

Les valeurs publiques de l'eau pour prendre en compte la dimension « publique » du service : résultats de la recherche-action Irstea-Nantes Métropole

Marie Tsanga Tabi, Dominique Verdon et Loïc Even



Contact

Marie Tsanga Tabi
marie.tsanga@engees.unistra.fr
 UMR Geste IRSTEA-Enges

Dominique Verdon
dominique.verdon@nantesmetropole.fr
 Loïc EVEN
loic.even@nantesmetropole.fr
 Direction du Cycle de l'Eau
 Nantes Métropole

Les fondements de l'enquête sur les valeurs publiques de l'eau réalisée dans le cadre du programme de recherche-action (2005-2012) IRSTEA-Nantes Métropole répondent à une question de fond qui a émergé au fil de la recherche-action : dans un contexte de mixité de gestion public/privé, comment mieux prendre en compte le caractère « public » de l'eau dans la gestion du service ?

La réponse à cette question a été construite en mobilisant le concept de « valeurs publiques » apparu il y a une quinzaine d'années dans les pays anglo-saxons. Une enquête menée auprès de focus-groups d'utilisateurs et de gestionnaires publics et privés de service a permis d'identifier 34 valeurs publiques de l'eau. La fertilisation croisée de ces données empiriques avec la littérature spécialisée a permis d'analyser et de classer ces valeurs publiques de l'eau selon différents critères et de les hiérarchiser en vue d'en déduire de premières implications pour le service public d'eau de Nantes Métropole. Les apports théoriques de ce travail ne sont pas traités dans cette synthèse.

La problématique des valeurs publiques dans la gestion du service public d'eau à Nantes Métropole

En 2001, alors que le passage en métropole urbaine de la ville instaure une mixité de modes de gestion (co-habitation de gestion publique et privée de l'eau) et une harmonisation du prix de l'eau et du service rendu à l'utilisateur sur le nouveau territoire, la question de la différence de performance entre les deux modes de gestion va se poser. *Comment rendre compte de la « chose publique » dans la définition de la performance de la gestion municipale de l'eau lorsque ni le prix, ni le service rendu ne différencient la performance d'un opérateur donné ?*

L'hypothèse qu'il existe un fondement public spécifique (publicness¹) à la gestion de l'eau à même de traduire l'idée de « performance publique » a ainsi été posée. La formalisation conceptuelle de la « publicitude » est liée à la notion de valeurs

publiques d'une entité considérée qu'il convient de faire émerger.

La notion de valeurs publiques (VP) a émergé dans les départements universitaires anglo-saxons de management public (Moore, 1995, Bozeman, 1987, 2002, 2007) pour proposer un nouveau cadre normatif à l'action publique. Elle a ensuite été reprise par des consultants et des services publics.

« L'idée première qui se cache derrière la notion de valeur publique est que l'action publique doit créer ou contribuer au bien commun et à l'intérêt général » Jorgensen et Bozeman (2007).

De manière générale, « les valeurs publiques émanent du sens commun et construit qui émerge à travers le dialogue et sa confirmation dans la société » Rhodes et Wanna (2007).

Un inventaire des valeurs publiques existantes a été réalisé à partir d'une revue de la littérature Jorgensen & Bozeman (2007). Y figurent les valeurs publiques telles que la solidarité, la dignité humaine, la loyauté politique, l'équilibrage des intérêts, l'éthique, l'équité...

¹ Ce terme anglo-saxon a été traduit en français par l'idée de « publicitude » (Gibert, 1994).

▲ **Encadré 1.** Eléments de définition de la notion de valeurs publiques

A - Protocole d'enquête, démarche et méthode d'exploitation des données

Le protocole d'enquête prévoyait deux volets : un volet qualitatif qui s'est déroulé entre 2009 et début 2010 (collecte de données) et un volet quantitatif (enquête statistique) programmé en 2013 pour quantifier les résultats de l'enquête qualitative.

1. Technique d'enquête et démarche

Le but principal de l'enquête qualitative consistait à identifier les valeurs publiques de l'eau (VPE). La technique d'enquête s'est inspirée de la méthode des scénarios (Kellerhals, 1982) dont la force réside dans sa capacité à rassembler et à exploiter le maximum de données par le recueil de discours de conviction qui expliquent ou justifient des points de vue d'acteurs mis en situation d'interaction autour d'un thème donné. L'approche mise en œuvre n'a pas interrogé directement les acteurs sur leurs valeurs mais a consisté à faire émerger les valeurs à l'occasion de débats menés autour de scénarios. L'enquête s'est déroulée dans le cadre de focus-groups (2 focus-groups d'usagers et 2 focus-groups d'agents privés et publics) réunissant entre 6 à 8 personnes invitées à débattre.

Thèmes des scénarii	Enjeux contemporains mis en débat
Modes de gestion du service public d'eau	Passage en gestion privée, rencontre des valeurs du marché avec l'intérêt public, prise de décision publique
Impayés et accès social au service	Précarité, insolvabilité des usagers et accès à l'eau
Gestion patrimoniale et coûts	Choix d'investissement, prise de décision publique et durabilité du patrimoine
Qualité de l'eau, risque sanitaire croisé avec le « goût de l'eau »	Construction de l'intérêt collectif, confrontation des intérêts particuliers à l'intérêt public

▲ Encadré 2. Trame des scénarii discutés au sein des focus-groups.

2. La méthode d'exploitation du corpus

Le matériau textuel recueilli et retranscrit intégralement a été analysé selon les principes de l'analyse thématique de contenu (Paillé & Mucchielli, 2008) par réduction des données du corpus à un ensemble limité de thèmes qu'il s'agit ensuite d'analyser et d'interpréter. L'exploitation du corpus s'est faite à l'aide du logiciel d'analyse de données textuelles *N-Vivo*.

L'identification et l'interprétation des valeurs publiques de l'eau s'est faite en trois étapes :

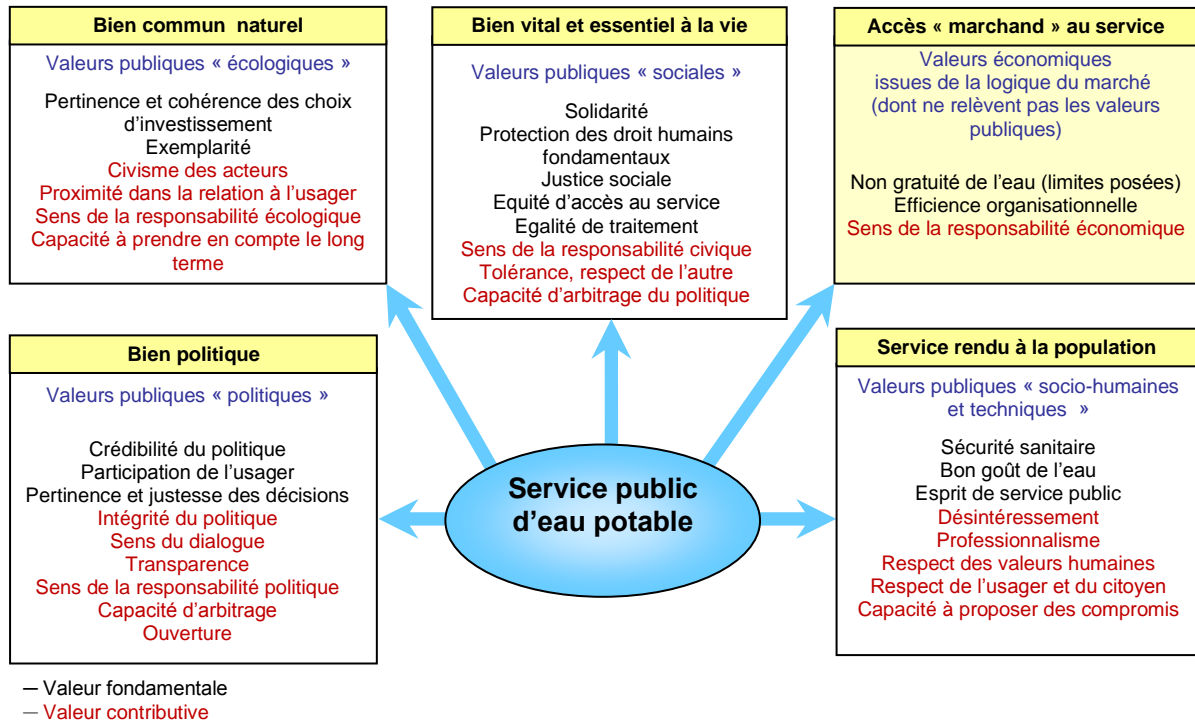
- ❑ par le repérage des valeurs « présentes » dans les discours des locuteurs d'un focus-groupe à l'autre ;
- ❑ par la qualification du degré de consensualité des énoncés (intra-groupe et inter-groupes) autour d'une valeur donnée sur la base de la définition conceptuelle de la notion de valeurs publiques (définitions Bozeman, 2007, Rhodes & Wanna, 2007) ;
- ❑ par une analyse enfin des propriétés et des caractéristiques des VPE ressortant du matériau empirique croisée avec celles de la littérature spécialisée.

B - Les principaux résultats de l'enquête

L'exploitation du corpus croisée avec les éléments d'analyse théorique a permis d'identifier les valeurs publiques de l'eau et de mettre en évidence les principales caractéristiques qui permettent de comprendre les VPE pour pouvoir les prendre en compte dans l'action.

1. L'identification des valeurs publiques de l'eau (VPE)

L'exploration analytique du matériau a permis d'identifier 34 valeurs publiques liées à l'eau en tant que « eau-ressource » et « eau-service » (voir graphique 1). Elles mettent en avant la multi-dimensionnalité des enjeux et des valeurs inhérentes à la « publicitude » de la gestion de l'eau



▲ **Graphique 1.** Cartographie des valeurs publiques de l'eau de la métropole nantaise

C - Caractérisation et analyse des VPE

La grille d'analyse mise au point a permis de mettre en évidence l'ensemble des propriétés et attributs suivants des VPE :

1 - Origine des VPE

Hybridation de 3 univers de valeurs :

- 30 valeurs issues de **l'univers des valeurs publiques**
- 3 valeurs de **l'univers du marché** : le sens de la responsabilité économique et l'efficacité organisationnelle, et 1 valeur du marché recomposée en valeur déontologique : la non gratuité de l'eau avec des limites posées
- 1 valeur issue de **l'univers privé individuel** : le bon goût de l'eau²

2 - Classement des VPE

Deux types de valeurs :

- 15 valeurs **fondamentales** dont le caractère primordial en fait un élément central et pérenne de l'identité et de l'existence de l'objet étudié. Elles renvoient à l'univers des fins.
- 19 valeurs **contributives** qui sont les valeurs à activer a priori pour réaliser d'autres valeurs.

² Cette valeur est particulière car si elle relève a priori de l'univers des valeurs privées individuelles, elle correspond à ce qui d'un point de vue sociétal a de l'importance collectivement pour l'ensemble des acteurs.

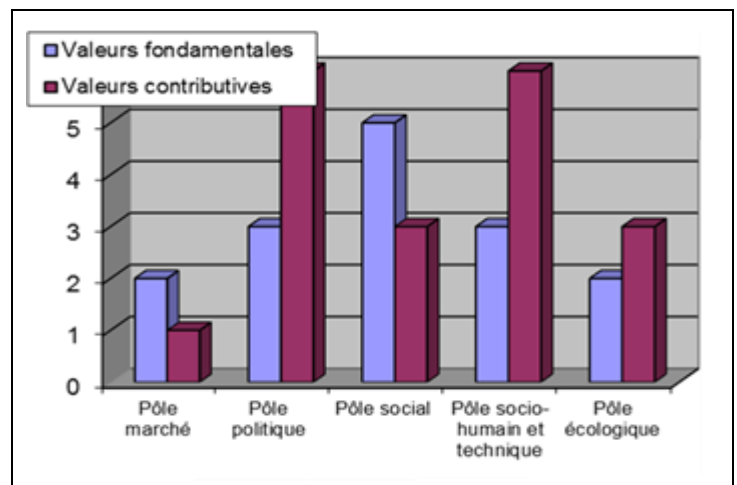
3 - Nature des VPE

2 natures de valeurs :

- les VPE **intrinsèques** (incarnées par l'objet eau) sont essentiellement fondamentales.
- les VPE **anthropologiques** (incarnées par les acteurs) sont essentiellement des valeurs contributives.

4 - Localisation des VPE

12 valeurs sont intrinsèques à l'eau, 8 sont institutionnelles, 7 sont déontologiques, 5 sont des valeurs sociétales et les 2 dernières émanent de la logique du marché.



▲ **Graphique 2.** Répartition des types de valeurs publiques de l'eau selon les pôles de valeurs

5 - Les liens de causalité entre VPE

Le repérage des liens et des relations de causalité entre valeurs est particulièrement utile car il éclaire les mécanismes qui concourent :

- soit à la dilution et à la perte des valeurs publiques pures,
- soit à leur maintien et à leur renforcement,
- ou alors, à des formes reconstruites du contenu des valeurs pour les rendre conforme à l'idéal de « publicité ».

Trois types de relations ont été identifiés :

- Les **relations de proximité** où une valeur a une incidence positive sur une autre ou intervient comme condition préalable à une autre. Ex: les valeurs crédibilité, intégrité, transparence qui relèvent du pôle des valeurs politiques, sont des valeurs proches et la valeur « intégrité » est une condition préalable aux autres.
- Les **relations conflictuelles** où les VPE sont en tension ou opposées. Ainsi, le premier niveau de conflits est inhérent à la coexistence des trois univers de valeurs dont les lois et règles prises isolément divergent. Ex: la valeur désintéressement est en conflit avec les valeurs économiques de l'univers du marché.
- Les **relations de cause à effet** où l'on identifie le degré de contribution d'une valeur à une autre. Ce dernier type de relation est utile pour hiérarchiser les VPE entre elles.

D - La hiérarchisation des VPE

Etablie à partir des propriétés des VPE et de l'intensité contributive des valeurs³, la hiérarchisation permet de construire *l'édifice des VPE* composé de deux espaces :

- Le 1^{er} espace représente *le socle de la « publicité » du service public* qui renvoie à l'univers des fins du service et est constitué des VPE fondamentales ;
- Le 2^{ème} espace est celui des *VPE contributives* au socle des finalités en valeurs ordonnées *selon leur importance contributive* aux VPE fondamentales. Ainsi, nous faisons ressortir une

échelle hiérarchique des VP contributives à 4 niveaux :

- *Le 1^{er} niveau de VPE les plus contributives à la « publicité » du service d'eau correspond aux valeurs de nature anthropologique qui impliquent en 1^{er} lieu le politique : sens des responsabilités politiques, capacité d'arbitrage du politique en faveur des priorités, ouverture du politique...*,
- *Le 2^{ème} niveau de VPE contributives est constitué par les valeurs de nature anthropologique de type déontologique et sociétal qui règlent le relationnel du système d'acteurs global,*
- *Le 3^{ème} niveau de VPE contributives relève du processus de décision publique. Il s'agit des valeurs « sens du dialogue, capacité à proposer des solutions de compromis à l'usager et capacité à prendre en compte l'investissement sur le long terme,*
- *Enfin, le dernier niveau de valeurs contributives est composé en majorité de valeurs du pôle écologique qui sont les valeurs les moins contributives au regard de la « publicité ».*

Conclusion

Dans l'univers hybride et multidimensionnel du service public d'eau, où la performance des opérateurs publics et privés **ne se différencie pas par les indicateurs traditionnels de prix ou de qualité du service**, le fondement de la performance « publique » réside dans la **capacité des acteurs à incarner les VPE** dans l'action, en particulier celles qui sont de nature comportementale.

D'un point de vue pratique, la prise en compte de la « chose publique » dans le management du service public d'eau focalise l'attention sur la dimension humaine et relationnelle du management, et notamment sur la question des savoir-être des acteurs dans la réalisation de l'idéal du bien commun. Notre recherche montre également **les limites de la technique à prendre en charge la pluralité des enjeux sociétaux** de gestion de l'eau, et met en évidence le rôle premier du politique pour **repérer les lieux de dilution de la « publicité »** et poser, par son sens des responsabilités et du devoir politiques, **les garde-fous nécessaires à l'accomplissement du bien-être collectif.**

Bibliographie

- [1] Tsanga Tabi M., (2012), Les valeurs publiques de l'eau, nouveau référentiel pour l'évaluation et l'analyse de la performance du service public d'eau, Les résultats de l'enquête qualitative, convention de recherche-action Irstea-Nantes Métropole, rapport d'étude, mars 2012, 87 p.
- [2] Jorgensen & Bozeman (2007) Public values: an inventory, Administration and Society, vol 39, n° 3, pp 354-381 ■

³ Le tri et l'évaluation de l'intensité contributive des valeurs ont été réalisés à l'aide d'une base de données relationnelle construite à partir des propriétés et caractéristiques des VPE dégagées au cours de l'analyse.