



L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?

Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre¹

By/Par Frédéric Varone
AURAP
Université catholique de Louvain
varone@spri.ucl.ac.be

ABSTRACT

This article discusses the 1997 Flemish reform in the domestic water sector (Belgium). It abolished a previously existing social correction of the wastewater charge. Instead, a tax exemption for some disadvantaged categories was introduced. Moreover, water consumers receive 15 m³ of drinking-water per person per year for free. This policy change was assumed to contribute better to social equity. However, the reform led to changes in the drinking water tariffs by the water companies. Furthermore, a study conducted by Van Humbeeck (1998) shows that the distributive impact of the new water regulation is negative. As a matter of fact, the water reform increased the regressivity of the total wastewater and drinking water expenses. The Flemish example shows that ex ante evaluation of any reform of public services is a prerequisite for more social justice in the provision of basic goods to underprivileged citizens.

¹ L'auteur tient à remercier Axel Gosseries ainsi que deux lecteurs anonymes pour leurs judicieuses remarques formulées sur une version préliminaire de cet article.

INTRODUCTION

Définir de manière précise ce que recouvre le terme générique de « service universel » dans le secteur de l'eau (potable) est une tâche épineuse. Elle n'en demeure pas moins un passage obligé des actuels processus de libéralisation et/ou privatisation et, d'ailleurs, cristallise les débats politiques en Europe et dans le monde. Ces transformations du secteur de l'eau suscitent de nombreuses réactions, parfois de nature très conflictuelle, voire en marge de tout cadre institutionnel. Ainsi en est-il, par exemple, de la fronde orchestrée par les mouvements associatifs dans plusieurs pays d'Amérique latine ou dans le township de Soweto qui, par le slogan « *destroy the meter, enjoy the water* », exhortent les consommateurs à utiliser l'eau potable du réseau sans en payer le prix aux grands opérateurs (publics et privés) qui approvisionnent le marché².

D'une manière générale, la controverse sur l'opportunité de soumettre ou non le secteur de l'eau à la tendance d'ouverture au marché de certains secteurs historiquement monopolistiques, déferlante néo-libérale qui a déjà touché plusieurs industries de réseau, soulève entre autres l'interrogation suivante: *est-il juste, dans un marché concurrentiel, de distribuer gratuitement une certaine quantité d'eau potable à tous les usagers ?* Cette question théorique rejoint donc des enjeux tout à fait pratiques auxquels se confrontent différents gouvernements.

1. LIBÉRALISATION ET RE-RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS

Plusieurs services publics de réseau voient leur marché respectif s'ouvrir à la concurrence (télécommunications, poste, électricité, chemins de fer, gaz, etc.). Le degré et le rythme de ces réformes divergent significativement d'un secteur ou d'un pays à l'autre. Contrairement à la prétendue émergence d'un mode de gouvernance unique en Europe, si ce n'est au niveau mondial, l'Etat producteur de services publics et propriétaires d'entreprises publiques se transformant en un Etat régulateur neutre (Majone 1997), force est de constater que, de facto, il n'y a convergence ni sur la portée de la libéralisation et/ou de la privatisation ni sur les modalités de régulation des secteurs concurrentiels.

Soulignons d'emblée que les divers processus de libéralisation sectoriels ne conduisent pas forcément à une privatisation - du statut et de la propriété - des anciens monopolistes publics, même si l'amalgame entre libéralisation, privatisation et dérégulation est trop souvent de mise dans les discours politiques³. La phase de transition graduelle du monopole à la

² Voir par exemple l'article de Thomas Hofnung, « Bataille des compteurs d'eau à Soweto », *Libération*, 12 avril 2004, p. 8.

³ « La *privatisation* se réfère à un changement dans la forme juridique des entreprises publiques, qui passent du statut d'entreprises publiques à celui d'entreprises privées ou à la vente d'actions d'entreprises publiques. La *libéralisation* implique l'assouplissement, voire l'abolition des restrictions de mise sur le marché, c'est-à-dire une démonopolisation. La *dérégulation* concerne

L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre

concurrence ne signifie nullement un retrait unilatéral de l'Etat. Bien au contraire, une des conséquences paradoxales de la libéralisation est une (re)régulation qui combine « marché plus libre » et « plus de règles » (Bergman et al. 1998, Cox 1999, Eberlein 1999).

D'une part, l'Etat doit garantir le respect des règles du jeu par les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Cette régulation de *premier ordre* vise à supprimer les barrières à une concurrence loyale et, par conséquent, présuppose une application stricte du droit de la concurrence et des réglementations spécifiques au secteur concerné. Elle renvoie à la régulation *économique* au sens étroit, soit à la constitution et au maintien de marchés concurrentiels. Outre des problèmes proprement juridiques (par ex. quelle coordination entre le droit de la concurrence et les réglementations sectorielles ?), les questions d'efficacité apparaissent prioritaires ici. Le critère de l'efficacité d'une politique publique analyse le rapport entre les effets atteints et les ressources investies. Il s'agit donc d'évaluer si des effets identiques, par exemple en termes de réduction du prix ou d'amélioration de la qualité du service (d'eau potable) fourni, peuvent être atteints avec moins de ressources administratives de mise en œuvre, engagées par exemple pour contrôler le bon fonctionnement du marché. Selon la même logique de comparaison, il s'agit aussi d'évaluer si, avec un éventail de ressources de mise en œuvre donné, on peut induire plus d'effets voulus que ceux qui sont observables dans la réalité.

D'autre part, une régulation de *second ordre* cherche à corriger les résultats de la libéralisation et concerne donc ses effets (re)distributifs. A ce niveau, il s'agit de désigner et - si volonté politique il y a - de compenser les perdants de l'ouverture à la concurrence. Ce second volet a directement trait à la conduite des politiques publiques substantielles touchées par le secteur libéralisé et à tous les enjeux liés à la définition et au maintien d'un service public, d'intérêt général ou universel⁴. Les problèmes inhérents à cette régulation *sociale* impliquent une prise en compte plus large des effets de la libéralisation sur l'offre et la demande de services de réseau (par ex. quelles prestations, de quelle qualité, à quel prix, pour quels usagers ?). Les questions d'efficacité et d'équité sont ici au centre des intérêts. Le critère de l'efficacité analyse l'adéquation entre les effets réellement atteints et les objectifs initialement visés. Il s'agit donc d'évaluer si les effets voulus apparaissent dans la réalité, en recensant également les éventuels effets pervers qui sont contre-productifs pour la réalisation des objectifs. De toute évidence, la question débattue dans cet article s'inscrit dans le registre de la régulation de second ordre.

Cette distinction entre deux niveaux de régulation permet de cerner clairement les multiples enjeux de la libéralisation et de la réforme régulatrice induite (Varone et Genoud 2001). En

l'assouplissement, voire l'abrogation des lois, statuts ou règles existants au moyen desquels l'Etat tente d'influencer le comportement du secteur privé. » (Eberlein 1999 :206)

⁴ Selon la Commission européenne, un *service public* désigne tantôt l'organisme de production du service, tantôt la mission d'intérêt général confiée à celui-ci. Un *service d'intérêt général* désigne les activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités politiques et, pour cette raison, soumises à des obligations spécifiques. En Europe, un *service universel*, parfois aussi appelé *approvisionnement de base*, désigne l'ensemble des obligations qui visent à assurer partout l'accès de tous à certaines prestations essentielles, de qualité et à un prix abordable (cf. Commission européenne, 1996, p.6).

L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre

particulier, la mise en concurrence de prestataires de missions de service public présuppose que les autorités politiques et administratives définissent avec précision et ancrent juridiquement, en le légitimant de manière démocratique, ce que comporte - et par défaut, ce que ne comporte pas - le service universel à fournir. A notre avis, c'est là une des principales vertus des processus de libéralisation en cours ou envisagés. Contrairement à une situation de service public dit « organique », où soit une administration soit une entreprise publique en situation de monopole est par définition garante de l'intérêt général, le maintien d'un service public dit « fonctionnel », qui comprend l'ensemble des prestations que des organismes y compris privés fournissent pour maintenir une cohésion économique et sociale, doit être dûment légitimé par les pouvoirs publics. Il s'agit donc de savoir comment le service universel peut être défini politiquement. Et si, dans le secteur particulier de l'eau, la garantie d'un certain volume d'eau potable gratuite doit en faire partie.

2. SERVICE UNIVERSEL : ESPACES DE CHOIX POLITIQUES

Au niveau de l'Union européenne, le service universel est conçu comme « un ensemble de services minimal défini d'une *qualité* donnée, qui est *accessible* à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix *abordable* »⁵. Les trois principes qui sous-tendent cette notion - qualité, accessibilité et prix abordable - sont toujours d'actualité dans l'élaboration de la réglementation européenne.

Les espaces de choix politiques relatifs à la définition du service universel dans le contexte de la libéralisation, qui sont parfois perçus de manière fallacieuse comme des questions de nature plutôt technique, sont en tous les cas de cinq ordres :

1. quels biens et services retenir dans *le champ* du service universel (une certaine quantité de m³ d'eau potable, une facture informative, des conseils pour économiser l'usage ménager de l'eau, etc.)?
2. quels paramètres définir pour assurer *la qualité* desdites prestations (des critères de potabilité, l'absence d'interruption de l'approvisionnement, la fiabilité du réseau, etc.) ?
3. comment assurer *l'accessibilité* de tous les usagers en désignant les prestataires – publics et/ou privés – des missions de service universel (une obligation de raccordement au réseau de distribution, un volume minimal d'eau distribuée même en cas de non-paiement des factures, etc.) ?
4. comment *rétribuer ces prestataires* pour les biens et services qu'ils doivent fournir afin de respecter leurs obligations de service universel et qui, en règle générale, ne sont pas rentables (financement par l'impôt, par le secteur lui-même, etc.)?

⁵ Définition selon l'article 2 de la Directive 98/10/CE du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et à l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel (JO L 101/24, 1.04.1998).

*L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre*

5. quels critères adopter pour fixer *le prix* du service universel de sorte qu'il soit abordable pour tous les usagers (un certain volume de m³ d'eau gratuit, des tarifs progressifs, un fonds social de l'eau pour les usagers défavorisés, etc.)?

Bien entendu, ces cinq questions sont interdépendantes et il serait particulièrement naïf de ne se concentrer que sur une seule de ces dimensions, par exemple en se focalisant uniquement sur l'extension la plus large possible du champ du service universel sans se soucier de son mode de financement, en se concentrant sur le statut public ou privé de ses prestataires sans définir clairement les composantes du prix abordable, etc. En effet, gérer un service universel (de l'eau) présuppose la définition de nouvelles règles du jeu et la conduite coordonnée de politiques de la concurrence, de qualité, de désignation, de rémunération et de prix (Cheffert 2000).

Chacune de ces politiques peut elle-même s'articuler selon des modalités pratiques très différentes (Percebois 2002). Par exemple, la désignation des prestataires des missions de service universel peut s'effectuer en imposant une logique du « pay or play » en vertu de laquelle tout opérateur choisit soit de prendre en charge ces missions soit de payer une taxe, en procédant à des enchères ou à une sélection comparative (« beauty contest ») ou encore en choisissant l'opérateur historique comme prestataire unique du service universel pour autant que celui-ci ne réalise pas de subventions croisées (en baissant artificiellement les prix pour les clients dits éligibles – qui peuvent donc choisir librement leur opérateur sur le marché, tels que les gros consommateurs d'électricité par exemple – grâce à la fixation d'un prix plus élevé dont s'acquittent les usagers dits captifs – qui ne peuvent pas choisir librement leur opérateur, tels que les ménages).

De même, les modalités de financement des missions de service public sont plurielles, le recours à l'impôt, le prélèvement de charges d'accès au réseau de transport ou de distribution (d'eau), la constitution d'un fonds sectoriel alimenté par tous les opérateurs au prorata de leurs activités voire la souscription volontaire des usagers sont non seulement des alternatives théoriquement envisageables mais aussi observées dans la réalité.

En un mot, la régulation publique d'un secteur libéralisé et/ou privatisé peut afficher une cohérence plus ou moins élevée selon l'adéquation ou non des choix politiques effectués vis-à-vis des différentes dimensions relevées ci-dessus. Bien entendu, les effets (re)distributifs qui découlent de régulations et combinaisons alternatives seront très différents. On pourrait penser intuitivement que plus le champ du service universel est large (c'est-à-dire plus de biens et services sont couverts), plus cela bénéficiera au plus défavorisé. Cette focalisation sur le champ uniquement s'avère naïve car, si le financement du service universel se fait par l'impôt, alors les budgets publics seront mobilisés. Compte tenu des ressources limitées des pouvoirs publics, le financement du service universel sera dès lors en concurrence avec d'autres priorités et politiques publiques. Ce qui pourrait à terme se traduire par une réduction drastique du financement du service universel et, par conséquent, par un rétrécissement de son champ⁶.

⁶ Sur ce point, voir par exemple l'actuelle discussion belge sur les coûts du maintien d'un réseau dense de cabines de téléphones publiques comme prestation de service universel.

*L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre*

Si le mécanisme de financement est interne au secteur libéralisé, solution plus indolore pour les finances publiques, alors il y a fort à parier que les opérateurs imputeront les coûts de ce service universel étendu sur les consommateurs du secteur eux-mêmes. De plus, on observera vraisemblablement un effet d'éviction : moins de prestations seront produites et, taxe comprise, pour plus cher. En un mot, une stratégie qui consisterait à accroître systématiquement le champ du service universel, qui plus est sans discuter en détail de ses modalités de financement, pourrait très bien conduire, *in fine*, à remettre en cause les finalités mêmes de celui-ci, car les critères de qualité, d'accessibilité ou de prix abordables ne pourraient plus être respectés (pour une démonstration détaillée, voir Cheffert 2000).

Cette interdépendance des choix inhérents à la définition politique du service universel rend donc impossible toute réponse simple et ultime à la question de savoir s'il faut donner ou non un volume minimal d'eau gratuitement à tous les usagers et comment légitimer cette option du point de vue d'une théorie de la justice. Sans prétendre apporter une réponse circonstanciée et définitive à cette interrogation, nous résumons ci-dessous les implications concrètes d'une des très rares expériences - avec le cas tout à fait particulier de Soweto⁷ - de distribution d'un volume de base d'eau potable dans les ménages de la Région flamande (Belgique).

3. LE CAS DE LA FLANDRE : LES « EFFETS PERVERS » D'UNE RÉFORME DITE SOCIALE

Avant de réformer sa politique de fourniture en eau potable, la Flandre connaît une situation somme toute traditionnelle pour les pays industrialisés : les ménages flamands s'acquittent d'une facture annuelle pour l'eau potable et d'une pour le traitement des eaux usées. Ils paient la première à leur compagnie des eaux respective et la seconde au gouvernement flamand qui investit les montants collectés dans des politiques environnementales. Un coefficient de correction sociale est introduit dans la formule de calcul de la facture pour les eaux usées, en faveur des familles à faible revenu et avec plusieurs enfants⁸. Cette stratégie

⁷ Sous l'apartheid, le ghetto sud-africain de Soweto était de facto approvisionné en eau gratuitement, afin d'éviter les émeutes. En accédant au pouvoir, le Congrès National Africain (ANC) de Nelson Mandela inscrit dans la Constitution le droit pour tout citoyen à disposer d'eau en quantité suffisante. En 2001, les autorités de Johannesburg décident ainsi de raccorder Soweto au réseau d'eau public, d'installer des compteurs et de faire payer l'eau aux usagers. Néanmoins, Johannesburg Water, l'opérateur public placé sous la tutelle de la municipalité et conseillé par la compagnie privée Suez, décide d'octroyer gratuitement 6000 litres d'eau gratuits à chaque foyer, le paiement n'intervenant qu'au-delà de cette consommation de base (cf. article de *Libération* cité plus haut).

⁸ La taxe se calcule de la manière suivante : $H = T * OC * Q * K_s$ où H correspond au montant de la taxe, T au taux de la taxe (600 francs belges de 1991 à 1996), OC au coefficient de conversion pour la charge d'effluent (0.025), Q au volume d'eau consommée en m³ et K_s u coefficient social calculé en fonction du volume consommé. Le coefficient social K_s va de 0.20 pour une consommation Q entre 0 et 50 m³ à 0.95 pour une consommation Q de 401 à 500 m³.

*L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre*

fait toutefois l'objet d'une modification importante - et innovatrice sur le plan international – au début 1997.

3.1. La mesure : 15m³ d'eau gratuits par personne et par an

Le gouvernement flamand *supprime alors le coefficient de correction sociale pour les eaux usées, exempte certains groupes défavorisés de toute facture pour le traitement des eaux usées et, last but not least, décide d'allouer gratuitement 15m³ d'eau potable par personne et par an*. Le financement de cet approvisionnement de base gratuit est assuré par une augmentation des tarifs (soit le prix du m³ d'eau payé au-delà des 15m³ gratuits) par les compagnies des eaux.

Cette réforme est motivée par le fait que, vu la relation statistique entre la consommation d'eau potable et le revenu familial d'une part et la taille de la famille d'autre part, les coûts de l'eau potable devraient être réduits pour les familles à faible revenu et celles à faible taux de consommation individuelle (qui sont généralement des familles de grande taille). Le mémorandum accompagnant cette réforme stipule que l'approvisionnement gratuit de 15m³ induira une correction sociale souhaitable et, qui plus est, supérieure aux mesures antérieures⁹. Néanmoins, le gouvernement flamand ne réalise pas d'évaluation *ex ante* de cette réforme afin de savoir si les effets escomptés de cette mesure sont a priori atteignables ou non.

3.2. L'épreuve des faits

Par contre, une étude rigoureuse menée par P. Van Humbeeck (1998) se penche, de manière *ex post*, sur les effets (re)distributifs de ce changement de politique publique. L'auteur en analyse, selon une méthodologie sophistiquée, les impacts sociaux en fonction des critères de *l'équité verticale* (transfert du pouvoir d'achat des hauts revenus vers les bas revenus) et de *l'équité horizontale* (transfert entre catégories sociales comme par exemple les familles avec et sans enfants, les personnes avec un emploi et les chômeurs, etc.). Finalement, il applique le critère de *l'efficacité allocative* pour évaluer cette réforme d'un point de vue environnemental, en regardant notamment si le principe du pollueur (des eaux)-payeur est respecté.

En conclusion de son étude, Peter Van Humbeeck affirme...

« a comparison of the total wastewater and drinking water expenses in the reference and current situation shows that Flemish households, on the average, pay more after the reform. (...) The relative welfare of the poorer families deteriorates. On average, the poorer families are mainly confronted with the highest increases in expenses. Consequently, the situation has become more regressive. (...) Although the analysis

⁹ Vlaams Parlement, 1996-1997, 428/1 (p. 16), cité par Van Humbeeck 1998 (p. 4).

*L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre*

confirms that the water consumption increases with family income, the government's hypothesis that water costs will therefore decrease for low-income households is erroneous. To the contrary, after the reform the poor seem to be relatively worse off than the rich". (Van Humbeeck 2000 : 291-292).

Cette évolution plutôt négative pour les plus défavorisés s'explique par le fait que la facture pour les eaux usées augmente suite à la suppression du coefficient social. Seules les familles qui sont totalement exemptées¹⁰ de payer le traitement des eaux se retrouvent dans une situation financièrement plus favorable eu égard au traitement des eaux usées. Cet effet adverse était néanmoins prévu par le gouvernement flamand, raison pour laquelle il avait introduit concomitamment la mesure des 15m³ gratuits. La question est donc de savoir si cette politique compensatoire s'avère en mesure d'inverser la tendance.

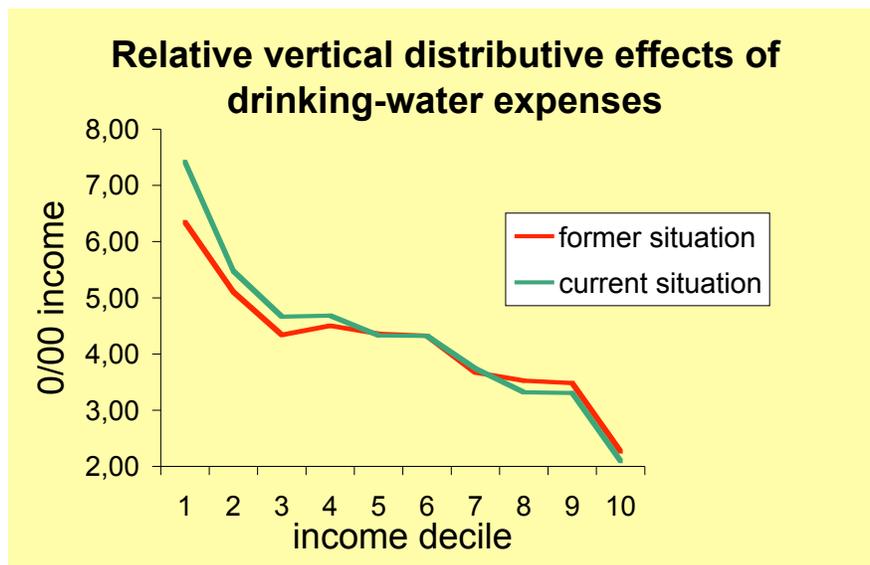
Or l'analyse empirique montre clairement que la facture d'eau potable reste la même – dans le meilleur des cas – ou croît significativement. Par exemple, les dépenses annuelles moyennes d'un ménage qui appartient au décile de revenu le plus bas augmentent de 3,660 francs belges¹¹ (848 pour les eaux usées et 2,811 pour l'eau potable) à 4762 francs belges (1,423 pour les eaux usées et 3,339 pour l'eau potable) suite à la réforme de 1997. En effet, de 1996 à 1998, les compagnies des eaux augmentent leur prix de 22% à 122% en invoquant des coûts administratifs que leur génère la politique des 15m³ gratuits. D'une manière générale, la croissance du tarif de l'eau potable est de l'ordre de 50%, passant approximativement de 40 à 60 francs belges par m³. Cette augmentation du prix se traduit, à volume de consommation égal, par une augmentation de la facture globale et par une croissance de la part du revenu des familles les plus défavorisées qui est consacré à l'approvisionnement en eau potable. L'augmentation est ici de l'ordre de 13% à court terme et de 3% à plus long terme, pour autant qu'il y ait une réduction de la consommation suite à l'augmentation des tarifs (en fonction de l'élasticité plus ou moins élevée de la demande). Soulignons de plus que la croissance de la part du revenu consacré à la facture d'eau potable augmente pour les familles les plus défavorisées, alors qu'elle tend à diminuer pour les familles les plus aisées. En un mot, la nouvelle structure tarifaire pour l'eau potable est encore plus régressive après qu'avant la réforme de 1997 (cf. graphique 1 ci-dessous).

¹⁰ Les personnes exemptées sont les retraités qui touchent la pension minimale, les bas revenus qui bénéficient d'une aide sociale et les handicapés soutenus par les pouvoirs publics.

¹¹ 1 Euro correspond environ à 40 francs belges

L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre

Graphique 1 : effets distributifs mesurés selon le pourcentage du revenu investi dans la facture d'eau potable (pour différentes catégories de revenu, chaque décile de revenu comprenant exactement 10% de la population flamande)



Source : Van Humbeeck, Peter (2000 : 292)

Si les effets de cette réforme apparaissent peu enthousiasmants du point de vue de la justice sociale, il faut bien souligner que ce n'est pas la mesure des 15m³ gratuits qui, en soi, est source de détérioration de la situation des plus défavorisés, mais plutôt l'absence de correctif comme par exemple une régulation des prix ou la combinaison d'un approvisionnement de base gratuit avec un coefficient de correction sociale. Toutefois, plusieurs acteurs y trouvent parfaitement leur compte. En effet, le gouvernement flamand apprécie la croissance de ces recettes liées à la nouvelle taxe sur les eaux usées (évoluant de 3,6 à plus de 5 millions de francs belges, suite à la suppression du coefficient social). Les associations écologistes soutiennent cette politique qui, en induisant une croissance du prix de l'eau, incite potentiellement à un usage rationnel de cette ressource rare et donc à protéger. Finalement, les compagnies des eaux ne souhaitent pas devoir modifier une fois encore leurs tarifs et prônent donc le statu quo¹².

L'expérience flamande sommairement décrite ci-dessus démontre, sans aucune ambiguïté, que l'intention (que l'on peut supposer généreuse) et l'argumentation politique (que l'on peut supposer sincère) qui sous-tendent la garantie par l'Etat d'un accès gratuit à un volume d'eau donné par personne et par an, dans le sens d'un service universel ou approvisionnement de base, se traduit par des effets sociaux pervers. Notons une fois encore que la mesure des 15m³ d'eau gratuits s'avère tout à fait défendable au regard du critère de

¹² Van Humbeeck (2000 : 293-294).

*L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre*

l'équité, alors que l'ensemble de la réforme ne l'est visiblement plus. Bien entendu, pareille appréciation dépend directement de la situation de départ (soit des modalités de calcul de la facture d'eau potable et de traitement des eaux usées avant la réforme de 1997), ce qui empêche donc toute extrapolation directe des enseignements du cas flamand à d'autres contextes et politiques.

Néanmoins, il nous semble utile de souligner - et le politologue ne sera en rien surpris par ce constat - que des réformes de politiques publiques se traduisent assez fréquemment par des effets contraires aux objectifs visés. Cette situation est d'autant plus regrettable que, très souvent aussi, malgré le fait qu'une évaluation atteste empiriquement de la non efficacité voire de la contre productivité de la réforme mise en place, aucune mesure corrective n'est ensuite apportée compte tenu de l'inertie politico-administrative et des coûts politiques d'un revirement par le gouvernement concerné. Pareil écueil s'observe dans le cas emblématique de la réforme flamande où le rapport d'évaluation est certes discuté, sans que ses recommandations ne soient pour autant mises en œuvre. Plusieurs acteurs du secteur de l'eau s'y opposent, car ils sont de facto les « gagnants » de la réforme (par exemple le gouvernement ou les groupes environnementaux).

La situation flamande semble donc pour le moins discutable. D'une part, la réforme est motivée par des préoccupations de justice sociale, sans pour autant que la mesure ne fasse l'objet, en amont de son processus de mise en œuvre, d'une analyse sérieuse des effets (re)distributifs potentiellement induits. D'autre part, une fois appliquée et démonstration faite de ses effets pervers sur les plus défavorisés, la nouvelle politique ne peut plus être soumise à des ajustements car l'inertie de la réforme empêche toute adaptation supplémentaire. En un mot, le cas flamand illustre un dilemme bien connu en matière d'évaluation et de pilotage des politiques publiques: choisir une politique sans savoir (*ex ante*) quels effets seront réellement induits ou connaître (*ex post*) les effets de la politique sans être en mesure de choisir une alternative ?

4. LES COÛTS POLITIQUES DU SERVICE UNIVERSEL ?

Par rapport aux multiples dimensions à prendre en compte lors de la définition d'un service universel pour un secteur donné (cf. les cinq questions mentionnées au point 2 ci-dessus) et de son évaluation *ex ante*, il semble que le débat flamand sur l'approvisionnement de base en eau potable demeure trop restreint pour vraiment modifier, dans le sens d'une meilleure justice sociale, le service public de l'eau. Au contraire, l'absence de nouveaux choix politiques sur les modalités de financement alternatives de 15m³ gratuits (par exemple par l'impôt, par le non recouvrement des factures impayées jusqu'à un montant défini, etc.) limite les effets (re)distributifs de la réforme. Si une réelle (ré)ouverture des débats représente assurément une condition à une politique plus juste en matière d'eau potable, force est néanmoins d'en constater la non faisabilité politique. Diverses raisons expliquent que les actuelles réformes des services publics restent graduelles, au risque d'induire des effets contre-productifs.

*L'accès gratuit à l'eau potable bénéficie-t-il nécessairement au plus défavorisé ?
Une discussion critique à l'aune du cas de la Flandre*

En effet, l'étape de définition et de légitimation politiques du contenu du service universel est ambitieuse à maints égards. Au-delà des difficultés techniques liées à la mesure des coûts réels de production et fourniture de telle ou telle prestation (y compris l'accès au réseau permettant la concurrence entre opérateurs), il y a un prix politique évident à payer. Spécifier quelles prestations le service universel comprend (et ne comprend pas) ainsi qu'évaluer *ex ante* qui est servi en premier (et qui sont les viennent ensuite, voire les laissés pour compte), qui finance les prestations non rentables (et qui en bénéficie) etc. consiste à lever toute ambiguïté sur les effets (re)distributifs de l'action publique. Le fait de rendre visible les gagnants et les perdants des transformations des services publics contribue indéniablement à augmenter la conflictualité de la controverse. Pareille situation réduit donc la portée des réformes qui doivent rassembler un large consensus politique (du moins dans les régimes politiques non majoritaires). Par conséquent, elles tendent à demeurer vagues si ce n'est imprécises.

Ce réalisme vis-à-vis de la rationalité politique, mais aussi de la faisabilité administrative de réformes du service public, ne saurait légitimer le cynisme, l'attentisme et le maintien du statu quo. Il incite par contre à une objectivation scientifique des effets des réformes en cours (cf. le cas flamand ci-dessus) et à la conception de nouvelles alternatives (par exemple une mesure de 15m³ gratuits avec une régulation pour contrôler les prix). Pareille attitude pourrait nous conduire non seulement à évaluer les transformations actuelles des services publics mais aussi à concevoir des solutions innovantes.

En conclusion, l'accès gratuit à une certaine quantité d'eau potable pourrait tout à fait bénéficier aux plus défavorisés, pour autant que l'effet social positif qui est attendu de cette mesure ne soit pas contrebalancé par les effets négatifs d'autres mesures connexes, soutenues - pour toutes sortes de raisons - par les acteurs dominants de la politique de l'eau. Cela présuppose aussi que la réforme proposée fasse l'objet d'une véritable évaluation *ex ante* ou, à tout le moins concomitante, afin d'infléchir la politique menée dès l'anticipation ou l'apparition de ses (éventuels) effets pervers. Car, nous le savons tous, l'enfer est pavé de bonnes intentions. A ne pas en douter, ce volet évaluatif sera crucial dans le cadre des discussions européennes actuelles sur la libéralisation (potentielle) du secteur de l'eau et la définition du service universel. Les arguments divergents des Directions générales de la concurrence¹³, du marché intérieur¹⁴ et de l'environnement¹⁵ quant à ce que pourraient et devraient être un marché compétitif de l'eau et les modalités de financement des services fournis présagent d'ores et déjà d'un débat conflictuel, mais essentiel pour plus justice sociale dans ce secteur.

¹³ Voir le Livre vert sur les services d'intérêt général (COM(2003) 270 final, 21.05.2003) et le Livre blanc y relatif (COM(2004) 374, 13.05.2004)

¹⁴ Voir la communication de la Commission sur les priorités 2003-2006 de la stratégie de marché intérieur (COM (2003) 238 final, 7.05.2003)

¹⁵ Voir la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau (JO L 327, 22.12.200)

BIBLIOGRAPHIE

- BERGMAN L. et al., 1998, *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities, Monitoring European Deregulation 1: Telecommunications*, CEPR, London.
- CHEFFERT, J-M., 2000, *Le service universel : une notion à cerner pour un champ politique à identifier*, Namur : Cahier du CRID 15.
- COMMISSION EUROPEENNE, 1996, *Communication de la Commission. Les services d'intérêt général en Europe*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
- COX H., 1999, ed., Regulation versus public property : A comparative analysis, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70 (2): 195-211.
- EBERLEIN B., 1999, L'Etat régulateur en Europe, *Revue française de science politique*, 49(2):205-230.
- MAJONE J-D., 1997, From Positive to the Regulatory State : Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, 17(2) :139-167.
- PERCEBOIS J., 2002, La définition des missions de service public, *Revue de l'Energie*, 534 (Février 2002) : 81-89.
- VAN HUMBEECK P., 1998, An assessment of the distributive effects of the wastewater charge and drinking-water tariffs reform on households in the Flanders Region of Belgium, Brussels: Sociaal-Economische Raad Van Vlaanderen.
- VAN HUMBEECK P.2000, The distributive effects of water price reform on households in the Flanders Region of Belgium, in: DINAR A. (ed), *The political economy of water pricing reforms*, Oxford: Oxford University Press, pp. 279-295.