Nouvelle Université Bulgare
Laboratoire de recherche sur les politiques publiques
Association bulgare des anciens élèves de l'École Nationale de l'Administration
Université de Versailles St-Quentin-en-Yvelines
Institut Supérieur de Management – LAREQUOI
Chaire Jean Monnet *ad personam* « Identités et cultures en Europe »
Institut Français de Bulgarie

Services publics, entreprises publiques : quelle place pour les citoyens?

Public Services, Public Enterprises: what role is left for the Citizens ?

Colloque International
International Conference

27 mars 2014 / 27th march 2014

Services publics, entreprises publiques : quelle place pour les citoyens?

Public Services, Public Enterprises: What role is left for the Citizens ?

Ce colloque s'inscrit dans une réflexion essentielle du management public portant sur l'efficacité et l'efficience des entreprises et services publics et sur leur qualité. Son objet est plus précisément d'illustrer les débats récents à partir du cas bulgare, plus de vingt ans après le début des réformes du secteur public en Europe centrale et orientale et quinze ans après le début des réformes administratives. Il s'agit également d'échanger sur d'autres contextes, expériences, réformes et réalisations européennes pour argumenter et comparer.

L'idéologie générale et les pratiques du New Public Management semblent d'autant mieux avoir été acceptées dans les pays d'Europe centrale et orientale que les faillites économiques et politiques à la fin des années 1980 ont été interprétées comme résultant du système monopolistique du Parti et de l'État soviétique avec, en corollaire, une absence de concurrence et de responsabilisation des différents acteurs impliqués, une impossibilité pour les consommateurs de choisir et pour les citoyens de s'exprimer. La libéralisation de tous les domaines a été alors érigée en solution sans autre alternative. Ainsi, presque partout, la propriété d'État, dite « du peuple », a été transférée à des investisseurs privés, parfois étrangers, parfois issus des *nomenklatura* locales. Avec les différents systèmes de privatisations, la majorité des anciennes entreprises d'État est devenue privée ou mixte.

Après une longue période de fonctionnement d'un modèle totalement étatisé, de nombreuses activités dans des domaines aussi variés que l'alimentation, les communications, l'éducation, les transports, l'énergie, sont devenues des « services publics». Là encore, le ressentiment des consommateurs et usagers par rapport à la qualité des prestations a entraîné une libéralisation et l'ouverture de ces services publics à la privatisation et à la concurrence, avec différentes formes de propriété reconnues comme équivalentes et des montages juridiques plus ou moins complexes.

This conference is a part of a critical reflection of public management about the effectiveness and the efficiency of public enterprises and services and about their quality. Its purpose is to illustrate in particular the recent debates concerning Bulgarian case, more than twenty years after the onset of public sector reforms in Central and Eastern Europe and fifteen years after the start of the administrative reforms. It is also an opportunity to discuss other contexts, experiences, accomplishments and European reforms, to argue and to compare them.

The general ideology and the practices of the New Public Management seem to have been accepted in the countries of Central and Eastern Europe as the economic and political failures in the late 1980s have been interpreted as the result of the Party monopoly system and of the Soviet state and as a corollary, a lack of competition and accountability of the different actors involved, the lack of choise for consumers and a possibility for citizens to express themselves. The liberalization of all spheres was then erected as solution with no alternative. Thus, almost everywhere, the state property, known as "from the people" has been transferred to private investors, sometimes foreigners, sometimes from local *nomenklatura*. With different systems of privatization, the majority of former State enterprises became private or mixed.

After a long period of functioning of a completely nationalized model, many activities in fields as diverse as power communications, education, transport, energy, became "public services". Again, the resentment of consumers and users in relation to the quality of services has led to liberalization and to the opening of these utilities to privatization and to competition, with different forms of property, recognized as equivalent, and with more or less complex legal arrangements.

Cependant dans un système où l'État continue de se proclamer responsable de la réponse aux besoins de ses citoyens, le recours au privé, s'il améliore la qualité du service fourni, ne doit pas limiter le droit d'accès aux différents services. Deux contraintes hors marché apparaissent alors pour ces services privatisés : l'évaluation de la qualité du service fourni et l'accès universel à ces mêmes services.

Dans un contexte généralisé de méfiance vis-à-vis des services étatiques, une prise en charge des services publics par des sociétés et opérateurs privés apparaît comme la seule manière d'améliorer leurs performances.

Le Nouveau Management Public constitue une autre réponse à cette problématique, il ne s'agit plus de privatiser les services publics pour en améliorer le fonctionnement, il s'agit d'intégrer les outils, les méthodes et l'idéologie du marché dans leur gestion. Cela pose néanmoins la question de la place de l'usager-consommateur dans ce processus. Quand est-il réellement consulté sur ses attentes et ses besoins ? Comment peut-il, dans ces situations de quasi-monopole manifester son mécontentement ? Ce qu'il peut, dans une économie de service marchand, faire en tant que « consommacteur », au plus grand bénéfice des entreprises privées qui fidélisent ainsi leur clientèle en répondant à leur demande, voire en l'anticipant.

La question du choix entre modèle d'entreprise libérale et participation et contrôle de l'État sur l'économie de marché est évidemment dépassée. L'adhésion à l'Union européenne implique l'acceptation d'un modèle économique où État et marché coexistent.

L'économie est devenue mixte *de facto*. Désormais il convient de s'interroger sur l'efficience réelle des marchés, d'une part, et sur l'organisation des contrôles des entreprises et services publics, d'autre part, même s'il est difficile, pour autant, de concilier une réduction de la pression fiscale sur les entreprises et le maintien de services publics de qualité et pour tous dans un contexte d'endettement généralisé des États. De plus, les niches fiscales, les emplois ou contrats aidés, les stages, etc., participent aux fonctionnements des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Alors le modèle n'aurait de libéral que le nom ?

L'État, comme l'Union européenne, n'a pas simplement une fonction de régulation des marchés ou de contrôle des conditions de travail, il est aussi partie prenante, au niveau des modes de management, mais aussi en intervenant directement, en cas de délocalisation, de liquidation ou de reconversion.

Les politiques publiques contribuent évidemment à faire évoluer les modèles et les structures. Pour autant le citoyen a-t-il les moyens d'influencer réellement ces choix ?

However, in a system where the state continues to proclaim its responsibility for meeting the needs of its citizens, the recourse to private sector, if it improves the quality of service provided, shall not limit the right of access to various services. Two non-market constraints appear for such privatized services: the evaluation of the quality of services and the universal access to these services.

In a context of generalized distrust vis-à-vis State services, the management of public services by private companies and operators seems to be the only way to improve their performance.

The New Public Management is another answer to this problem as the objective is not to privatize public services for the improvement of their functioning anymore, but for the integration of tools, methods and ideology of market management. This however raises the question of the place of user-consumer in this process. When is he/she actually consulted about his/her expectations and needs? How can he/she, in these situations of quasi-monopoly, express his/her discontent? He/She can, in an economy of merchant service, do as "consumer-actor" to the benefit of private companies which know how to gain the loyalty of their customers by meeting their demand, even in anticipation.

The question of the choice between liberal business model and participation and control of the State in a market economy is clearly exceeded. The accession to the European Union implies an acceptance of an economic model where State and market coexist.

The economy has become de facto mixed. Now it is necessary to question the actual market efficiency on the one hand, and the organization of inspections of businesses and public services on the other hand. However, it is difficult to reconcile a pressure reduction of tax on businesses and to maintain a level of quality for all in public services, in a quasi-generalized debt context so far. In addition, tax breaks, jobs or subsidized contracts, internships, etc., participate in the functioning of companies, whether public or private. So, is this model really liberal?

The State, as the EU, has not merely a function of market regulation or of control of working conditions, it is also involved at the level of management methods, but also directly in the cases of relocation, liquidation or conversion.

Public policy obviously contributes to changing patterns and structures. But does the citizen have the means to actually influence these choices?

Possède-t-il le niveau nécessaire d'information et de connaissance pour comprendre les enjeux et se déterminer rationnellement ? La représentation du rôle de l'État dépend des valeurs qu'il porte. L'histoire, la culture, sont des éléments déterminants de l'acceptation ou non des politiques publiques suivies.

Une autre tendance forte en Europe est l'acceptation du principe de subsidiarité : les décisions publiques se prennent au plus près des citoyens. Le plus petit niveau politique qui peut régler le problème doit en avoir les moyens. Cela se traduit par une volonté des collectivités territoriales de participer aux décisions, notamment économiques. En conséquence, les collectivités locales se transforment de plus en plus en opérateurs économiques, en charge du soutien aux entreprises sur leur territoire. Pour ce faire, elles adoptent de véritables stratégies de marketing territorial. La concurrence, mode de régulation des marchés pour les libéraux, méthode d'amélioration des services publics pour les tenants du NMP, atteint ainsi un troisième niveau de concrétisation.

De nombreuses questions doivent être traitées dans ce contexte de transitions et de recherche de nouvelles organisations : comment les acteurs privés peuvent-ils poursuivre leurs propres intérêts en menant à bien des engagements publics ? Ou encore : quels indicateurs de satisfaction publique sont utilisés pour définir les priorités des politiques publiques, en particulier quand elles sont assurées par les entreprises publiques ?

Le colloque propose trois grands axes de réflexion. En premier lieu, relativement aux modèles de management des entreprises et des sociétés d'économie mixte. Un management orienté vers les résultats est-il bien adapté au cas des entreprises publiques en Europe centrale et orientale ? Quelles sont les limites d'un management stratégique des entreprises publiques ?

Deuxième axe : l'évaluation des services publics. Dans un contexte de déficits budgétaires permanents, la problématique de la qualité des services publics doit être traitée différemment. Doit-on faire un choix entre qualité et accessibilité des services publics ? Quelles mesures sont-elles nécessaires pour d'assurer la qualité des services sans réduire leur accès ?

Et enfin, quels sont les opportunités et moyens fournis aux citoyens pour participer au processus décisionnel comme au contrôle public des fournisseurs de services. Comment les bénéficiaires peuvent-ils devenir actifs et responsables ? Enfin, dans quelles perspectives est-il possible d'intégrer une participation citoyenne à la production et à la distribution des services publics ?

Does he/she have the necessary level of information and knowledge to understand the issues and to determine them rationally? The representation of the role of the State depends on the values it carries. History, culture are key determinants of acceptance or not of the followed policy.

Another strong trend in Europe is the acceptance of the principle of subsidiarity: the government decisions are made closer to the citizens. The lowest political level that can solve the problem must have means for that. This translates into a willingness of local authorities to participate in decisions, especially economic. As a result, the local communities become actors more and more economicly in charge of business support in their territory. For that purpose, they adopt true strategies of territorial marketing. Competition, market regulation mode for the Liberals, method for improvement of public services for the proponents of NPM, reach then a third level of achievement.

Many issues must be addressed in the context of transitions and of search of new organizations: how can private actors pursue their own interests by carrying out public engagements? Or what public satisfaction indicators are used to define the priorities of public policies, especially when they are provided by public enterprises?

The conference proposes three axes of reflection. Firstly, in relation to models of management of enterprises and of mixed economy companies: Is a results-oriented management well suited in the case of public companies in Central and Eastern Europe? What are the limitations of strategic management of public enterprises?

Second axe: the evaluation of public services. In a context of ongoing budget deficits, the issue of the quality of public services should be treated differently. Should we make a choice between quality and accessibility of public services? What measures are needed to ensure the quality of services without limiting their accessibility?

And finally, what are the opportunities and resources provided to citizens so they can participate in the decision-making process and to publicly control service providers. How can recipients become active and responsible? Finally, what are the possible prospects to incorporate a citizen participation in the production and the distribution of public services?

Propositions de contributions / Proposal for papers

Langues du colloque
Communication : Anglais, Bulgare, Français
Contributions écrites : Anglais, Français

Les propositions de contributions (titre, résumé de la proposition – 150 mots –, 4 à 6 mots-clés, présentation personnelle de l'auteur ou des auteurs) sont à adresser avant le **28 février 2014**, simultanément à

Antoniy Galabov : antoniy.galabov@abv.bg
& Gilles Rouet, gilles.rouet@gmail.com

Les auteurs retenus devront adresser leur texte avant le **1er mai 2014** (30 à 40 000 caractères).

Une publication sera ensuite organisée en France et/ou en Bulgarie.

Conference languages
Presentation: Bulgarian, English, French,
Contributions: English, French

The proposals for papers (title, summary of the proposal – 150 words – 4-6 keywords, personal presentation of authors) should be sent before **February, 28th, 2014**, to both

Antoniy Galabov: antoniy.galabov@abv.bg
& Gilles Rouet: gilles.rouet@gmail.com

The selected papers should be sent before **May 1st, 2014** (30 to 40,000 characters).

A publication will be then realised in France and/or Bulgaria.

Comité scientifique/Scientific committee

Christophe Assens, ISM, UVSQ
Thierry Côme, Université de Reims-Champagne-Ardenne
Serge Dufoulon, Université Pierre Mendès France, Grenoble
Jean-Michel Eymeri-Douzans, IEP de Toulouse
Ljudmil Georgiev, Nouvelle Université Bulgare, Sofia
Antoniy Galabov, Nouvelle université bulgare, Sofia
Christelle Perrin, ISM, UVSQ
Gilles Rouet, Institut Français de Bulgarie, ISM, UVSQ
Tatyana Tomova ; Nouvelle Université Bulgare, Sofia