
MARIE TSANGA TABI

IRSTEA, UMR Geste

DOMINIQUE VERDON

Direction du cycle de l'eau de Nantes Métropole



Les valeurs ont-elles une place dans le management des services publics ?

Leçons d'une recherche-action

Dans un contexte de regain d'intérêt pour la gestion publique de l'eau en France, la question des valeurs dans le management public occupe à nouveau le devant de la scène. Notre article qui s'appuie sur les résultats d'une enquête issus d'une recherche-action, montre en quoi le recours au concept de valeurs publiques apporte des réponses neuves et originales qui restituent le sens perdu de l'action et remettent en question le critère technico-économique dominant de légitimation de la performance des grands systèmes techniques.

« La grandeur d'un métier est peut être
avant tout d'unir les hommes,
mais il n'y a qu'un luxe véritable
et c'est celui des relations humaines. »

(Saint-Exupéry, 1939, *Terre des hommes*)

Après plus d'un siècle et demi de recours au secteur privé dans la gestion de l'eau en France, on assiste depuis deux décennies à une vague de remunicipalisation qui amène les acteurs à réinterroger le fondement des services publics dans un contexte de légitimation de l'action par le seul argument de la performance technico-économique. L'une des questions de fond qui se pose alors est celle de la plus-value propre à la gestion publique. La réponse apportée par le concept de valeurs publiques et expérimentée par un service d'eau urbain dans le cadre d'une recherche-action constitue le champ d'an-crage théorique et empirique de notre papier. Trois années après cette recherche-action, nous posons la question de la place des valeurs dans le management de ces grands systèmes techniques.

Nous présentons dans un premier temps les mutations qui participent à la remunicipalisation de la gestion de l'eau en France et nous décrivons le contexte qui fait émerger cette question des valeurs sur notre terrain d'étude. Nous définissons ensuite le concept de « publicness » sous-jacent à ce questionnement et la méthode mise en œuvre pour identifier les valeurs publiques. En mobilisant les propriétés des valeurs, nous explicitons leur statut et leur rôle ainsi que leurs modalités d'activation dans le management du service ; et nous en discutons la portée face à la réalité gestionnaire de ces systèmes techniques.

I – LES MUTATIONS DU PAYSAGE FRANÇAIS DE LA GESTION DE L'EAU ET LES REVENDICATIONS DE « PUBLICNESS »

Malgré la baisse de la part de marché de l'eau des grands groupes privés en France (60 % de la population française en 2010 contre 75 % en 2008), la France est citée avec l'Angleterre, comme exemple phare de la gestion privée de l'eau. Le fonctionnement technocratique du service couplé à la logique de marchandisation à l'œuvre a abouti à un système où la performance technique et marchande sert de critère ultime de légitimation à ces « citadelles techniques » (Tsanga Tabi, 2003). Toutefois, une série de facteurs remet en question ce modèle de gestion.

1. Des mutations qui réinterrogent les fondements du modèle français de gestion de l'eau

Le regain d'intérêt des collectivités locales pour la gestion publique qui démarre à la fin des années 1990, s'amplifie à partir des années 2000 avec les cas emblématiques de remunicipalisation de la ville de Grenoble en 2000 et de la ville de Paris en 2010. Il y aurait eu 35 cas de retour en régie entre 1998 et 2010 (Canneva *et al.*, 2013). Si ces changements rendent compte d'une option qui paraissait condamnée il y a une dizaine d'années en arrière, il faut y voir le signe d'un changement de perception du service public en France au niveau politique (Coing, 2013). En effet, les dernières décennies ont été le témoin de dérives du système : déficit de régulation locale de la rente de monopole captée par les groupes privés, opacité financière des comptes de délégation (Cour des comptes, 1997, 2003, 2011). Alors que dans la majorité des pays industrialisés, il

a été question de dépolitiser la gestion de l'eau pour la rendre autonome, en France, il est question de la repolitiser.

D'autres facteurs participent aux mutations du modèle français de gestion de l'eau. Premièrement, la tendance à la baisse de la demande en eau qui se répercute sur les recettes des services. En second lieu, l'inflation récurrente du prix de l'eau, entretenue par la hausse des investissements¹ et renforcée par les mécanismes de compensation des baisses de volume consommé qui accroît les difficultés d'accès à l'eau des populations défavorisées. Les « pauvres en eau » (Fitch et Price, 2002) qualifient désormais les deux millions de personnes en France (Smets, 2013), dont le poids de la facture d'eau dans le revenu disponible a franchi le seuil conventionnel d'acceptabilité sociale des 3 %. Ces mutations réinterrogent la durabilité et la raison d'être des services d'eau.

2. La quête de *publicness* d'un service d'eau urbain : intérêt du cas nantais et problématique

L'intérêt du service public d'eau de Nantes Métropole, support empirique de notre étude, réside en premier lieu dans son histoire inscrite dans une tradition de gestion publique (plus de 150 années). De plus, son envergure territoriale en fait un modèle de référence au niveau national. Sa configuration assez unique de mixité des modes de gestion met en scène depuis 2001 une gestion privée de l'eau à côté de l'opérateur public historique sur le même territoire de gouvernance politique. Dans un contexte d'homogénéisation du prix de l'eau et du service à l'utilisateur, cette mixité fait émerger un questionnement

neuf sur la plus-value propre de l'opérateur public. Les deux catégories d'opérateurs se ressemblant en termes de prix et de performance technico-réglementaire, le seul élément de différenciation résidait dans le coût. C'est ainsi qu'une recherche-action avec notre équipe de recherche est conventionnée avec pour objet l'évaluation de la performance économique de l'opérateur public. L'introduction de la contrainte de l'efficacité dans le fonctionnement en monopole du service est mise en chantier et il est décidé de retenir la méthode des coûts par activités. L'enjeu de cette méthode résidant dans le décryptage des activités créatrices ou non de valeur, les agents du service s'emparent de la question de la valeur, et en viennent à interroger le fondement de cette valeur. Ce sera le point de départ d'un questionnement apparemment banal qui, chemin faisant, va susciter des réflexions assez inattendues où la quête de « *publicness* » du service finira par s'imposer comme pièce maîtresse du puzzle. Une enquête sur les valeurs publiques de l'eau est lancée entre 2010 et 2011 auprès des agents du service d'eau public, ceux du service d'eau privé, et auprès d'utilisateurs-citoyens.

II – QUESTIONS POSÉES PAR LE « PUBLICNESS » ET MÉTHODE D'IDENTIFICATION DES VALEURS PUBLIQUES DE L'EAU

La référence au concept anglo-saxon de « *publicness* » pour aborder la question des valeurs dans le champ des services publics français pourrait surprendre dans un pays connu pour son corps doctrinal et juridique sans pareil sur l'intérêt général. Nous apportons quelques éléments de justification.

1. En particulier par les besoins de renouvellement des réseaux d'eau potable.

1. Les valeurs publiques et leur concept cousin l'intérêt général

En France, la notion de service public a été le « fondement moral et intrinsèque » de l'existence de l'État et de son « projet sociétal » Chevallier (1997). D'un point de vue idéologique, le service public a permis de relier économique et social dans une dynamique d'équilibre et de cohésion au centre de laquelle réside l'idée d'intérêt général. C'est cette notion désignant « l'expression du bien commun moderne et considérée comme fondamentalement distincte des intérêts particuliers liés à l'économie privée » (Gaudin, 1999), qui différencie le secteur public du secteur privé. Sous l'effet toutefois de l'Europe libérale et de la remise en question de la légitimité de la puissance publique pour définir et représenter l'intérêt général, ce motif a perdu peu à peu sa légitimité naturelle et son pouvoir de réquisition (Debray, 2008).

S'agissant des services publics d'eau, la présence des intérêts privés des grands groupes, la banalisation du management résultant du moule industriel et marchand dans lequel s'encastrent les rationalités gestionnaires, ne permettent guère d'objectiver l'intérêt général. La dimension publique du service a eu tendance à s'effacer derrière le fait acquis : l'eau potable et marchande coulant au robinet.

C'est dans les pays anglo-saxons d'essence libérale que le concept de *publicness* émerge², là justement où le secteur public a largement eu recours aux méthodes privées de gestion. Bien que partageant le même espace conceptuel que l'intérêt général, les valeurs publiques s'en démarquent : la

valeur publique ne se limite pas à la sauvegarde passive des intérêts reconfigurés en un intérêt général, elle implique une idée concrète de valeur ajoutée (Alford et O'Flynn, 2009). De même, les individus d'une société constituent une collectivité (les citoyens), et non pas une agrégation de personnes, ce qui pose un défi pour la détermination de la valeur publique.

2. Définition du concept de valeurs publiques et principales questions théorico-empiriques

Malgré le techno-centrisme de la « citadelle technique », la question des valeurs est bien présente. Comme le dit Hélène Ingram (2006), les catégorisations juridiques, techniques et économiquement orientées de l'eau « bien public/bien privé » – ou de « service public marchand³ » – sont bien trop restreintes pour rendre compte de la pluri-dimensionnalité de l'eau. « Fil fondamental de la vie, l'eau est intimement associée à la communauté, à la culture, à l'identité. Elle est symbole de sécurité, d'auto-détermination et de choix de modes de vie ». Pour Shouten et Schwartz (2006), les conflits de valeurs qui affectent la gestion privée de l'eau notamment, sont liées à un défaut de prise en compte de la dimension politique. Ce déficit de valeurs s'exprime en particulier en termes de démocratie, d'équité et de transparence des processus de décision nécessaires à leur légitimation politique (Ingram, 2006 ; Bakker *et al.*, 2008 ; Bakker, 2009).

Se référant à la primauté des « trois E » (économie-efficience-efficacité) qui s'est imposée dès le début des années 1990

2. Les premiers articles sur les valeurs publiques recensés sur la *Web of Sciences* en 2009 remontaient à 1977.

3. Rajouté par les auteurs de l'article.

comme modèle de gouvernement des services publics, Argyriades (2003) a souligné combien il était problématique de trouver dans ce modèle, un espace pour les valeurs fondamentales de sens du public, de compassion, de tolérance, d'équité, de solidarité et de responsabilité partagée rappelées dans la Déclaration des Nations unies pour le Millénaire⁴.

Dans la littérature en gestion et en sciences administratives, le concept de valeurs publiques émerge avec l'ouvrage pionnier de Moore M. *Creating Public Value* (1995), puis avec les travaux de Bozeman (2002, 2003, 2007b, 2008, 2009), et de Jørgensen et Bozeman, (2002, 2003, 2007). Malgré l'absence de définition stabilisée de ce concept (Rhodes et Wanna, 2007 ; Davis et West, 2009), dans les pays anglo-saxons adeptes de la doctrine néo-libérale de la « nouvelle gestion publique », la valeur publique va être l'objet de réflexion académique et d'implémentation qui n'ont cessé de s'amplifier (Alford et O'Flynn, 2009). En Angleterre, en Nouvelle-Zélande, en Australie et au Canada, les valeurs publiques ont constitué le nouveau paradigme servant de cadre de référence pour repenser, évaluer et réformer la gestion et la performance du secteur public (Kernaghan, 2003). Ce nouveau paradigme va ensuite se propager hors du monde universitaire et être adopté par des groupes de réflexion et des praticiens comme modèle de gestion publique légitime. Les cas d'implémentation des valeurs publiques les plus cités sont ceux de la BBC au Royaume-Uni (The Work Fondation,

2008) et du Public Service Association (le plus grand syndicat de la fonction publique) en Nouvelle-Zélande.

Dans le monde francophone et notamment en France où les réflexions sur les valeurs publiques sont peu répandues, la prise en compte des effets ex-post des politiques publiques ressort d'une forme de revendication de la « publicitude » (Gibert, 1994) équivalente à la notion de « publicness ». De même, les valeurs publiques sont les valeurs « du » service public (voir l'enquête 2011 du Réseau des écoles de service public). Cela étant, il n'existe pas de travaux empiriques répertoriés sur les valeurs publiques et le premier colloque universitaire sur les valeurs publiques est organisé en décembre 2012 par l'Association internationale en management public.

Pour définir la valeur publique, Moore (1995) dira que celle-ci est « l'ensemble des bénéfices que l'activité des managers du service public permet de produire pour la société ». Pour lui, la production de valeur publique se fait au niveau du « triangle stratégique » qui met en interaction le cadre légal d'action et de légitimation politique, les capacités de l'organisation (ressources, motivations) et les objectifs stratégiques. C'est dans la mesure où il y a interaction entre ces trois pôles qu'il y a création de valeur publique.

Il a été reproché à Moore de n'avoir pas défini les « bénéfices » en question. C'est là, la première question clé que pose ce concept. Par ailleurs, l'accent mis sur le rôle des managers publics et leur légitimité

4. Cette déclaration de l'ONU qui comporte 8 objectifs qualifiés d'objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont un relatif à l'accès à l'eau et à l'assainissement des populations pauvres, visait la réduction de la pauvreté dans le monde d'ici 2015.

à créer la valeur publique aux dépens du politique a été critiqué (Rhodes et Wanna, 2007, 2009).

Bozeman⁵ ira plus loin dans l'analyse en développant le modèle de « défaillance de valeur publique » en contrepois au modèle de défaillances du marché. Pour lui, c'est l'adéquation entre une action et les valeurs publiques d'une société qui légitime l'intervention publique. Son ouvrage de référence *Public Values and Public Interest* (2007) est en grande partie consacré à ce projet. Dès le premier chapitre, Bozeman y définit les valeurs publiques :

« A society's 'public values' are those providing normative consensus about (1) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled ; (2) the obligations of citizens to society, the state and one another ; (3) and the principles on which governments and policies should be based. » (Bozeman, 2007a, p. 13). Chez Bozeman la valeur publique n'est pas simplement un « produit » de l'activité des managers publics, mais quelque chose qui existe à l'état latent dans les sociétés (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).

Une autre question théorique soulevée par les valeurs publiques est celle de leur

pluralité, de leur corruption par les intérêts propres et égoïstes des acteurs et des conflits potentiels entre valeurs (Davis et West, 2009 ; Rhodes et Wanna, 2007, 2009). Toutefois, selon Bozeman, les valeurs publiques sont censées transcender les cultures.

Les valeurs publiques posent encore d'autres questions importantes peu traitées sur un plan empirique : celle de la connaissance des relations de causalité entre valeurs et de leurs typologies, celle de leur opérationnalisation et celle de leur évaluation.

3. Méthode d'identification des valeurs publiques de l'eau et construction de notre grille d'analyse

L'identification des valeurs publiques dans le corpus collecté s'est faite par repérage des valeurs « présentes » en thématissant en continu le corpus. Nous avons ainsi construit un arbre thématique dont l'arborescence a constitué la base du travail d'analyse ; chaque branche représentant une catégorie de valeurs et les sous-branches un ensemble de caractéristiques associées. Sur les 31 nœuds⁶ initiaux de « valeurs » de l'arbre thématique, 16 se sont révélés être communs⁷ aux quatre focus groupes.

Nous avons ensuite traité le corpus propre à chacun des 16 nœuds de valeurs. Grâce aux techniques de l'outil N-Vivo, nous avons extrait le corpus associé à chacun des nœuds et nous l'avons classé dans un

5. Contrairement à M. Moore, dont l'ouvrage sur la valeur publique constitue une singularité dans ses recherches universitaires, B. Bozeman a publié de nombreux articles qui constituent une synthèse et une mise en cohérence de ses travaux sur le sujet. Voir : Bozeman, 2002, 2003, 2007b, 2008, 2009 ; Bozeman et Bretschneider, 1994 ; Bozeman et Pandey, 2003 ; Bozeman et Sarewitz, 2005 ; Feeney et Bozeman, 2007 ; Jørgensen et Bozeman, 2002, 2003, 2007 ; Rainey et Bozeman, 2000.

6. La notion de nœuds dans le jargon du logiciel N-Vivo correspond à un regroupement unifié de thèmes clés identifiés lors du dépouillement du corpus et correspondant à une catégorie qui fait sens sur le plan analytique.

7. Dans le sens avoir été abordé dans l'ensemble des groupes sans que cela ne présuppose du caractère consensuel de la valeur considéré comme « commune ».

—— LA DÉMARCHE D'ENQUÊTE MISE EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE LA RECHERCHE-ACTION ——

Le concept de recherche-action, initié en psychologie sociale (Kurt Lewin, 1951), se définit comme une posture de recherche à visée transformatrice qui cherche à produire de la connaissance sur une situation d'intérêt scientifique tout en contribuant à la modification de la situation en accord avec les acteurs concernés (Eden et Huxham, 2001).

La recherche-action menée avec le service public d'eau de Nantes Métropole et décrite dans notre article a donné lieu à 15 séances de travail rassemblant différents groupes d'agents des services, à 2 séances de confrontation avec la cellule qualité, à 3 ateliers de restitution et de discussion collective.

Pour reproduire la dynamique de dialogue à l'œuvre et tirer parti au mieux du processus réflexif initié, l'enquête sur les valeurs publiques s'est appuyée sur la méthode des scénarios mise au point par le sociologue suisse Kellerhals, (1982) et expérimentée dans le cadre de focus-groupes.

L'idée force de cette technique d'enquête peu répandue et reprise en France par de Singly (1984) et Trépos (1988), est de rassembler et d'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'interroge pas directement les acteurs sur leurs valeurs mais consiste à les faire émerger à l'occasion du débat. Les 4 séances de focus-groupes ont réuni chacune entre 6 à 8 personnes invitées à débattre autour de scénarios mettant en scène des enjeux clés de la gestion de l'eau.

Le matériau recueilli lors des focus-groupes, a été retranscrit intégralement et exploité au moyen d'un logiciel d'analyse de données textuelles (N-Vivo) selon les principes de l'analyse thématique de contenu (Paillé et Mucchielli, 2008). Les notes de notre journal de recherche-action ont complété le matériau textuel collecté.

tableau à quatre colonnes se rapportant à chacune des catégories de locuteur (groupe d'usagers 1 et 2, gestionnaire privé, gestionnaire public) pour pouvoir repérer par comparaison et au moyen d'un codage couleur identique les discours de conviction partagés d'une catégorie de locuteur à une autre. Le principe de consensualité au cœur de la définition des valeurs publiques et formalisé par ce procédé de codage couleurs, a ainsi servi à identifier les valeurs partagées. Nous avons ensuite défini deux *critères qualitatifs de consensualité intergroupe* (à

l'intérieur d'un groupe) et *de consensualité intragroupe* (entre les groupes). Le repérage d'une valeur dans le corpus est un référent « présent » dans le champ lexical des locuteurs mais également dans la signification de l'énoncé ; et ce au sein du groupe mais également d'un groupe à un autre. Puis, nous avons qualifié les degrés de consensualité de élevé à faible. Le niveau élevé correspondant à une forte convergence des énoncés et une prise de position commune sur une valeur donnée inter et intragroupe ; le niveau intermédiaire à une distribution

forte d'un énoncé relatif à une valeur dans les discours inter et intragroupes avec une prise de position partagée quasi générale ; le niveau faible aux cas de valeur partagée mais de contenu différencié. Nous n'avons retenu que les deux premiers niveaux d'intensité de valeur partagée.

Pour analyser et interpréter les valeurs publiques identifiées, nous avons élaboré une grille d'analyse (tableau 1) à partir d'éléments issus de la littérature sur les valeurs publiques⁸ et sur le statut de l'eau que nous avons croisé avec les propriétés de valeurs publiques ressortant de l'enquête.

III – RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE ET EXPLICITATION DU RÔLE DES VALEURS DANS LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

L'identification des valeurs publiques de l'eau (VPE) constituent le premier résultat de notre recherche-action. L'analyse de leurs propriétés à l'aide de notre grille d'analyse a permis ensuite de dégager des enseignements relatifs à leur statut et à leur rôle dans la gestion des services publics d'eau.

1. L'identification et la cartographie des valeurs publiques de l'eau

Nous avons identifié 34 VPE issues de trois univers de valeurs composant un modèle hybride de valeurs (cf tableau 2 suivant). Ce premier aperçu visuel des VPE différencie

les valeurs intrinsèques à l'objet des valeurs de nature anthropologique. Pour mémoire, voir les définitions dans le tableau 1.

L'idée d'une cartographie des VPE (cf. figure 1, p. 115) renvoyant à des catégories visibles et fonctionnelles pour les parties prenantes de la gestion de l'eau s'est imposée. En nous basant sur les attributs⁹ de l'eau relevés dans la littérature et dans les focus-groupes, et en les croisant avec le rang de la valeur (valeur fondamentale/valeur contributive), nous avons établi une cartographie en cinq pôles des VPE.

Si on retrouve dans notre classification des catégories de valeurs publiques déjà existantes, notamment celles élaborées par Kernaghan (2003) et Jørgensen et Bozeman (2007), la plus-value de notre cartographie réside dans le fait qu'elle résulte d'une mise en sens et en ordre contextualisée qui s'appuie à la fois sur l'objet étudié et sur les propriétés des VPE mises en évidence. Kernaghan a classé en quatre catégories (éthiques, démocratiques, professionnelles et humaines) les valeurs du service public répertoriées dans les déclarations de valeurs de quatre États. Dans notre classification, le pôle des valeurs socio-humaines et techniques relevant de l'attribut « service rendu à la population », mêlent les valeurs humaines et les valeurs professionnelles de Kernaghan mais leur donne une dimension fonctionnelle et pratique du fait de leur contextualisation. On aurait aussi pu s'inspirer de la classification de

8. Les classifications sur les valeurs publiques sont peu nombreuses. Nous nous sommes en particulier basés sur l'inventaire des valeurs publiques de Jørgensen et Bozeman (2007), référencé dans les bases de données scientifiques, comme étant le plus cité dans les articles en gestion publique. Le travail de Kernaghan (2003) et d'autres de nature anthropologique nous ont aussi été utiles.

9. Nous avons répertorié 5 attributs caractérisant l'eau : bien commun naturel, bien vital et essentiel, bien marchand, bien politique et service rendu au public.

Tableau 1 – Grille d'analyse des valeurs publiques de l'eau

Catégories de VP	Inventaire des propriétés et caractéristiques des valeurs publiques
Rang ou espace des valeurs publiques	
Valeurs fondamentales	Valeurs représentant une fin en elle-même, et qui une fois atteinte constituent un état final de préférence, contiennent une dimension stratégique.
Valeurs contributives	Valeurs qui contribuent à la réalisation d'autres valeurs.
Nature des valeurs	
Valeurs intrinsèques à l'objet étudié	Valeurs incarnées par l'objet « eau ressource » et « eau service public » une valeur intrinsèque est une qualité qu'un objet ou personne possède en propre, qu'on lui reconnaît et qui détermine la valeur qui est accordée ou reconnue. Ces valeurs sont endogènes et s'imposent aux acteurs
Valeurs anthropologiques	Valeurs censées être incarnées par les individus acteurs ou parties prenantes eu égard aux finalités de l'action, renvoient à une éthique de l'agir humain Relèvent de la dimension comportementale des acteurs
Localisation ou racines des valeurs publiques	
Incarnées par l'objet (eau ressource, eau service public)	Les objets incarnent des valeurs de manière à délimiter tant leur utilisation ultérieure que les actions de ceux qui les utilisent.
Déontologiques	Règles éthiques et morales censées régir l'action (ici des services publics)
Institutions	Valeurs qui relèvent du socle des valeurs juridiques
Société	Principes et règles de vie en société reconnus essentiels pour assurer la coexistence des individus concourant au bien commun
Univers des valeurs	
3 univers de valeurs	Univers du marché, public pur, privé individuel. Ces 3 univers identifiés rendent compte de la dimension hybride du modèle de valeurs publiques étudié.
Relations causales entre valeurs	
Valeurs contributives	Valeurs qui contribuent à la réalisation d'autres valeurs, correspondent aux valeurs à activer sur un plan managérial. Valeurs qui relèvent d'un raisonnement causal, constituent un moyen d'atteindre des valeurs soit fondamentales soit contributives voisines.
Valeurs voisines ou covaleurs	Valeurs proches d'une autre en termes de signification ou d'importance Le nombre de valeurs voisines donne une indication de l'importance de la valeur en question
Valeurs conflictuelles	Valeurs qui rentrent en conflit ou excluent d'autres La prise en compte des relations de tension entre valeurs permet de repérer les lieux de dilution ou de perte de la « publicness »

Note : zones grisées : propriétés issues de l'enquête.

Tableau 2 – Liste des valeurs publiques de l'eau par univers de valeur

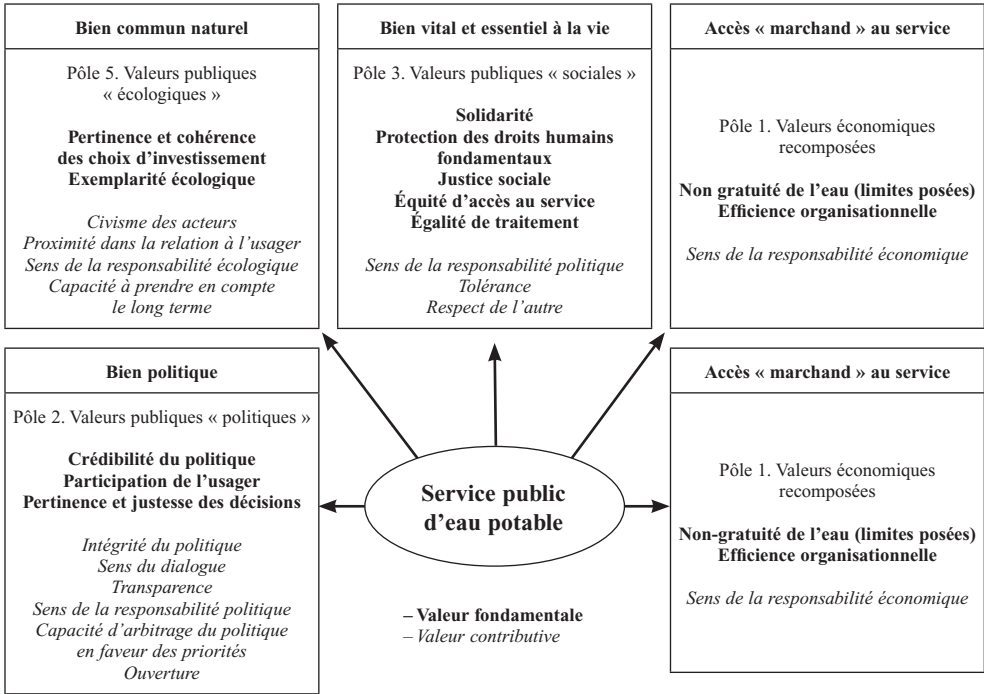
Univers de valeurs	Valeurs publiques de l'eau	
	<i>Valeurs intrinsèques à l'objet « eau »</i>	<i>Valeurs de nature anthropologique</i>
Valeurs publiques pures ¹⁰ (30 valeurs)	<ul style="list-style-type: none"> – Transparence – Participation de l'utilisateur – Pertinence et justesse des décisions – Solidarité – Protection des droits humains fondamentaux – Justice sociale – Équité d'accès au service – Égalité de traitement – Sécurité sanitaire – Proximité dans la relation à l'utilisateur – Pertinence et cohérence des choix d'investissement – Capacité à prendre en compte le long terme – Exemplarité écologique – Civisme 	<ul style="list-style-type: none"> – Intégrité du politique – Crédibilité du politique – Sens du dialogue – Sens de la responsabilité politique – Capacité d'arbitrage – Sens de la responsabilité écologique – Tolérance – Esprit de service public – Désintéressement et dévouement – Professionnalisme – Respect de l'autre et des valeurs humaines, respect de l'utilisateur et du citoyen – Capacité à proposer des solutions de compromis à l'utilisateur – Ouverture à l'utilisateur
Valeurs issues de l'univers du marché (3 valeurs)	<ul style="list-style-type: none"> – Non gratuité de l'eau avec des limites posées – Efficience organisationnelle du service – Sens de la responsabilité économique (de l'utilisateur) 	
Valeur issue de l'univers privé individuel (1 valeur)	<ul style="list-style-type: none"> – Le bon goût de l'eau 	

Jorgensen et Bozeman (2007) qui classent les 72 valeurs publiques recensées dans la littérature en 7 groupes de valeurs sur la base des champs d'impact possible des

organisations publiques en termes de valeur. Mais, comme le font remarquer les auteurs, leur approche n'est ni objective ni reproductible, ce d'autant plus que leur exercice

10. Nous reprenons la qualification de « valeur publique pure » telle que Bozeman en fait usage, *i.e.* renvoyant aux valeurs propres à l'univers de l'action publique.

Figure 1 – Cartographie des valeurs publiques de l’eau de la métropole nantaise



de catégorisation a obligé à décontextualiser les valeurs publiques en question.

Cette cartographie a servi de support pour réfléchir avec les acteurs sur le statut et le rôle des VPE dans le management de la citadelle technique.

2. Interprétation des résultats et discussions : le rôle des valeurs dans la gestion des services publics

L’analyse des propriétés et des relations de causalité entre les VPE a été un moment enthousiasmant de la recherche-action. Non seulement, les enseignements dégagés sortaient des sentiers battus de l’analyse de la performance de la citadelle technique, mais ils avaient de plus des implications

pratiques sur un plan individuel, managérial et politique.

C’est dans la capacité des acteurs à incarner les valeurs publiques de nature anthropologique que réside « l’ADN » du service public

L’un des premiers éléments original qui est ressorti de notre enquête tient à la place particulière qu’occupent les valeurs comportementales sur un plan managérial dans l’accomplissement du bien commun : sur les 19 valeurs contributives, 13 sont de nature anthropologique (cf tableau 3). Le désintéressement, l’intégrité du politique, le respect de l’autre et de l’usager-citoyen, le sens du dialogue ou encore le sens de la

responsabilité écologique relèvent fondamentalement de savoir-être à incarner par les acteurs.

Dans le nouveau paysage des services essentiels où les enjeux à prendre en charge sont exprimés en termes de durabilité, de confiance et d'accès de tous au service, il n'est pas anodin que ces savoir-être inhérents aux acteurs interviennent majoritairement comme valeurs contributives aux valeurs fondamentales. Ainsi, la réalisation de la valeur fondamentale « esprit de service public » passe par les valeurs contributives de désintéressement, respect des valeurs humaines, respect de l'autre et de la différence, et constitue une réponse au défi que pose l'enjeu de confiance vis-à-vis du système. Cette valeur fondamentale de nature comportementale est apparue dans les focus-groupes comme particulièrement structurante de l'identité du service public :

« On n'est pas des salariés d'usine, ni une entreprise qui fabrique des savons ou tout ce que vous voulez. [Tout le monde acquiesce]. On est dans une entreprise qui est au service du public, ie s'il y a un pépin sur une canalisation et qu'il y a un quartier qui va se retrouver sans eau, même si la personne n'est pas de service, si on lui demande de venir, elle ne va pas réfléchir, elle va y aller. » (extrait du focus-groupe Véolia).

Ce résultat n'est pas banal dans le contexte de la « citadelle technique » focalisé sur les valeurs « sécurité sanitaire » et « bon goût de l'eau » renvoyant aux savoir-faire techniques. La plus-value de l'opérateur, propre à l'identité du service public se joue au niveau de la capacité des acteurs à incarner les valeurs publiques de nature comportementale sur le plan relationnel et organisationnel.

Dans l'univers hybride de la citadelle technique, l'activation des valeurs publiques de l'eau constitue le juge de paix

L'influence inexorable des valeurs du marché dans la gestion de l'eau mise en exergue dans la littérature sur l'eau (Argyriades, 2003 ; Tsanga Tabi, 2006 ; Ingram, 2006) est nettement repérable dans notre enquête. Ces références aux valeurs du marché renvoient à des énoncés du genre : « l'eau est à tout le monde, mais l'eau n'est pas gratuite pour autant » ; « c'est-à-dire que les services et les prestations autour de l'eau sont payants, mais l'eau est un bien commun » ; (extraits du focus-groupe usager I) ; « on pourrait apprendre aux usagers que l'eau ne tombe pas du ciel, qu'elle coûte, et donc qu'elle nécessite d'être réglée » (extrait du focus-groupe Véolia).

En raison de la nature hybride du modèle des VPE, les antagonismes entre valeurs sont flagrants lorsque la valeur économique associée à l'idée de « rentabilité » entre en scène. La recherche de gains financiers entre inévitablement en conflit avec les valeurs de désintéressement, solidarité, équité... et est perçue comme un facteur de perte d'identité du service public :

« Être au service du public et rentabilité s'opposent. Malheureusement, c'est vers cela qu'on tend. On y laisse un peu de notre entité service public qu'on connaissait à la base. Tu es obligé d'avoir un aspect vendeur maintenant ! Même en étant service public ! » (extrait du focus-groupe Régie communautaire de l'eau)

L'examen de ces relations de causalité entre valeurs éclaire alors les mécanismes qui concourent soit à la dilution et à la perte des valeurs publiques pures, soit à leur maintien et à leur renforcement.

En cas de valeurs en tensions, l'activation des valeurs publiques pures équivaut à l'intervention d'un juge de paix pertinent pour réguler le système d'acteurs. C'est ainsi que dans les groupes de discussions, la valeur privée « rentabilité » sous-jacente au prix de l'eau n'a pas émergé comme « valeur » pour les discutants : les valeurs « solidarité, droit fondamental d'accès à l'eau, justice sociale, équité » ont constitué des limites au principe de l'accès marchand à l'eau. La prise en compte de ces valeurs sociales supposaient de reconstruire le contenu du prix issu de l'univers des valeurs du marché pour le rendre conforme et compatible à l'idéal de « publicness ». Ce raisonnement a ainsi abouti à une réinterprétation du prix recomposé en valeur déontologique dont le nouvel énoncé a été posé en termes de « non-gratuité de l'eau avec des limites posées ».

De plus, cette dynamique des relations entre valeurs publiques en conflit dans le secteur de l'eau participe au recadrage des responsabilités du politique en tant que « gardien du bien commun ». Les valeurs publiques redonnent à l' élu l'occasion d'exercer pleinement sa fonction politique au sens d'arbitrer, hiérarchiser, conférer du sens à l'action et de la légitimité aux décisions (Thaithe, 2012). Elles suggèrent toutefois un leadership politique dont les valeurs éthiques et morales sont une condition. Cette question des conditions et modalités d'activation des valeurs publiques se pose plus globalement pour le management de la citadelle technique.

Modalités d'activation des valeurs publiques de l'eau et questions soulevées

L'activation des VPE dans le management et la gouvernance du service public de l'eau soulève un ensemble de questions et

suppose la mise en place de procédures et supports spécifiques.

Sur un plan managérial tout d'abord, l'une des premières questions de fond que soulève le statut des valeurs comportementales est celle de l'appropriation individuelle et collective de ces valeurs de l'agir humain. Comme le soulignent si justement les anglais dans leur charte de valeurs de la fonction publique (1999, cité par Kernaghan, 2003), « Il ne s'agit pas de se contenter d'évoquer les valeurs publiques mais de les mettre en pratique ». Mais comment dans l'univers particulier de la citadelle technique « s'assurer d'un degré supérieur d'adhésion aux valeurs du service public dans les comportements des acteurs » ? (Davis et West, 2009).

Plusieurs approches existent et l'on en trouve un résumé pragmatique dans la déclaration anglaise des valeurs de la fonction publique (1999, *ibid.*) : « il faut transcrire les valeurs dans les principaux processus de gestion de la performance, de recrutement et de sélection, de formation et de développement ».

Dans le cadre de notre recherche-action, l'une des premières applications des VPE envisagée visait à élargir le référentiel technico-centré des objectifs du service d'eau en intégrant les valeurs publiques fondamentales relevant de l'espace des finalités (esprit de service public, solidarité, protection des droits humains fondamentaux, équité d'accès au service...). La dimension consensuelle et extrinsèque à l'objet eau de ces valeurs fondamentales et leur statut stratégique leur conféraient une portée normative naturelle pour enrichir le référentiel de l'action et de l'évaluation de la performance du service. L'autre volet de cette mise en musique des valeurs publiques reposait sur

l'élaboration d'une charte collective destinée à enrichir le dialogue de gestion interne en focalisant l'attention sur une nouvelle grammaire des valeurs publiques de l'eau à s'approprier et à utiliser systématiquement lors des réunions de pilotage stratégique de la qualité.

Un second support de la socialisation des valeurs publiques évoqué dans la littérature renvoie à la nécessité d'ancrer les valeurs publiques dans la culture des organisations publiques. L'administration publique australienne en a fait un vecteur prioritaire pour donner vie aux valeurs en diffusant à l'ensemble des acteurs, des documents détaillant la signification de chaque valeur et une liste de points à vérifier lors de l'application des valeurs. Cependant, Kernaghan (2003) insiste fortement sur le rôle pivot que doit jouer la hiérarchie managériale et politique par le biais notamment du leadership et de l'exemple. Ce point est intéressant car il ramène à la dimension individuelle de l'appropriation des valeurs. En effet, le premier attribut des valeurs c'est d'être incarné par l'être humain (Simon, 1967) et c'est notamment ce qu'a révélé la chaîne de relations causales impliquant le politique. Le premier niveau de relations entre valeurs associe les valeurs anthropologiques de nature déontologique que sont la crédibilité, l'intégrité, et la transparence » à l'atteinte de la valeur « intégrité ». Cette valeur « intégrité » se positionne comme une condition préalable aux trois autres mais, elle est elle-même le résultat de la valeur « désintéressement ». Cette chaîne de valeurs relève d'un principe de vertu et d'exemplarité attendue du politique dans l'exercice de ses responsabilités. Tout l'art du leader consiste alors à impliquer les autres dans une vision commune

en montrant l'exemple par un comportement cohérent avec les valeurs partagées. Ce positionnement de premier plan du leadership politique n'est pas anodin dans le management des services car il remet en question le leadership de type technocratique exercé par les fonctionnaires managers dans le système d'acteurs à quatre de la citadelle technique (Tsanga, Verdon, 2014). En cela, ce constat rejoint la critique que font Rhodes et Wanna (2006) de l'approche « moorienne » des valeurs publiques qui place les managers publics au cœur du processus de création des valeurs publiques, faisant d'eux « les gardiens platoniques de l'intérêt public » et excluant le politique de la gestion de l'intérêt général. À l'opposé, l'approche par les valeurs publiques devrait amener les managers à exploiter leur expertise et leur autorité pour proposer des solutions innovantes contenant de la valeur et visant l'amélioration des processus de prise de décision.

Sur un plan collectif, la prise en compte des valeurs publiques renvoie à une forme démocratique d'organisation où les rationalités en valeurs, notamment celles de la communauté, l'emportent sur les rationalités techniciennes et économiques en présence. Minzberg, interviewé à ce sujet lors du colloque sur les valeurs publiques de Paris (2012), situait le principe d'engagement communautaire comme enjeu premier d'une gestion par les valeurs publiques. Dans le cas de l'eau, il s'agit notamment de sortir d'un système de prise de décision publique qui relève de ce que les discutants des focus-groupes ont appelé la politique du « fait accompli » :

« Il y a quelque chose qui me choque. En fait, ils parlent des économies réalisées, etc., et déjà on est tout de suite informé

qu'il y a déjà une entreprise choisie. Alors où est la concertation avec les habitants là-dedans ? On a l'impression qu'en fait, cela a été bien arrangé et puis on a décidé de passer tout au privé, et puis l'entreprise on l'a choisie, et c'est terminé. On est devant le fait accompli ! (extrait du focus-groupe usagers II).

Cette forme de participation revendiquée par les agents et les usagers relèverait dans les faits du principe de l'engagement communautaire (McCabe, 2006¹¹) et d'une prise de responsabilité collective qui dépasse clairement le niveau des lieux d'intervention et des comportements individuels pour impliquer chacun sur le plan social et politique. Une recherche de l'occurrence des mots « responsabilité, responsable, responsabiliser » dans l'ensemble du corpus indiquait qu'ils étaient présents plus de 50 fois sur les 161 pages avec une répartition relativement proche d'un groupe de discussion à un autre. Si le terme « responsable » s'apparente à certains moments à une fonction hiérarchique, c'est davantage en termes de « responsabilités et de responsabilisation » que cette valeur s'entendait. L'importance particulière qui est accordée à cette valeur dans les focus-groupes tient au fait qu'elle est posée comme condition préalable à la cohérence du système. L'idéal collectif sous-tendu par l'engagement communautaire étant rendu possible par les propriétés des valeurs identifiées qui transcendent les opinions personnelles et les vérités des différents mondes dont se réclament les parties prenantes de l'eau. Ces parties prenantes qui revendiquent les valeurs

partagées de justice sociale, de solidarité, de responsabilité partagée, et d'ouverture à l'autre en arrivent collectivement à une situation où « chacun, au lieu de considérer ses propres intérêts, considère aussi ceux des autres » (*La Bible*, Philippiens 2 : 4). Cette forme d'engagement communautaire fondée sur les valeurs fait intervenir de l'information partagée, de la concertation et une participation simultanées pour former un consensus sur les besoins locaux et la mission des services (McCabe, *ibid.*).

Notons pour terminer sur ce point une dernière piste d'intégration des valeurs publiques au fonctionnement de ces grands systèmes techniques : la voie réglementaire et législative. Cette modalité est déjà active dans le secteur de l'eau puisque les valeurs « solidarité, équité et respect du droit humain à l'eau » ont été introduites officiellement par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006. Relevons cependant que cette valeur sociale de l'eau qui a été consacrée sur le plan législatif se heurte de plein fouet aux rationalités technico-environnementales et économiques inhérentes au fonctionnement des services publics d'eau.

S'agissant au final de créer de la plus-value sociétale, il apparaît que les valeurs publiques de l'eau et notamment les valeurs de nature comportementales ont par leur statut, un rôle primordial à jouer dans le management des services. Ont-elles pour autant leur place face à la réalité politique et managériale de la citadelle technique ? C'est le point de discussion que nous voulons engager à présent.

11. L'engagement communautaire suscite la participation des individus et des communautés dans le discours et le dialogue engagé concernant les politiques ou les décisions concernées en matière de services (McCabe *et al.*, 2006, cité par Kernaghan, 2009)

Les obstacles à l'activation des valeurs publiques de l'eau dans la citadelle technique

Le premier obstacle de taille, concerne d'abord les acteurs politiques, managers et administratifs. L'ajustement des savoir-être aux valeurs publiques dont il est question dans le monde de l'eau, suppose une remise en question qui ne concerne ni les outils, ni la technique, mais les motivations de l'agir individuel des acteurs. L'organisation normative qu'impliquent les valeurs publiques renvoie à une structure où chaque acteur a la même importance et partage les mêmes valeurs. Or, les organisations publiques, françaises notamment, ont la réputation d'être des organisations hiérarchiques où le relationnel interne est pensé en termes de subordination et de management par le haut. Le défi des acteurs est alors celui d'une vision partagée et vécue de l'autorité managériale et des rapports humains qui se heurte aux logiques de pouvoir interne et aux conflits d'acteurs.

Certes, la promotion d'une culture des valeurs publiques à tous les niveaux a été évoquée comme condition préalable. Toutefois, l'activation de ces valeurs partagées suppose un décloisonnement interne des fonctions techniques et administratives qui ne s'est pas encore opéré dans la gestion de l'eau, et qui nécessite de passer par un cheminement personnel de conviction et d'engagement, sans lequel il est difficile de s'approprier et d'incarner les valeurs en question dans le cadre de l'action.

Une critique évoquée par les tenants des approches institutionnalistes qui consiste à dire qu'il vaut mieux agir sur les institutions que sur les hommes pour obtenir du changement, tendrait à minimiser l'impact des valeurs pour réformer le management

des organisations publiques. Le présupposé à cette assertion étant celui de la force des représentations du monde présentes chez l'être humain qui rend difficile les tentatives de déconstruction des représentations mentales en question à coups de discours. Si cet argument contient une part de vérité, on peut lui opposer les nombreux échecs des réformes qui n'ont porté que sur les institutions et qui ont négligé la gestion des hommes et des valeurs considérée par de nombreux auteurs comme « levier stratégique » de la performance des organisations publiques (Émery, 2003). On peut également mettre en avant le problème que pose les cursus de formation monodisciplinaire et spécialisée des ingénieurs des filières de la gestion de l'eau, peu ouverts aux sciences humaines et dont le moule technocratique contribue à façonner les mentalités en présence.

L'autre série d'obstacle à considérer dans le contexte actuel de régulation du système, est d'ordre politique et renvoie à ce que Rhodes et Wanna (2007) ont qualifié de « risque politique des valeurs publiques ». En effet, ces auteurs pressentent bien le défi que posent les valeurs publiques et le prix à payer de la part de l'acteur politique notamment, car « au bout du compte, le politique reste responsable de tout effet à long terme qu'il tente d'atteindre, et à l'égard duquel il est dans l'obligation politique de rendre compte, même s'ils ne sont connus que plus tard ».

CONCLUSION

Les résultats de notre recherche-action démontrent l'importance des valeurs dans la gestion des grands systèmes techniques et les limites de la seule rationalité tech-

nique pour l'accomplissement du bien commun « question centrale de l'action intentionnelle du secteur public » (Rochet, 2013), en particulier dans le cas de biens aussi essentiels et symboliques que l'eau. Notre enquête dont la particularité est de mettre en évidence le rôle spécifique des valeurs comportementales dans l'atteinte de cet idéal de l'action publique, passe également en revue l'éventail des modalités d'activation de ces valeurs publiques sur le plan managérial et de la gouvernance. Nous avons aussi pointé les obstacles à l'activation de ces valeurs fondamentales.

L'apport de notre recherche-action se situe sur un plan empirique, théorique et méthodologique.

– Sur le plan empirique, notre étude est l'une des premières enquêtes sectorielles menée en France et dans les pays francophones sur les valeurs publiques qui formalise et teste le principe de consensualité au cœur de la définition des valeurs publiques. Sa plus-value se trouve également dans la participation des usagers citoyens à la démarche d'identification des valeurs publiques. En effet, la majorité des enquêtes menées dans la littérature pour recueillir le point de vue des acteurs et déterminer les valeurs publiques s'adresse aux acteurs managers du service. Les focus-groupes que nous avons menés avec deux groupes d'usagers-citoyens ont démenti l'hypothèse de l'usager profane. Par ailleurs, la méthode des scénarios retenue pour construire notre démarche d'enquête a permis de collecter un matériau d'une grande richesse pour extraire et analyser les valeurs publiques du secteur étudié.

– Sur le plan méthodologique, nous avons initié une méthode qui nous a permis d'identifier les valeurs publiques de l'eau

d'une part, en formalisant le principe de consensualité sous-jacent à la définition des valeurs publiques et d'autre part, en nous aidant des techniques d'analyse de contenu de l'outil N-Vivo. Il sera utile de reproduire et d'affiner ce protocole d'identification des valeurs publiques sur d'autres terrains.

– Sur le plan théorique enfin notre recherche qui s'applique à un champ sectoriel de l'action publique, contribue à améliorer la connaissance et la compréhension de la multidimensionnalité des valeurs. Le chantier ouvert sur les valeurs publiques de l'eau démontre l'importance de l'objet dans la localisation de l'origine des valeurs. Dans le champ de réflexion théorique dédié à l'eau, notre contribution a un caractère inédit car elle focalise l'attention managériale et politique sur des rationalités en valeurs d'une autre nature que les rationalités techniciennes dominantes qu'elle resitue à leur juste place.

Cela étant, notre étude a des limites : le point de vue des acteurs politiques de l'eau, difficile à faire rentrer dans l'agenda de l'enquête, manque à cette première construction. De plus, les résultats obtenus n'ont pour le moment qu'une portée générique et il conviendrait de les confronter à d'autres enquêtes à réaliser sur d'autres terrains. De même, si notre travail montre que ce n'est pas tant l'identification des valeurs publiques qui pose problème mais davantage leur opérationnalisation sur le plan politique et managérial, nous ne disposons pas à ce jour de données d'observation de l'activation des valeurs publiques dans les services publics d'eau en raison du caractère neuf de notre recherche.

Toutefois, ces limites portent en germe les perspectives ouvertes par notre recherche-action : faire des focus-groupes mixtes

réunissant l'ensemble des catégories d'acteurs en présence dans la gestion de l'eau et exploiter la dynamique de la confrontation de points de vue d'acteurs différents ; tester la reproductibilité de notre méthode d'identification des valeurs en élargissant

notre échantillon de services. Enfin, l'entrée des valeurs à dimension sociale sur les différentes scènes d'action des services d'eau nous ouvre un champ d'observation intéressant de l'activation des valeurs publiques.

BIBLIOGRAPHIES

- Alford J. et O'Flynn J. (2009). "Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings", *International Journal of Public Administration*, vol. 32, n° 3-4, p. 171-191.
- Argyriades D. (2003). "Values for public service: lessons learned from recent trends and the Millennium Summit", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, p. 521-533.
- Bakker K., Kooy M., Shofiani E., Martjin E.J. (2008). "Governance failure: Rethinking the institutional dimensions of urban water supply to poor households", *World Development*, vol. 36, n° 10, p. 1891-1915.
- Bakker K. (2009). « Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement », *Espaces et sociétés*, n° 139, p. 91-105.
- Bozeman B. (2007). « La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché ? », *Politiques et management public*, vol. 25, n° 4, p. 179-211.
- Canneva G., Salvetti M., Bonnet F, Duchêne C. (2013). « Impacts des procédures de mise en concurrence dites "Loi Sapin" sur les services d'eau et d'assainissement en 2009 et 2010 », Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement.
- Chevallier J. (1997). *Le service public*, Que-Sais-Je, 4^e édition.
- Coing H. (2013). « Gestion urbaine de l'eau : nouveaux défis, nouvelle donne », *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, textes réunis et présentés par B. Pecqueur et A. Brochet avec l'appui de L. Rouvière et C. Benech, l'Harmattan, p. 427-432.
- Cour des comptes (2010). « Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes », rapport public annuel 2011.
- Cour des comptes (2003). « La gestion des services publics d'eau et d'assainissement », rapport public particulier, synthèse, Imprimerie des *Journaux officiels*, Paris.
- Cour des comptes (1997). « La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement », rapport public particulier.

- Davis P., West K. (2009). "What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place", *The American Review of Public Administration*, vol. 39, n° 6, November 2009, p. 602-618.
- Debray R. (2008). « L'intérêt général démagnétisé », *Le Monde*, 7 février 2008.
- Eden C., Huxham C. (2001). "The negotiation of purpose in multi-organizational collaborative groups", *Journal of Management Studies*, vol. 38, n° 3, p. 351-369.
- Émery Y. (2003), *Renouveler la gestion des ressources humaines*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Fitch M., Price H., (2002). "Water poverty in England and Wales", Chartered Institute of Environmental Health, <http://www.puaf.org.uk/>
- Gaudin J.P. (1999). « L'intérêt général à la française, trois registres sociohistoriques », *extrait de Gouverner par contrat. L'action publique en question, L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme, Revue Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, mars 2008.
- Gibert P. (1994). « Ménager la publicité », *Petits déjeuners de l'École de Paris du management*, Paris.
- Ingram H. (2006). "Water as a multi-dimensional value: implications for participation and transparency", in response to the paper by M. Schouten and K. Schwartz, *International Environmental Agreements*, 6, p. 429-433.
- Jørgensen T.B., Bozeman B. (2007). "Publics values: an inventory", *Administration and Society*, vol 39, n° 3, p. 354-381.
- Kellerhals J., Perrin J.-F., Steinauer-Cresson G., Vonèche L. et Wirth G. (1982). *Mariages au quotidien*, Lausanne, P.E. Favre.
- Kernaghan K. (2009). « Vers une gouvernance publique intégrée : Améliorer la prestation de services par le biais de l'engagement communautaire », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 75, n° 2, p. 261-278.
- Kernaghan K. (2003). "Integrating values into public service: The values statement as centerpiece", *Public Administration Review*, vol. 63, n° 6, p. 711-719.
- Moore M. (1995). *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press,
- Paillet P. et Mucchielli A. (2008). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, coll. U, Armand Colin, 2^e édition, Paris.
- Réseau des Écoles de Service Public (RESP) (2012). « Les valeurs de service public : Tensions et transmissions », http://www.resp-fr.org/images/Accueil/depliant_valeurs_def.pdf
- Rochet C. (2013). « Le nécessaire retour à la philosophie du bien commun », extrait de « Qu'est-ce qu'une bonne décision publique ? », <http://claude-rochet.fr/necessaire-retour-philosophie-du-bien-commun/>

- Rhodes R.A.W et Wanna J. (2007). “The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians”, *Australian Journal of Public Administration*, 66, p. 406-421.
- Schouten M. et Schwartz K. (2006). “Water as a political good: implications for investment”, *International Environmental Agreements*, 6, p. 407-421.
- Simon R. (1967). *Morale, philosophie de la conduite humaine*, Beauchesne, 1961.
- Singly F. de (1984). « Accumulation et partage des ressources conjugales. La place du travail professionnel de la femme mariée dans les représentations de l'échange domestique », *Sociologie du Travail*, n° 3.
- Smets H. (2013). « Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, un droit fondamental », Académie de l'Eau.
- Taithe A. (2012). « Restaurer la dimension politique de la gestion de l'eau », *Géoéconomie*, n° 60, p. 61-67, DOI : 10.3917/geoec.060.0061.
- Trépos J.-Y. (1998). « Catégories et mesures », *Sociologie et connaissance, Nouvelles approches cognitives*, Borzeix A., Bouvier A. et Pharo P., dirs, Paris, Éd. du CNRS, p. 91-100.
- Tsanga Tabi M., Verdon D. (2014). “New Public Service performance management tools and public water governance: The main lesson drawn from an action research conducted in an urban environment”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, n° 1, March, p. 210-232.
- Tsanga Tabi M. (2013). “Positioning the performance of public service. When management tools are in conflict: the case of urban water management”, *Int. J. Public Sector Performance Management*, vol. 2, n° 2, p. 175-198.
- Tsanga Tabi M. (2006). « Entre client-centrisme et droit à l'eau : le dilemme posé par l'utilisateur non solvable dans la gestion des services publics marchands en France », *Politiques et management public*, vol. 24, n° 4, tome 2, p. 69-89.
- Tsanga Tabi M. (2003). « Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable », thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Paris X, Paris.