGEL suggère une reformulation de cet article. En effet, il existe selon BRUGEL des incohérences et des contradictions dans les premiers paragraphes dans lesquels la SBGE ne semble pas faire de distinction entre les opérateurs et les personnes physiques ou les consommateurs.

BRUGEL précise à nouveau que la partie touchant aux prix unitaires standards ne sera valable qu'au cours de la période transitoire.

Dans le plan financier repris par ailleurs en annexe aucune distinction n'est faite entre les subsides d'exploitation et d'investissement.

Enfin, concernant les objectifs additionnels, ne seront pris en compte dans les tarifs que les objectifs ayant un impact sur les missions de service public. Dans ce cas, BRUGEL devrait être consultée pour la partie touchant aux impacts tarifaires.

L'article 7, dans son libellé, semble limiter la portée de la méthodologie tarifaire au « *coût-vérité de l'eau* »⁵. BRUGEL souhaite souligner que la méthodologie tarifaire touche à toutes les missions de service public des acteurs. Dès lors, il serait opportun de supprimer cette limitation de l'article 7.

Le plan financier devrait prévoir que les tarifs couvriront au minimum les coûts moins les subsides à partir de 2021 (voir supra).

L'article 8 définit la gestion comptable et budgétaire de la SBGE. Au-delà d'un outil de gestion pour la SBGE, la comptabilité analytique de la SBGE devra permettre de répondre aux besoins de reporting de BRUGEL de manière à évaluer et contrôler les coûts des missions de service public confiées à la SBGE.

L'article 10 prévoit la mise en place d'un tableau de bord des indicateurs. Ce tableau de bord permettra également d'avoir une information sur le suivi des projets et des risques d'écart. Les indicateurs définis constitueront une première base de travail pour mesurer le suivi du contrat

⁵ Le concept du coût vérité qui est défini dans l'Ordonnance couvre uniquement les services liés à l'utilisation de l'eau, à savoir l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées. Cette même Ordonnance fait une distinction pour le calcul des tarifs qui couvrent les missions de service public. Ces missions sont également définies dans l'Ordonnance et sont plus larges que les simples services. En effet, l'assainissement est élargi aux eaux résiduaires urbaines et les activités de valorisation des eaux usées sont intégrées aux activités régulées.

mais pourraient être complétés d'autres indicateurs en termes de régulation incitative (sur les coûts dans un premier temps et sur les objectifs dans un second temps).

De manière générale, BRUGEL propose une synergie des efforts et une collaboration entre la SBGE et BRUGEL pour la détermination des indicateurs du tableau de bord, notamment ceux concernant les performances et la continuité de service.

L'article 12 prévoit qu'une première évaluation intermédiaire aura lieu en 2020. BRUGEL identifie cette évaluation comme une opportunité pour intégrer la méthodologie tarifaire dans le présent contrat.

3.2.2 Annexes du contrat de gestion

3.2.2.1 Annexe 2 - Modalités d'estimation et d'application des prix unitaires d'assainissement

Globalement, l'annexe 2 qui définit les modalités d'estimation des prix unitaires d'assainissement devrait être remplacée en 2020-2021 par la méthodologie tarifaire. De plus, il est ici prévu que la SBGE joue à présent un rôle actif dans le calcul du prix d'assainissement.

L'article 2 prévoit l'objet des prestations mais ne précise pas les différentes modalités : qui fait les calculs, comment se passent les paiements et la facturation,...

L'article 3 prévoit les catégories de consommateurs, en dehors des eaux de pluie ou plus généralement, des eaux résiduaires urbaines.

L'article 4 prévoit le nombre de personnes occupées pour les personnes morales mais tient uniquement compte des salariés et pas des éventuels travailleurs indépendants.

Les articles 6 & 10 & 13 prévoient les modalités pour les catégories 2 de consommateurs. Si l'on précise la possibilité pour ces derniers d'opter pour un prix forfaitaire ou réel, les modalités de ce choix ou les critères ne sont explicitées nulle part dans le texte.

L'article 7 prévoit le mode de calcul pour les catégories 2 mais ne tient pas compte des éventuels rejets en milieu naturel.

L'article 18 qui prévoit les activités et la pollution relative, est-il exhaustif et correspond-t-il encore à la réalité.

L'article 19 prévoit le modèle de déclaration pour les eaux industrielles. Cependant, il n'est précisé nulle part l'obligation de communiquer ou de signer un contrat avec la SBGE.

3.2.2.2 Annexe 4 – Plan financier

Globalement, les revenus semblent sous-estimés (la consommation prévisionnelle reprise comme référence dans le plan est stable à 58Mm³/an or, dans historiquement, celle-ci oscille autour de 60Mm³ depuis plusieurs années) alors que parallèlement les coûts continuent à augmenter. Du point de vue de BRUGEL, il existe une sous-estimation du bénéfice comptable chaque année.

Les subsides ainsi que l'annuité devraient faire l'objet d'une distinction entre les frais d'exploitation et les frais d'investissements.

Par ailleurs, la SBGE fait l'hypothèse que l'impôt à payer est nul sur toute la période alors même qu'elle réalise des bénéfices comptables et que les pertes cumulées seront apurées dès 2018. Sachant que les subsides font partie intégrante du résultat comptable de la société, le régime fiscal⁶ impactera le résultat final :

- Si la SBGE est assujettie à l'impôt des sociétés (ISOC), celle-ci est taxée sur son résultat comptable. Dans ce cas, cette charge viendra en déduction des bénéfices de la SBGE et il en découle une déperdition des subsides régionaux au profit du Trésor fédéral.
- Si la SBGE est assujettie à l'impôt des personnes morales (IPM), les subsides d'exploitation et de fonctionnement perçus par la SBGE ne devraient a priori pas être imposés et il en est de même des bénéfices découlant de ses activités d'ordre opérationnelle.

Dans une optique de bonne gouvernance, BRUGEL estime raisonnable que la SBGE établisse un document motivant sa position fiscale (IPM ou ISOC).

6 Une personne morale ayant son siège social en Belgique peut être soumise soit à l'impôt des sociétés (ISOC), soit à l'impôt des personnes morales (IPM). Il n'est néanmoins pas possible pour l'entité concernée de choisir son régime d'assujettissement : elle doit se conformer au régime prévu par la législation fiscale belge.

A cet égard, l'article 179 du Code des Impôts sur les Revenus de 1992 (ci-après CIR92) prévoit : « sont assujetties à l'impôt des sociétés, les sociétés résidentes [...] ». La notion de société résidente comprend les sociétés, associations, établissements ou organismes quelconques qui remplissent les conditions suivantes : (i) être régulièrement constitués, (ii) posséder la personnalité juridique, (iii) avoir en Belgique leur siège social, leur principal établissement ou leur siège de direction ou d'administration, (iv) se livrer à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, et (iv) ne pas être expressément exclus de l'ISOC.

Pour que l'IPM soit d'application dans le chef de la SBGE, il faudrait donc démontrer soit qu'elle ne se livre pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif (notamment au regard des dispositions des articles 220,3° juncto 181 et 182 du CIR92), soit qu'elle est expressément exclue de l'ISOC. Sur ce dernier point plus particulièrement, l'article 180, 9° du CIR92 prévoit que « les sociétés d'épuration des eaux régies par la loi du 26 mars 1971 » ne sont pas soumises à l'ISOC. Par conséquent, les sociétés d'épuration visées par la loi de 1971 devraient être assujetties à l'IPM.

4 Conclusions

La mission de contrôle du prix de l'eau confiée à BRUGEL, organe autonome, indépendant du Gouvernement, porte sur un concept plus large que le simple coût-vérité puisqu'il s'applique aux coûts des missions de service public, à la maîtrise de ceux-ci et aux recettes diverses qui en découlent.

De plus, la méthodologie tarifaire qui sera en principe d'application en 2020 et l'entrée en vigueur des tarifs en 2021, devrait primer sur les aspects tarifaires repris dans le présent contrat, valables uniquement pendant la période transitoire prévue dans l'Ordonnance.

Enfin, la question des subsides est cruciale dans la fixation des futurs tarifs. Par conséquent, les montants repris dans le présent contrat seront intégrés dans les futures réflexions relatives à la méthodologie tarifaire.

* *

*