

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

AVIS (BRUGEL-AVIS-20170113-235)

relatif à l'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20/10/2006
établissant un cadre pour la politique de l'eau

Etabli à la demande de la Ministre qui a la politique de l'eau
et de l'énergie dans ses compétences

13/01/2017

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	4
3	Analyse et développement.....	5
3.1	Remarques générales.....	5
3.1.1	Missions, compétences et objectifs généraux fixés pour BRUGEL.....	5
3.1.2	Limites dans les compétences de BRUGEL.....	5
3.1.3	Impact sur la structure de BRUGEL.....	7
3.1.4	Opportunités.....	13
3.2	Analyse des articles.....	13
3.2.1	Articles portant sur la modification de l'ordonnance du 20/10/2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.....	13
4	Conclusions.....	20

Liste des illustrations

Figure 1	: Procédure d'adoption des méthodologies tarifaires et des tarifs de l'eau.....	15
----------	---	----

I Base légale

Par courrier reçu le 15 novembre 2016, la Ministre en charge de la politique de l'eau et de l'énergie demande à BRUGEL de remettre un avis sur *l'avant-projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20/10/2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, l'ordonnance du 19/07/2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 08/09/1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale* adoptée en première lecture par le Gouvernement en sa séance du 27/10/2016.

Par courrier du 29 novembre 2016, BRUGEL proposait de remettre un avis sur ce texte pour le 15/01/2017. La Ministre a accueilli favorablement ce délai par courrier du 13 décembre 2016.

2 Introduction

L'objectif général de ce projet d'ordonnance est de confier à BRUGEL une mission de contrôle du prix de l'eau en modifiant les trois ordonnances suivantes :

1. l'ordonnance du 20/10/2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après nommée « *ordonnance cadre eau* »),
2. l'ordonnance du 19/07/2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après nommée « *ordonnance électricité* ») et
3. l'ordonnance du 8/09/1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après nommée « *ordonnance CES* »).

BRUGEL tient, tout d'abord, à saluer l'initiative du Gouvernement visant à lui confier une nouvelle mission, gage de la confiance que ce dernier accorde à notre organisme.

Mettre en place une autorité qui, à terme, pourrait s'apparenter à un régulateur du secteur de l'eau est un objectif louable, tant pour les acteurs du secteur de l'eau et ses consommateurs, que pour le régulateur des marchés de l'électricité et du gaz. En effet, le renforcement de la structure existante de BRUGEL, pourra bénéficier à l'ensemble des consommateurs dans ces différents secteurs. Ce renforcement pourrait également permettre de gagner en objectivité dans l'approbation des prix de l'eau et en transparence vis-à-vis du consommateur, voire obtenir des gains d'efficacité dans la maîtrise des coûts actuels et futurs de ce secteur.

A l'instar de ses homologues aux Pays-Bas¹, au Luxembourg², en Allemagne³ ou en Italie⁴, mais sans atteindre leurs envergures, BRUGEL deviendrait progressivement un régulateur transsectoriel. Cette vision transversale devrait permettre de réaliser des gains d'efficacité voire le développement de synergie, qui, à terme, bénéficiera au consommateur et permettre aux autorités de mener une véritable politique de l'eau en toute connaissance de cause.

Toutefois, pour y arriver, il est important que les prérogatives essentielles du régulateur soient maintenues, voire renforcées. BRUGEL restera très vigilante sur sa capacité à exercer les missions et compétences fixées par les directives électricité⁵ et gaz⁶.

¹ Authority for Consumers and Markets (ACM)

² Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)

³ Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Posts and Railway (Bundesnetzagentur - BNetzA)

⁴ Autorita per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (AEEGSI)

⁵ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

⁶ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

3 Analyse et développement

3.1 Remarques générales

3.1.1 Missions, compétences et objectifs généraux fixés pour BRUGEL

Actuellement, BRUGEL est investie de missions de régulation des marchés de l'électricité et du gaz en conformité avec les directives électricité et gaz, mais aussi une mission spécifique en matière d'énergie renouvelable, une mission opérationnelle de protection des consommateurs vulnérables et un service des litiges, au sens de la directive 2013/11/UE⁷.

Ces secteurs de l'électricité et du gaz sont analysés sous différents angles : gestion des réseaux, analyse marché, tarification, aspects consommateurs (et en particulier les consommateurs vulnérables), aspects juridiques, information... Il en résulte une approche multidisciplinaire où BRUGEL doit assurer le bon fonctionnement du marché et conseiller les autorités publiques afin de garantir à l'ensemble des consommateurs un accès à l'énergie aux meilleures conditions possibles.

La nouvelle mission attribuée à BRUGEL porte sur un nouveau secteur, l'eau, mais exclusivement sur le contrôle du prix de l'eau au sens stricte. On notera certaines similitudes d'approche avec les métiers de base mais aussi des écarts.

Plus particulièrement, les compétences ou dispositions légales similaires ou identiques consacrées dans ce projet d'ordonnance cadre eau sont :

- des procédures tarifaires autonomes ;
- un accès à l'information pour le régulateur, contrebalancé par une obligation de secret professionnel ;
- un pouvoir de sanction ;
- une instance unique pour les recours contre les décisions tarifaires de BRUGEL (la Cour d'appel de Bruxelles) ;
- un devoir de transparence par la publication de ses avis, décisions, études.

Il est à souligner que ces prérogatives sont essentielles au bon exercice de cette nouvelle mission, sans être néanmoins suffisantes.

3.1.2 Limites dans les compétences de BRUGEL

A côté d'un cadre cohérent dans l'approche sectoriel de l'électricité, du gaz et maintenant de l'eau, il demeure quelques prérogatives ou compétences absentes dans le projet d'ordonnance cadre eau. En particulier, on notera :

- l'impossibilité d'influencer d'une quelconque manière les investissements ;

⁷ Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n o 2006/2004 et la directive 2009/22/CE (directive relative au RELC)

- l'absence du droit de regard sur le règlement technique ou, en d'autres termes, sur les règles et conditions d'exploitation qui s'imposent aux distributeurs et aux usagers;
- l'absence d'un service extra-judiciaire des litiges ;
- l'absence d'analyse ou de suivi des aspects liés aux consommateurs les plus vulnérables.

Si les deux derniers points ne sont pas essentiels à l'exercice du contrôle des prix, les deux premiers le sont sans ambiguïté. Il est en effet quasiment impossible de juger la capacité d'un opérateur à atteindre des objectifs de qualité et d'efficacité coûts/bénéfices en l'absence d'un droit de regard sur les règles d'exploitation de la distribution.

Le secteur de l'eau est caractérisé par une proportion d'investissements assez considérable en comparaison avec les secteurs du gaz et de l'électricité. Bien des raisons peuvent être invoquées pour pleinement justifier cet état de fait : réseaux âgés (tant en distribution de l'eau potable, qu'en assainissement des eaux usées), besoin en bassins d'orage, traitement des eaux usées indispensables... Le nombre d'ouvrages d'art à construire, remplacer ou consolider est important. Les besoins sont grossièrement chiffrés à quelque 20 millions par an pour la distribution et à 75 millions d'euros par an pour l'assainissement des eaux usées, dont une partie est subsidiée par la Région.

Il est indéniable que les investissements sont nécessaires et doivent être étalés dans le temps. Ils devront aussi se conformer au Plan de Gestion de l'Eau (PGE). Il appartient au Gouvernement de fixer et de contrôler le PGE. Dès lors, et à l'instar des plans d'investissements des secteurs de l'électricité et du gaz, il revient à ce même Gouvernement d'approuver ou de rejeter ces plans d'investissements.

Pour prendre sa décision en toute connaissance de cause, le projet d'ordonnance prévoit que l'Institut remette un avis sur les plans d'investissements ou ses modifications ultérieures. Fort d'une expertise technique et environnementale, l'Institut pourra, d'une manière indéniable, analyser la conformité des plans d'investissements avec le PGE, jusqu'y compris l'opportunité des types d'investissements à opérer. Il est évident que l'impact et les conséquences de ceux-ci sur les prix de l'eau doivent pouvoir être pris en compte avant toute décision majeure.

Selon ce même projet d'ordonnances, les plans devront également contenir *une description détaillée accompagnée de leur valorisation financière*⁸. Il appartiendra alors à l'Institut d'examiner la politique d'investissements et ses impacts financiers. Détenant exclusivement toutes ces informations, il devra apprécier leurs conséquences en terme tarifaire, tant au niveau des charges financières directes (CAPEX) que de leurs frais opérationnels (OPEX). BRUGEL s'interroge sur cette confusion de rôle, voire même sur la faisabilité technique par l'Institut à effectuer cette mission implicite.

Compte tenu de ce qui précède, les impacts de ces projets d'investissements sur les tarifs à court, moyen et long terme risquent de ne pas être examinés. Il est difficilement compréhensible qu'un volet aussi sensible ne soit pas porté à la connaissance du Gouvernement, lequel doit prendre position sur la question.

⁸ Art. 39/5 §1^{er} 2^o inséré par l'art. 18 de l'ordonnance cadre eau.

En dehors de la nécessité d'instaurer l'obligation de la remise d'avis de BRUGEL sur le volet financier des plans d'investissements, l'on peut aussi se pencher sur les bases mêmes de la régulation des prix d'un service de réseau. Plusieurs méthodes de contrôle des prix sont à la disposition d'une autorité de régulation : *cost plus*, *benchmark*, *incentive regulation*, *price cap*, *revenue cap*, etc. Chacune de ces méthodes a ses avantages et ses inconvénients, avec une attention plus ou moins forte sur la structure de coûts, où l'on distingue les investissements (CAPEX) des frais opérationnels (OPEX). Le retrait de toute visibilité ou influence du régulateur aux charges de type CAPEX et à leur conséquence de type OPEX est de nature à le priver d'un outil stratégique dans sa mission d'offrir aux consommateurs un service de qualité au meilleur prix.

En conclusion, BRUGEL souhaite recevoir les plans d'investissements proposés par les opérateurs et remettre un avis sur l'impact tarifaire de ces projets de plans. Idéalement, BRUGEL devrait pouvoir disposer d'une compétence lui permettant d'analyser ou de faire analyser une approche alternative à des investissements ciblés de sorte à minimiser la somme des frais d'investissements (CAPEX) et charges opérationnelles (OPEX). Cette compétence d'avis devrait se faire en collaboration étroite avec l'Institut, garant des orientations techniques du PGE. En l'absence de ces dispositions, le rôle de Brugel en matière de contrôle du prix de l'eau risque d'être réduit à sa plus simple expression.

3.1.3 Impact sur la structure de BRUGEL

3.1.3.1 Impact sur le fonctionnement du Conseil d'administration de BRUGEL

3.1.3.1.1 Composition du Conseil d'administration

La nouvelle ordonnance modifie l'ordonnance électricité au niveau de la structure du Conseil d'administration de BRUGEL. En particulier, il est prévu que le président dispose de compétences dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau et qu'un administrateur soit spécifique au secteur de l'eau.

Paradoxalement, cet administrateur ne doit pas avoir de connaissances particulières en technique gaz, technique électricité, ni non plus en droit, organisation, finance, protection des consommateurs, concurrence ou électricité verte. A contrario, ces connaissances spécifiques dans le secteur de l'eau porte sur un des aspects suivants : technique de la distribution d'eau potable, de l'assainissement des eaux usées, de la gestion alternative de l'eau. On peut s'interroger sur sa capacité à prendre des décisions dans les matières relevant de l'énergie au sens large (y compris le droit, la concurrence ou la finance), mais aussi pour les administrateurs « énergie » de prendre des décisions sur le secteur de l'eau.

Ne serait-il pas plus judicieux, à l'instar des compétences « gaz », « électricité » ou « énergie renouvelable » d'avoir un équilibre général des compétences des différents administrateurs « *en tenant compte de leurs complémentarités* » (comme déjà mentionné dans l'ordonnance électricité⁹) où la dominante de connaissance devrait se manifester par une connaissance de la régulation des "utilities" ?

⁹ Art. 30ter §3 al.4

Le projet d'ordonnance prévoit que le président du Conseil d'administration de BRUGEL doit disposer de compétence approfondie des trois secteurs « eau », « gaz » et « électricité ». Si l'intention est louable, on notera toutefois qu'il ne sera pas aisé de trouver une personne disponible à temps partiel combinant l'ensemble de ces compétences techniques et répondant également aux contraintes des diverses incompatibilités.

3.1.3.1.2 Fonctionnement du Conseil d'administration

La nouvelle compétence de BRUGEL s'exercera sur un nouveau secteur ce qui demandera une attention particulière lors des débats et décisions du Conseil d'administration. Sachant que ce conseil est également l'instance dirigeante de l'organisme autonome, il deviendra de plus en plus nécessaire pour ce conseil de se centrer sur les missions stratégiques, tout en contrôlant la gestion organisationnelle de l'organisme. L'ordonnance actuelle laisse la liberté au conseil de s'organiser et de déléguer les aspects qu'il souhaite.

3.1.3.2 Impact budgétaire

Le nouvel article 64/I §5 prévoit « *Dans le respect de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, BRUGEL se voit octroyer une dotation complémentaire, dans les limites des crédits budgétaires, pour l'exécution des missions qui lui sont confiées en vertu de la présente ordonnance* ».

Combiné à la disposition actuelle qui prévoit que « *Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale fixe le budget de BRUGEL sur la base d'une proposition de celle-ci* ¹⁰», on en conclut que l'indépendance de gestion administrative et comptable accordée actuellement à BRUGEL est préservée.

La proposition de budget introduite par BRUGEL auprès du Gouvernement pour exercer cette nouvelle compétence lors du premier exercice budgétaire a, par ailleurs, été retenue dans la décision du Gouvernement notifiée à BRUGEL.

Il paraît toutefois important de fixer dès le début quelques règles de gestion budgétaire afin d'établir toute la transparence nécessaire sur les comptes de BRUGEL.

Il est ainsi proposé de maintenir un budget en dépenses, constitué actuellement d'une trentaine d'articles budgétaires, qui resteront valables indistinctement pour l'énergie et l'eau. Les distinctions d'imputation sectorielle se feront à l'aide d'une comptabilité analytique. BRUGEL opère déjà une imputation par métier (tarif, marché et réseau, électricité verte, affaires sociales, aspect juridique et contentieux, service des litiges, etc.) ; une différenciation complémentaire permettra de distinguer les charges « énergie » de celles de « l'eau ».

Certaines charges seront imputées proportionnellement aux ressources humaines par secteur. On vise notamment les charges locatives, celles liées à la logistique, aux formations, aux frais généraux de l'informatique et des télécommunications. Certaines de ces charges étant fixes, en particulier les charges locatives, l'imputation comptable prise sur le budget « eau » sera déduite du budget « énergie » qui diminuera en proportion.

¹⁰ art. 30bis §1^{er} al.3 de l'ordonnance électricité

A contrario, les frais d'étude liés spécifiquement à un secteur seront exclusivement imputés sur celui-ci.

3.1.3.3 Besoins en ressources humaines

Durant la préparation du projet d'ordonnance cadre eau, BRUGEL a analysé les besoins en ressource humaine sur base d'un avant-projet. A priori, pour effectuer les missions qui devraient lui être confiées, BRUGEL aurait besoin de trois équivalents temps plein supplémentaires répondant aux profils suivants : un expert financier, un juriste et un expert technique.

Cette demande a été prise en compte par le Gouvernement dans la décision du Gouvernement notifiée à BRUGEL et a également recueilli un avis favorable de la Ministre de l'énergie sur le plan de personnel 2017.

Par la suite, les besoins en personnel seront suivis et analysés dans le cadre de la rédaction des plans de personnel, soumis à l'avis de la Ministre de l'énergie.

3.1.3.3.1 MODIFICATION DE LA STRUCTURE DU PERSONNEL DE BRUGEL

MOTIVATIONS

La structure et l'organisation actuelle de BRUGEL a été réfléchi dans un contexte déterminé : la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, sans compétence tarifaire. Avec cette nouvelle compétence, puis maintenant avec une compétence de contrôle du prix de l'eau, voire peut-être plus tard d'autres compétences, il devient nécessaire de faire évoluer le modèle, sans remettre en question la fonction dirigeante du Conseil d'administration.

En effet, l'ordonnance prévoit que le conseil d'administration endosse toutes les responsabilités d'un tel conseil, mais aussi celles d'un conseil de direction, au titre de fonctionnaires dirigeants et chef d'administration. Dans cet esprit, les premier et deuxième rangs de la hiérarchie du personnel ont été mis à zéro puisqu'ils sont de droit exercé par le Conseil d'administration. Il n'est prévu que les rangs 3, 4 et 5 pour le personnel, avec comme grade le plus élevé A2.

Dans ce contexte, la Commission permanente de contrôle linguistique avait remis un avis sur la composition des rangs supérieurs, 1 et 2 :

« Il n'est rien prévu dans le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les cadres linguistiques de BRUGEL pour les 1er et 2ème degrés de la hiérarchie. Il est juste prévu un conseil d'administration de 5 personnes dont une seule seulement fait partie du personnel statutaire.

Or, le conseil d'administration exerce l'autorité sur les actes posés et incarne l'autorité hiérarchique. La parité doit donc être appliquée au conseil d'administration. Le conseil doit être composé d'un nombre pair de membres francophones et néerlandophones. »

Pour se préserver de la caducité dans les décisions de l'autorité hiérarchique, en particulier celles liées au personnel, il est important d'opérer un choix : soit on respecte la parité linguistique au niveau du CA, soit au niveau supérieur de la hiérarchie du personnel permanent de BRUGEL.

Dans toutes les institutions publiques, la direction s'exerce par un tandem, dont les avantages sont multiples : répartition des charges de travail par sphère de compétence, respect de la parité linguistique pour les fonctions de direction, concertation pour la prise de décision, suppléance en cas d'absence ... On constatera à l'évidence que toutes les institutions publiques bruxelloises sont ainsi gérées. La plupart du temps, un des deux dirigeants donne l'impulsion sur les missions de base de l'institution, l'autre exerce un rôle plus centré sur la gestion opérationnelle interne de l'établissement, sans que ces périmètres ne soient figés.

Si l'on examine les tâches confiées au personnel de BRUGEL, on constatera qu'une part de plus en plus importante est dévolue à la négociation directe avec les acteurs de l'énergie et bientôt de l'eau. Ces discussions se font sur un nombre de plus en plus importants de points très précis et techniques souvent à haut niveau : DG,N-1, ou N-2. Les membres du conseil d'administration, ne se réunissant qu'une fois tous les quinze jours, n'ont pour ces aspects opérationnels qu'une vue globale et stratégique. Les documents qui leur sont soumis sont de plus en plus nombreux, complexes et diversifiés. Il est impératif que la préparation des décisions soit la plus approfondie possible.

Par ailleurs, nos interlocuteurs ont des structures organisées autour de 1.000 personnes et plus, pour ne prendre que les gestionnaires de réseaux (électricité, gaz et eau). Tandis que les acteurs commerciaux en électricité et gaz sont nombreux avec des structures très variées. Toutes, y compris les structures intercommunales et para-régionales, disposent de l'autonomie d'organisation de leur personnel. A titre de comparaison, la SBGE, appelée à être contrôlée d'une certaine manière par BRUGEL, dispose de l'autonomie statutaire, alors même que la taille de l'entité est comparable à celle du régulateur¹¹.

Plus généralement, il devient difficile, voire impossible d'embrasser toutes ses compétences, tant métier que de gestion, au sein d'une seule personne. Une coordination générale permettrait de mieux organiser le pool de compétences de la hiérarchie, d'opérer un meilleur contrôle sur la qualité de nos décisions et de mieux répercuter les demandes nombreuses, mais légitimes de notre conseil d'administration.

A cela s'ajoute la nécessité de donner des perspectives pour un personnel ayant un profil d'expert pointu, mais qui ne peut espérer progresser, alors même que le secteur de l'énergie, très attractif, est en pleine mutation et offre fréquemment des opportunités. Le knowledge management est un enjeu crucial pour une instance de conseil aux autorités publiques préoccupée par l'intérêt général et celui de la Région.

OBJECTIF

La structure de BRUGEL aurait intérêt à évoluer vers une pyramide plus élevée, laissant place à un management plus structuré et performant.

¹¹ Une cinquantaine d'ETP à la SBGE contre une vingtaine chez BRUGEL

Sans pour autant augmenter fortement le nombre d'effectifs, il devrait y avoir moyen de constituer au sommet de la hiérarchie un pôle de management présentant plus d'expertise et de responsabilité.

A côté du coordinateur, il devrait y avoir un adjoint responsable pour une série de tâches ou métiers. Certaines compétences transversales comme la RH, le budget et la comptabilité, l'informatique, la communication ou encore la logistique pourraient être répartis entre le coordinateur et son adjoint.

De même, l'arrivée de la compétence 'eau' nous encourage à spécialiser l'un ou l'autre dans des métiers spécifiques: réseaux, tarif, juridique, affaires sociales, plaintes et contentieux, production verte, etc.

A l'occasion du renforcement de l'équipe pour accueillir la compétence eau, il est possible de directement intégrer ces nouvelles recrues dans la structure projetée. Il ne sera toutefois pas aisé de le faire sans augmentation de personnel présentant un profil de management, alors qu'actuellement, tous ont des profils exclusivement de spécialiste en leur matière.

En 2016, BRUGEL comptait 21 ETP, quasi exclusivement contractuels. Avec la compétence eau, le plan de personnel 2017 table sur 24 ETP. Le besoin en management ne représenterait qu'1 ETP complémentaire, donnant un total de 25 ETP. La masse salariale augmentera, certes, mais en proportion modeste et dans les limites strictes de notre budget, plafonné par l'ordonnance¹².

L'augmentation de la pyramide jusqu'à A4 (ou A3+) permettra aussi de disposer d'A3, donnant des perspectives aux agents actuels, mais sans impact immédiat. En effet, ces postes seraient pourvus par promotion, ce qui nécessite d'abord de « statutariser » les postes actuels.

Il est également inévitable de modifier les degrés de la hiérarchie de BRUGEL et, concomitamment, du cadre linguistique. En effet, les postes de direction doivent être répartis à parité linguistique, soit pour les niveaux A3 et A4 (ou A3+).

MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

A ce jour, le statut des agents de BRUGEL et leur rémunération sont fixés par le Gouvernement. Pour ce faire, ce dernier a adopté une bonne dizaine d'arrêtés, raccrochant le statut de BRUGEL à ceux des autres OIP bruxellois. Plus exactement, le statut des OIP bruxellois s'applique en grande partie aux agents de BRUGEL, où quelques exceptions ont été aménagées répondant principalement à un souci de pragmatisme face à une petite structure et préservant les acquis des chargés de mission. Cette situation, bien que proposée par BRUGEL à la demande du Gouvernement, atteint toutefois ses limites opérationnelles.

En effet, depuis lors, le Gouvernement a mis en chantier plusieurs modifications d'arrêté, dont par exemple le statut lui-même ou l'arrêté télétravail. Comme BRUGEL n'est pas directement sous l'autorité du Gouvernement, les propositions d'arrêté n'incluent pas

¹² Le budget « énergie » de BRUGEL est plafonné à 15% des recettes du fonds énergie.

immédiatement BRUGEL dans leur application. Dès lors, à chaque fois, des arrêtés complémentaires devront être adoptés pour que BRUGEL puisse bénéficier de ces nouvelles dispositions ou les mettre en concordance avec des dispositions propres qui ne sont pas spécialement compatibles. A défaut, les agents de BRUGEL pourraient se retrouver sans base légale pour une série de dispositions de leur statut ou avec des dispositions caduques ou inapplicables.

Notons également que BRUGEL ne pourrait qu'être réactif aux initiatives gouvernementales, puisque depuis 2016, les administrations ne sont plus invitées aux réunions du secteur XV et ne reçoivent plus les documents préparatoires aux discussions « fonction publique ». Elles n'en prennent connaissance qu'à leur publication au Moniteur Belge. BRUGEL doit alors analyser les dispositions modificatives ou abrogatoires pour y proposer, dans son périmètre juridique, les adaptations idoines qui seront ensuite soumises au Gouvernement à travers trois nouvelles lectures. Il en résulte un fastidieux travail légistique qui nécessitera du personnel spécialisé pour sa mise en œuvre, d'autant que les procédures d'adoption sont longues et complexes.

Compte tenu de ces difficultés administratives, BRUGEL souhaite disposer d'une autonomie statutaire qui lui permettrait d'adapter plus aisément les dispositions liées à la fonction publique, sans pour autant s'écarter significativement de disposition des OIP bruxellois

Dès lors, on pourrait modifier l'article Art. 30quinquies § 1er. de l'ordonnance électricité, qui prévoit actuellement : « *Le Gouvernement fixe les conditions de nomination et de révocation des membres du personnel de Brugel, ainsi que leur statut.* »

par

« ... *Le conseil d'administration fixe le cadre organique du personnel ainsi que le statut administratif et pécuniaire de celui-ci.* » à l'instar de l'Art. 26 de l'ordonnance cadre eau prévu pour la SBGE.

Ou, si l'on veut se rapprocher du libellé actuel : « *Le Conseil d'administration fixe les conditions de nomination et de révocation des membres du personnel de BRUGEL, ainsi que leur statut dans le cadre du pool des para-régionaux de la Région.* »

En toute hypothèse, comme les autres organismes de droit public bruxellois, BRUGEL est membre du secteur XV et devra rester dans le pool des para-régionaux bruxellois. Dès lors, il devra maintenir la même grille barémique que celle des OIP, même si, à l'instar de la SDRB (CityDev) ou de la SBGE, il pourrait faire preuve de souplesse.

MESURES DE CONTRÔLE

Pour contrebalancer cette mesure d'autonomie et en s'inspirant largement des recommandations de la Cour des Comptes à propos de la CREG, un contrôle renforcé de BRUGEL pourrait être opéré. Il serait ainsi souhaitable que BRUGEL présente annuellement au Parlement son rapport annuel d'activités et son rapport sur le fonctionnement du marché, mais aussi présente et défende sa proposition de budget, y compris le volet coût du personnel.

3.1.4 Opportunités

Il existe actuellement un conseil des usagers créé par l'ordonnance électricité¹³ et un autre conseil des usagers pour le secteur de l'eau, créé par *l'arrêté du 24 avril 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale coordonnant les missions de service public des opérateurs et acteurs dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et instaurant un comité des usagers de l'eau* [nous soulignons]. On pourrait imaginer qu'il n'y ait qu'un seul conseil des usagers pour l'eau, le gaz et l'électricité.

Il pourrait aussi être intéressant de donner à BRUGEL la capacité de saisir ce conseil des usagers pour l'interpeller sur des études en cours ou des avis à remettre.

3.2 Analyse des articles

3.2.1 Articles portant sur la modification de l'ordonnance du 20/10/2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

3.2.1.1 Analyses de la procédure tarifaire et cohérence des dates.

Le projet d'ordonnance organise les procédures d'adoption des méthodologies tarifaires et d'approbation des tarifs en eux-mêmes. Il y est notamment prévu que le régulateur puisse *convenir d'accords explicites, transparents et non discriminatoires ; à défaut, une concertation est tenue selon des modalités précises*. BRUGEL considère que ces dispositions, comparables à celles utilisées en gaz et en électricité, constituent de bonnes bases de travail.

Sur la base du projet d'ordonnance soumis à l'avis de BRUGEL, une analyse de la procédure a été effectuée (voir figure 1). Celle-ci permet de bien se rendre compte des délais nécessaires à l'élaboration des méthodologies et à l'adoption de nouveaux tarifs, dans l'hypothèse où l'on suit la concertation prévue par défaut.

Le début de la discussion officielle commencerait au 1^{er} janvier 2019, ce qui laisse à BRUGEL et aux acteurs le temps de prendre connaissance des enjeux techniques et socio-économique, mais aussi à élaborer des méthodes de travail objectives orientées vers la transparence et l'efficacité. On songe notamment au transfert d'information et à la mise en place d'une comptabilité analytique détaillée. Ensuite, entre le début des discussions méthodologiques et l'entrée en vigueur du nouveau tarif, deux années s'écouleront environ. Durant ce laps de temps, le Comité des usagers et le Conseil économique et social sont consultés à deux reprises.

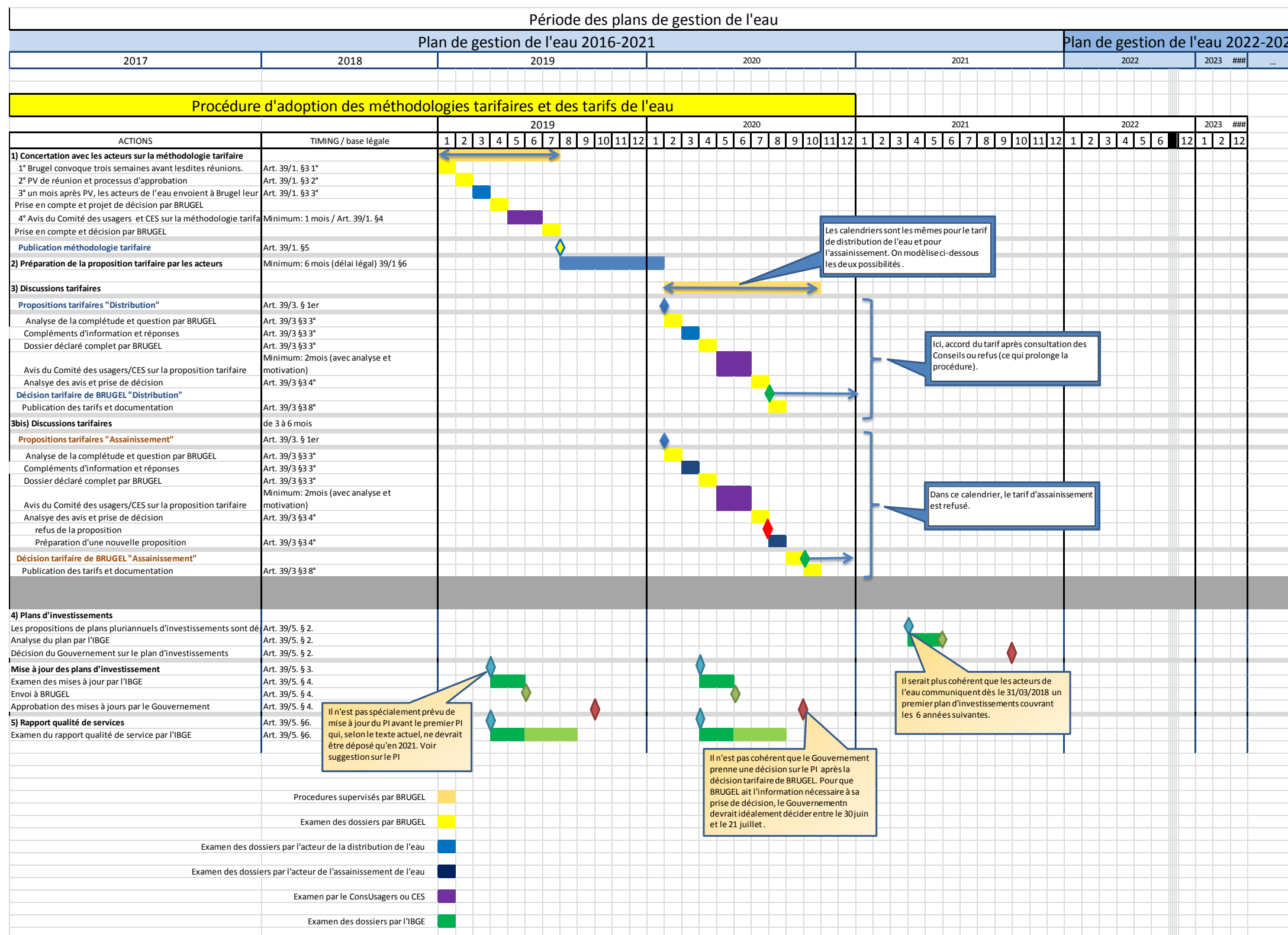
On constatera que les délais de procédure organisent pour les parties un cadre structurant propice à la discussion et à la consultation d'instances externes. La proposition telle que formulée semble équilibrée.

On notera juste une petite incohérence de date dans l'article 39/1 §1^{er} al.3 « - *Au premier trimestre 2020, les premières propositions tarifaires des acteurs de l'eau devront être approuvées par Brugel. Les anciens tarifs continueront à s'appliquer jusqu'à ce que Brugel ait approuvé ces*

¹³ Art. 33 de l'ordonnance électricité

premières propositions tarifaires. ». Comme présenté à la figure I, BRUGEL ne saurait approuver les propositions tarifaires avant le 3^{ème} trimestre 2020.

Figure 1 : Procédure d'adoption des méthodologies tarifaires et des tarifs de l'eau



3.2.1.2 Analyse de la procédure « plans d'investissements »

L'article 39/5. § 2 prévoit « Les propositions de plans pluriannuels d'investissements sont déposées pour avis à l'Institut pour le 31 mars de l'année qui précède la première année du Plan de gestion de l'eau mis à jour conformément à l'article 55 ». Sous ce libellé, le premier plan d'investissements devrait être remis en 2021, puisque le prochain PGE débutera en 2022.

Il serait plus cohérent que les acteurs de l'eau communiquent dès le 31/03/2018 un premier plan d'investissements couvrant les 6 années suivantes.

Ce même **article 39/5 §2** prévoit en l'alinéa 2 : « L'Institut analyse ces plans d'investissements. Il peut, dans l'intérêt des usagers et en tenant compte des critères environnementaux, donner injonction à l'acteur de l'eau d'étudier certains investissements alternatifs ou complémentaires dans son plan d'investissements ». Le commentaire des articles précise également que l'Institut peut tenir compte de l'intérêt financier pour étudier certains investissements alternatifs... Pourquoi BRUGEL n'est pas associée à ces analyses alors même qu'elles peuvent avoir un impact non négligeable du point de vue tarifaire. BRUGEL réitère sa demande d'émettre un avis sur le volet financier et les impacts tarifaires des plans d'investissements.

Encore à **l'article 39/5 §2 al.4**, il est prévu : « Cet avis [de l'Institut] est transmis au Gouvernement et à Brugel pour le 1er juin de l'année visée à l'alinéa 1er ». Dès lors, l'Institut reçoit les plans début avril et doit remettre un avis pour le 1er juin. D'expérience, BRUGEL suggère de disposer d'un délai d'au moins 3 mois pour examiner les plans d'investissements, d'autant plus que le Gouvernement ne doit pas prendre de décision avant le 1er octobre.

A cet égard, on constatera à l'examen de la procédure tarifaire, que BRUGEL pourrait être amenée à prendre une décision tarifaire soit fin juillet, en cas d'approbation directe des propositions tarifaires, soit en octobre, dans l'hypothèse d'un rejet de la proposition tarifaire. Dès lors, une décision du Gouvernement qui interviendrait en octobre ne permettrait pas à BRUGEL d'en tenir compte.

On notera également que seul l'avis de l'Institut est transmis de plein droit à BRUGEL et non pas les plans d'investissements eux-mêmes. Ces plans sont pourtant indispensables à l'analyse tarifaire et aux contrôles des dépenses. Il conviendra dès lors de préciser qu'il sera joint à cet avis les plans d'investissements tels que proposés.

L'article 39/5. § 3 prévoit « La période des plans pluriannuels d'investissements correspond à la période de six ans du Plan de gestion de l'eau. Ils sont mis à jour annuellement selon la procédure fixée au paragraphe 4. ». On en déduit que le plan d'investissements n'est pas glissant d'une à l'année à l'autre, comme c'est le cas en électricité ou en gaz. En eau, le plan d'investissements viserait la période fixe du PGE et s'apparente ainsi à un chapitre complémentaire du PGE, déjà géré par l'Institut. Or, c'est bien cette vue sur les glissements d'investissements d'année en année qui est intéressante. Cela permet d'effectuer un monitoring permanent des investissements et d'en mesurer l'impact sur les tarifs. Il y aurait lieu de dissocier la période des plans d'investissements de celle du PGE.

En outre, vu la prépondérance des ouvrages d'art dans les plans d'investissements, mais surtout des enjeux significatifs à relever durant les 15-20 prochaines années, il pourrait être utile de prévoir un plan d'investissements en trois phases :

1. Détaillé et contraignant pour les 2 prochaines années ;
2. Détaillé, sur les 4 années suivantes ;

3. Indicatif et global sur les 10 années suivantes.

En disposant de telles projections, l'Institut, le Gouvernement et BRUGEL pourront prendre en toutes connaissances de cause des avis ou décisions permettant de lisser au mieux les charges d'investissements.

L'article 39/5. § 4 prévoit « *L'Institut analyse ces mises à jour. Cette analyse est notifiée à BRUGEL au plus tard le 1er juin.* » Comme mentionné précédemment, BRUGEL a besoin des plans ou mises à jour en eux-mêmes pour effectuer sa mission de contrôle des prix.

3.2.1.3 Autres articles

L'article 2 3° du projet d'ordonnance prévoit « *Dans les articles 17 et 38 de la même ordonnance, les mots « l'IBDE » sont remplacés par le mot « HYDROBRU ».* Vu la fusion des intercommunales, on s'interroge sur la nécessité de corriger l'ordonnance par le libellé d'une entité en passe de disparaître.

L'article 8 prévoit « - *A l'article 24 de la même ordonnance, les modifications suivantes sont apportées : ...
2° au même paragraphe 2, le 5° est abrogé ;* »

Ce point 5 précise que le contrat de gestion conclut entre le Gouvernement et la SBGE contient au moins les principes gouvernant la tarification des services d'assainissement.

BRUGEL a pris connaissance du contrat de gestion actuellement en vigueur¹⁴ ainsi que ces trois annexes¹⁵.

Il ressort de cette lecture qu'il n'est pas aisé de cerner de façon précise les éléments du contrat de gestion gouvernant la tarification des services d'assainissement : ces aspects sont abordés tant dans le contrat lui-même que dans ses annexes. Dès lors, BRUGEL estime qu'une interprétation contradictoire pourrait être possible quant au contrôle du respect de ce contrat.

BRUGEL souhaite que les points du contrat de gestion et de ses annexes, visés par l'abrogation mentionnée dans le projet d'ordonnance, soient clairement spécifiés.

L'article 9 prévoit : « *Dans l'article 30 de la même ordonnance, les mots « §1er » et « §3 » sont abrogés et le paragraphe 2 est abrogé.* » Cet article 30 prévoit que la SBGE transmette annuellement un rapport au Gouvernement sur l'accomplissement de ses missions de service public. Il conviendrait que BRUGEL en reçoive copie, par exemple en rajoutant à la fin du texte : « *le Gouvernement communique aussi ce rapport à Brugel.* »

L'article 10 prévoit :

« *Art.10.- L'article 38 de la même ordonnance, tel que modifié par l'ordonnance du 30 janvier 2014, est remplacé par ce qui suit :*

¹⁴ http://www.sbge.be/fr/qui_textes_fr.html

¹⁵ Annexe 1 : Plan d'investissement et plan financier – Annexe 2 : Modalité d'évaluation du contrat – Annexe 3 : Modalités d'estimation et d'application des prix unitaires d'assainissement.

Art. 38. §1^{er}. Sans préjudice de l'article 39, le Gouvernement ... »

Cet article semble être en contradiction avec l'article 39. Il conviendra d'insister sur son caractère transitoire non en renvoyant vers l'article 39, mais notamment en insérant ce qui suit « *Jusqu'au 31 décembre 2019* ».

Le paragraphe 3 de ce nouvel article 38 inséré par l'article 10 prévoit les critères et principes de tarification applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau. On y trouve notamment le principe de progressivité des tarifs. BRUGEL en prend acte en constatant que le législateur ne demande pas d'en faire l'analyse.

L'article 11 du projet d'ordonnance prévoit « *L'article 39 de la même ordonnance est remplacé par...* ». Cet article ne peut pas être remplacé car la base légale de l'arrêté « coût vérité » disparaîtrait.

Ce nouvel article 39 prévoit :

« Art. 39. Jusqu'au 31 décembre 2019 , BRUGEL exerce sa compétence de contrôle du prix de l'eau sur la base des mesures adoptées par le Gouvernement permettant d'appliquer le principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément à l'annexe II et conformément au principe du pollueur-payeur. »

et à l'alinéa 3 :

« À partir du 1^{er} janvier 2020, BRUGEL exerce sa compétence de contrôle du prix de l'eau sur base des méthodologies tarifaires et des principes contenus à la section Vbis. »

Libellé comme tel, BRUGEL comprend que l'arrêté « coordination des acteurs¹⁶ » s'appliquera jusqu'au 31/12/2019 et donc, pourrait fixer un tarif jusqu'à cette date, tarif qui s'appliquera les années suivantes (jusqu'à l'adoption d'un tarif « régulé »). Ensuite, le contrôle des prix (sur base d'une méthodologie tarifaire régulée) ne sera possible qu'en 2021 (voir figure 1).

L'article 12 prévoit « *Dans le chapitre IV de la même ordonnance, il est inséré une section Vbis intitulée « De la méthodologie tarifaire et des tarifs »*. Il serait plus correct de parler « des » méthodologies tarifaires, en visant au moins une pour le tarif de distribution de l'eau potable et une autre pour l'assainissement des eaux usées.

L'article 13 insérant l'article 39/I où il est prévu :

¹⁶ Arrêté du 24 avril 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale coordonnant les missions de service public des opérateurs et acteurs dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et instaurant un comité des usagers de l'eau

« - Pendant une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2019, Brugel contrôle les reportings établis par les acteurs de l'eau par ou en vertu de l'article 38 de la présente ordonnance et qui lui sont transmis par l'Institut dans les quinze jours de leur réception. Toute demande de modification du tarif des prestations des acteurs de l'eau est introduite, durant cette période transitoire, auprès de BRUGEL. Cette demande de modification doit être motivée au regard de son plan d'investissements et des reportings établis en exécution de l'article 38 de l'ordonnance. Tout acteur de l'eau peut être amené à rencontrer BRUGEL afin de lui exposer sa demande. BRUGEL sollicite l'avis du Comité des usagers de l'eau et du Conseil économique et social sur cette demande. BRUGEL statue au regard notamment de ces avis et des principes et outils énoncés à l'article 38 de l'ordonnance. »

L'article 38 ne prévoit pas de reportings. Il n'y est pas non plus prévu de date de transmission à l'Institut.

L'article 14 insère un nouvel article 39/2 disposant des lignes directrices de la méthodologie tarifaire. Le point 2° prévoit : « la méthodologie tarifaire doit permettre de déterminer le coût-vérité de l'eau, c'est-à-dire de couvrir de manière efficiente l'ensemble des coûts nécessaires ou efficaces pour l'exercice des missions des acteurs de l'eau ». Telle que formulée, cette disposition semble en contradiction avec l'article qui prévoit une subvention pour la SBGE. En effet, les tarifs ne permettront pas de couvrir l'ensemble des coûts de la SBGE, dès lors qu'une partie est couverte par les subsides.

Le point 13° du même article prévoit : « la subsidiation croisée entre activités soumises au contrôle de Brugel et non soumises à ce contrôle n'est pas autorisée ». Telle que formulée, l'interdiction de subsidiation croisée ne vise qu'une interdiction entre activité régulée et non régulée, mais pas entre activités régulées elles-mêmes (distribution versus assainissement communal ou régional). Le législateur ne souhaite-t-il pas aussi limiter les subsidiations croisées entre activités régulées ? Dans ce cas, il serait préférable d'adopter une formulation telle que « aucune subsidiation croisée n'est autorisée, que ce soit entre activités soumises au contrôle de Brugel ou, entre celles-ci et celles non soumises à ce contrôle »

4 Conclusions

Confier la mission de contrôle du prix de l'eau à BRUGEL, organe autonome indépendant du Gouvernement, devrait permettre d'objectiver les discussions, de gagner en transparence et d'obtenir des gains d'efficacité dans la maîtrise de coûts actuels et futurs de ce secteur, et ceci au bénéfice du consommateur final.

BRUGEL est parfaitement en phase avec ces objectifs, mais déplore que certains outils stratégiques ne lui sont pas soumis pour avis, voire concertation, en particulier les plans d'investissements. En prenant toute décision sur ceux-ci sans une analyse tarifaire approfondie, le Gouvernement restreint fortement les marges de négociation de l'organe de contrôle du prix, lui conférant plus un rôle d'observation sur la majeure partie des coûts. Cette situation pourrait entraîner une gestion non-optimale des moyens disponibles ainsi que des hausses tarifaires qui échapperaient au contrôle des autorités..

BRUGEL attire aussi l'attention du législateur sur la nécessité de revoir sa structure de fonctionnement et suggère de lui octroyer une autonomie en matière de personnel, dans le cadre des para-régionaux de la Région et dans les limites du plafond budgétaire déjà fixé par ordonnance.

* *

*