

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

AVIS (BRUGEL-AVIS-20241218-397)

**relatif à la mise en œuvre de l'intervention sociale lors de
l'exercice 2023 par VIVAQUA**

**Etabli sur base de l'article 3 de 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.**

18/12/2024

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	5
2.1	Coûts de gestion	5
2.2	Montant des interventions sociales effectivement octroyées	6
2.3	Coûts rejetés	7
3	Adéquation du subside	8
3.1	Pour l'exercice 2023	8
3.2	Procédure d'avis de BRUGEL	8
3.3	Pour l'exercice 2024	8
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 réglementant 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 1^{er} juin 2022 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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 2023.

I.2 Portée de la mission de BRUGEL

L'arrêté du 1^{er} juin 2022 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 2023 ;
- 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 2023 est composé :

- d'un prix fixe (forfaitaire pour tous les ménages) : 5 € (6€ en 2022)

- et d'une part variable dépendant du nombre de personnes composant le ménage tel que repris au registre national au 1er janvier de l'année concernée : 50 €/par personne (30€/personne en 2022).

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 2023 et l'adéquation ou non de son montant pour l'exercice 2024 suivant.

I.4 Historique de la procédure

- VIVAQUA a remis son rapport le 30 septembre 2023.
- En date du 10 octobre, BRUGEL a transmis une demande d'information complémentaire à VIVAQUA.
- Le 6 novembre 2024, VIVAQUA a apporté les réponses aux questions transmises ainsi que la copie de la convention relative à la subvention 2024.
- Le présent rapport a été approuvé par le conseil d'administration de BRUGEL en sa séance du 18 décembre 2024.

2 Analyse des coûts rapportés

VIVAQUA a traité l'ensemble des demandes relatives à l'octroi d'une intervention sociale (IS) pour l'année 2023 qui lui sont parvenues jusqu'au 30 juin 2024. Comme précisé par VIVAQUA, les éléments chiffrés repris dans le rapport porte sur la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 30 juin 2024 pour autant que ces montants soient relatifs à l'intervention sociale 2023. Seuls les coûts associés à ces demandes sont analysés dans la présente section.

A l'instar de l'exercice précédent, BRUGEL constate que les données et coûts rapportés portent dès lors sur la période de validité du subsidie plutôt que sur des données reportées de manière comptable du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année (conformément aux prescriptions légales¹).

2.1 Coûts de gestion

Afin d'implémenter et de suivre la mise en œuvre de l'intervention sociale, VIVAQUA a recours à un certain nombre de prestataires externes. Les missions déléguées à ces prestataires sont les suivantes :

- 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. L'intervention sociale de 2023 était le dernier exercice pour lequel VIVAQUA a collaboré avec KPMG, les équipes de VIVAQUA ayant été rendues indépendantes ;
- 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 principalement pour la gestion des appels téléphoniques.
- SPEOS est le prestataire chargé de l'envoi des courrier aux usagers concernés.
- Des coûts facturés par le SPF intérieur pour la fourniture de données à des tiers ainsi que des coûts de Data Protection Officer (DPT) ont été constatés pour l'exercice 2023

Par ailleurs, d'autres mesures² ont été mises en œuvre afin d'optimiser le processus et maximiser l'exercice du droit (voir point 2 du rapport).

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	Montant
	IS 2022	IS 2023
Charges de personnel VIVAQUA	236.372 €	183.797,03 €
KPMG	318.486 €	229.283,08 €

¹ Ce non-respect des prescriptions légales n'a pas de conséquence tarifaire importante dans la mesure où l'ensemble de la mission liée à l'intervention sociale est intégralement couvert par un subsidie octroyé en décalage de l'exercice régulateur.

² Formation des acteurs sociaux, lignes téléphonique gratuite, enveloppe préaffranchies, reprise du numéro de compte de l'exercice 2022, brochures CPAS, guichet dédié dans le hall d'accueil du siège de VIVAQUA, FAQ sur le site internet

N-Allo	442.906 €	194.564,9 €
Speos	255.585 €	184.516,59
CEVI	96.433 €	22.925 €
SPF intérieur		15.644,32 €
GDPR Agency		2.250 €
Lignes téléphoniques 0800	10.432 €	36.753,51 €
TOTAL	1.360.214 €	869.734,43 €

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

BRUGEL constate la diminution (-36%) des frais de gestion entre l'exercice 2022 et 2023. Les frais de gestion représentant environ 5,3% du montant total liquidé.

En 2022, les charges de personnel VIVAQUA paraissaient peu élevées au regard des mesures entreprises. Dans son avis sur l'exercice 2022, BRUGEL précisait qu'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 %. VIVAQUA a donc procédé à un rattrapage de 15% sur les charges de personnel 2022 pour un montant de 35.455,8€. Les 183.797,03 € de charges de personnel pour l'année 2023 intègrent bien 15% de surcharges.

Pour le prochain exercice les frais de consultance de KPMG devraient être nuls.

Par ailleurs, en complément du rapport transmis, VIVAQUA a précisé le détail (catégorie salaire, nombre d'heures ; jours travaillés) de la charge salariale des 17 personnes internes contribuant à l'intervention sociale pour un montant total de 159.823,5€ (hors surcharges).

2.2 Montant des interventions sociales effectivement octroyées

Sur les 170.074 ménages éligibles à l'octroi de l'IS en 2023 (159.251 en 2022), 124.042 l'ont effectivement perçue portant dès lors le pourcentage de recours à l'IS³ à 73 % pour cet exercice 2023. Ce pourcentage descend à 61% (52 % en 2022) pour les ménages ayant déménagé hors de la Région de Bruxelles-Capitale.

	Ménage	Nombre total de personnes	Moyenne nombre de pers/ménage	Exercice du droit	Montant 2023	% 2023	% 2022
Région Bruxelles-Capitale	168.352	397.891	2,36	122.998	16.341.468 €	73%	63%
Hors Région Bruxelles-Capitale	1.722	3.914	2,27	1.044	137.998 €	61%	52%
Total	170.074	401.805	2,36	124.042	16.479.466	73%	37%

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

³ Nombre de ménages ayant reçu l'IS divisé par le nombre de ménages bénéficiant du statut BIM

En termes monétaires, 16.479.466 € ont été versés aux 170.074 ménages à 2023. Ce montant est nettement plus important que les 8.454.954 € versé lors de l'exercice précédent. Le montant d'IS théoriquement octroyable⁴ s'élevant à 21.247.425 €.

Dans son précédent avis, dans le but de mieux cerner les raisons derrière la non-réaction aux courriers, BRUGEL demandait à VIVAQUA d'inclure dans ses rapports futurs la ventilation de réaction au courrier en fonction du type de compteur (collectif ou individuel). VIVAQUA n'a pas modifié le rapport 2023 sur ce point. Dans les réponses apportées aux remarques de BRUGEL, VIVAQUA précise qu'il n'est pas possible d'établir de corrélation entre un ménage bénéficiaire de l'IS (sur la base des extractions du RN et de la BCSS) et un client de VIVAQUA repris comme tel dans la base de données SAP.

Il est important de souligner que la déduction immédiate de l'IS sur la facture d'eau des ménages disposant d'un compteur individuel est prévue par l'article 38/1 de l'Ordonnance cadre eau. Sur base d'une analyse menée par VIVAQUA en 2023, VIVAQUA estime que l'automatisation sur la facture aurait un coût trop important. Selon VIVAQUA⁵, cette automatisation ferait peser des risques non négligeables sur le processus de facturation de VIVAQUA, sans qu'il n'en résulte un accroissement sensible des bénéficiaires, avec même le risque de perdre des bénéficiaires actuels. Cette piste n'a donc pas été retenue pour 2024, et une dérogation a été obtenue par l'adoption de l'arrêté du gouvernement du 21 mars 2024 : « *Par dérogation à l'alinéa 1er, pour les années 2022, 2023 et 2024, l'opérateur de l'eau applique le paragraphe 2 pour l'octroi de l'intervention sociale aux usagers disposant d'un compteur d'eau individuel* ». **Pour BRUGEL, il conviendrait que cette analyse soit plus longuement discutée et challengée. Dans la pratique, il apparaît que l'intervention sociale doit généralement être versée à un client qui a une dette vis-à-vis de VIVAQUA : la déduction automatique de l'IS par le biais de la facture permettrait selon BRUGEL de réduire le montant des impayés.**

L'ordonnance prévoit par ailleurs une évaluation du dispositif mis en place aux termes des 3 premiers exercices, A cette fin, BRUGEL estime judicieux que le prochain rapport intègre le nombre de personnes/ménage/commune⁶.

2.3 Coûts rejetés

En 2022, 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 disait en mesure de récupérer 104.886€ en les déduisant de l'IS 2023 des ménages concernées. Toutefois VIVAQUA n'a pas pu, et ne pourra pas, récupérer un reliquat de 12.213 € concernant des ménages ayant perdu le statut BIM ou dont la composition de ménage a changée. VIVAQUA proposait de prendre en charge la perte de 12.213 € au titre de « dépense rejetée » en application de la méthodologie tarifaire.

En 2023, 25.081 bénéficiaires de l'IS ont introduit leur demande par au moins deux canaux différents pour la même demande. VIVAQUA ne précise pas s'il y eu a eu des doubles versements en 2023⁷.

⁴ C'est-à-dire si 100% des ménages BIM avaient communiqué leur compte en banque.

⁵ voir page 27 du rapport

⁶ Dans certaines communes, près d'un ménage sur deux a bénéficié de IS.

⁷ A priori aucun coût ne devrait être rejeté d'un point de vue tarifaire, BRUGEL contrôlera cette information dans le cadre du contrôle tarifaire es post.

3 Adéquation du subside

3.1 Pour l'exercice 2023

Comme précisé en page 24 du rapport, au terme de l'exercice 2022, dont les comptes ont été clôturés au 30 juin 2023, VIVAQUA disposait d'un solde positif de 234.834 € duquel il y a lieu de déduire 35.455,75 € de coûts indirects sur les frais de personnel (voir point 2.1) soit un solde net de 199.376,25 en faveur de VIVAQUA.

Pour l'exercice 2023, VIVAQUA a :

- perçu de la Région des liquidations de subside à hauteur de 15.470.000,00 €
- effectué des versements aux ménages bénéficiaires pour un montant total de – 16.479.466,00€
- supporté des frais de gestion pour un montant de – 869.734,43 €

Compte tenu du report de solde de l'exercice 2022, le solde net dû à VIVAQUA pour l'exercice 2023 s'élève à 1.679.824,18€

Le subside alloué à VIVAQUA pour la mise en œuvre de l'IS 2023 a donc été sous-évalué au regard des charges supportées par l'opérateur.

BRUGEL n'a constaté aucune irrégularité dans les éléments apportés par VIVAQUA.

3.2 Procédure d'avis de BRUGEL

L'arrêté du 1^{er} juin 2022 demande à BRUGEL d'aviser le Gouvernement sur la hauteur du subside pour l'exercice suivant (IS 2024), sur base du rapport transmis par VIVAQUA (pour le 30 septembre) sur les coûts portant sur l'année N-1 (2023).

Toutefois, BRUGEL a reçu une copie de la convention d'octroi d'une subvention pour l'intervention social pour l'année 2024. Cette convention a été signée le 29 août 2024 soit un mois avant que BRUGEL ne dispose du rapport sur l'intervention sociale 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.

Comme pour l'exercice précédent, 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. La mission de BRUGEL d'aviser le Gouvernement avant l'octroi du subside est donc dépourvue de toute effectivité.

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

3.3 Pour l'exercice 2024

Conformément à l'arrêté susmentionné, afin d'aviser au mieux le Gouvernement sur le montant du subside à octroyer à VIVAQUA pour l'IS 2024, BRUGEL a estimé les frais de gestion et les montants de l'IS pour l'année 2024.

Concernant les frais de gestion, le budget 2024 pour l'intervention sociale estimé par VIVAQUA est le suivant :

Fournisseur	BUDGET IS 2024	REALISE IS 2023	REALISE IS 2022
Charges de personnel VVQ	250.000,00 €	183.797,03 €	236.372,00 €
KPMG	- €	229.283,08 €	318.486,00 €
N-Allo	199.895,45 €	194.564,90 €	442.906,00 €
Speos	189.571,84 €	184.516,59	255.585,00 €
CEVI	141.486,50 €	22.925,00 €	96.433,00 €
SPF intérieur	16.072,93 €	15.644,32 €	- €
GDPR Agency	2.311,64 €	2.250,00 €	- €
Lignes 0800	37.760,46 €	36.753,51 €	10.432,00 €
TOTAL	837.098,82 €	869.734,43 €	1.360.214,00 €

VIVAQUA précise que :

- Pour les coûts salariaux de VIVAQUA : il s'agit d'une estimation basée sur 2022 avec augmentation des taux horaires sur 2 ans.
- Les frais de consultance KPMG sont estimés à 0€ pour l'année 2024 car aucune modification structurelle pour le projet n'est prévue.
- Pour N-ALLO, SPEOS, SPF Intérieur, GDPR Agency et Ligne 0800 : Le taux de réaction des ménages en 2023 s'élève à 73%. En 2024, au 14/10/2024, le taux de réponse s'élève à 74,5%. On peut donc extrapoler que, d'ici la fin de l'année, le taux sera de 75%. Le budget 2024 a donc été établi sur la base des chiffres 2023 multiplié par le coefficient de 75/73.
- Le contrat signé avec CEVI s'établit à 491.276€/4ans. Certains éléments ne sont pas récurrents et leur coût n'est donc pas repris chaque année. Le coût pour 2024 est estimé à 141.486,50€.

Pour BRUGEL, le budget de gestion 2024 présenté par VIVAQUA semble cohérent et raisonnable.

Pour les prochains exercices, BRUGEL demande à VIVAQUA d'inclure directement dans son rapport les hypothèses principales et un budget estimatif portant sur l'année N+1.

Concernant les montants estimés d'octroi de l'IS en 2024, un taux d'octroi légèrement plus important que 73% aura également un impact sur le subside à octroyer par la région. Un montant de l'ordre de 500.000 € en plus des 16,5 M€ pourrait sembler cohérent pour l'exercice 2024.

En additionnant l'estimation des charges de gestion à l'estimation de l'octroi de l'IS pour l'année 2024, **BRUGEL estime un besoin en subside régional à hauteur de 17,8 M€⁸. Dès lors le montant de 16,5 millions d'euros fixé dans la convention relative à la subvention⁹ pour l'année 2024 paraît clairement insuffisant.**

En effet, la convention prévoit un montant de 1,2 M€ pour la couverture des frais de gestion. Ce montant est surestimé. Par contre le montant de 15,3 M€ pour couvrir les sommes versées aux bénéficiaires de l'intervention paraît clairement insuffisant.

⁸ Ce montant est indicatif et fonction de paramètres difficilement appréhendable par BRUGEL (taux d'octroi réel, frais de consultance, ...).

⁹ Portant la référence SUB/2024/Vivaqua/InterSoc.

4 Conclusions

Sur base de l'analyse livrée en sections 0 et 3, BRUGEL :

- avise le Gouvernement de valider un solde de – 1.679.824,18 € (dette de la Région envers VIVAQUA) relatif à l'IS 2023 ;
- estime sous-estimé le montant du subside à octroyer à VIVAQUA pour la mise en œuvre de l'IS 2024 ;
- 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 2024, d'inclure dans son rapport, les hypothèses principales et un budget estimatif portant sur l'année N+1.

* *

*