

Mot des rédacteurs invités
Un management public universel ?
Word from the Guest Editors
Universal Public Management
Palabras de los redactores invitados
¿Gestión pública universal?

David Huron et Federico Niccolini

Volume 25, numéro 6, 2021

Un management public universel ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1085588ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1085588ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal
Université Paris Dauphine

ISSN

1206-1697 (imprimé)

1918-9222 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Huron, D. & Niccolini, F. (2021). Mot des rédacteurs invités : Un management public universel ? / Word from the Guest Editors: Universal Public Management / Palabras de los redactores invitados: ¿Gestión pública universal? *Management international / International Management / Gestión Internacional*, 25(6), 155–163. <https://doi.org/10.7202/1085588ar>

Mot des rédacteurs invités

Un management public universel ?

David Huron

Université Côte d'Azur
IAE Nice, Graduate School of Management, GRM, France

Federico Niccolini

Université de Pise
Département de Science Politique, Italie

Le questionnement d'un management public universel est naturel à l'aune des enjeux planétaires qui concernent les sphères publiques et qui interrogent sur la place de l'homme dans l'environnement (réchauffement climatique, utilisation des ressources naturelles, survie de l'espèce humaine face aux crises pandémiques à répétition, etc.). L'universalité peut être définie comme le caractère de ce qui concerne tous les hommes (Lalande, 2006). Elle possède plusieurs acceptions. D'abord elle peut désigner ce qui a un caractère d'universalité logique, par opposition à ce qui n'est que spécial (Brochard, 1926). Le caractère universel peut par ailleurs constituer un terme général de sorte qu'il puisse représenter un prédicat de différents sujets, comme l'a développé Aristote. Dès lors, poser la question du management public universel amène à s'interroger sur ce qui est partagé.

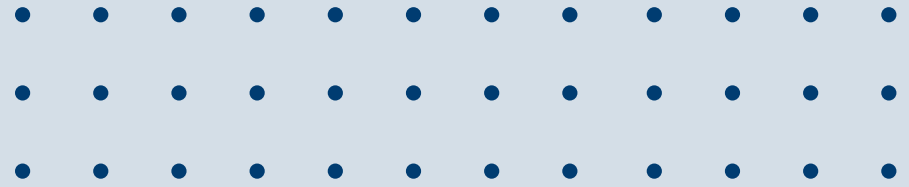
Des tendances universelles ?

Certaines tendances partagées ont fait l'objet de développements dans le management public. Le modèle de la bureaucratie constitue par exemple une solution apportée aux problèmes rencontrés dans les organisations tant publiques que privées (Weber, 2003). Sa perception a fait l'objet de certaines critiques notamment dans son application au secteur public (Crozier, 1963). Dès les années 1980, des questionnements sur la légitimité de l'organisation publique ont alimentés les débats. Certains auteurs soulignent que le *New Public Management* (NPM) est devenu un modèle universel de réforme et de gouvernance dans le secteur public (Pillay, 2008), notamment grâce à sa facilité d'application à n'importe quel système bureaucratique (Hood, 1994). Les réformes de l'État observées notamment dans les pays de l'OCDE militent en ce sens. Pour autant, comme le souligne Common (1998), s'agit-il d'une globalisation du NPM ou d'une convergence des politiques publiques ? Les critiques observées sur le NPM s'expliquent bien souvent par une controverse sise à deux niveaux. À un premier niveau, les auteurs s'inscrivent dans le cadre du NPM, s'accordent sur trois dénominateurs communs : recherche de performance, responsabilisation des acteurs, externalisation des activités (Huron, Spindler, 2019). Les applications de terrain visant ces objectifs ont pu être dévoyées. D'autres auteurs argumentent que les tensions de gouvernance

publique expliquent la pluralité du management public (Hudon, Mazouz, 2014). L'obligation de résultats, tant mise à l'honneur par le NPM peut, en effet, dans un contexte hors marché, provoquer des conséquences contreproductives qui, même constatées sont peu prises en compte par les décideurs publics focalisés sur une logique rationnelle. Par ailleurs, la donnée chiffrée possède un pouvoir de synthèse, mais comme tout outil, elle reste orientée et cache parfois des réalités non détectables par le simple chiffre. À un second niveau, certains auteurs (les plus libéraux) mettent en avant le NPM pour accompagner la sphère publique dans une logique de marché (Carré, 2016). Avec une pointe de caricature, ces mêmes auteurs considèrent que les mêmes outils peuvent être utilisés pour les secteurs public et privé. Pourtant des alternatives peuvent être observées, notamment avec les développements sur les approches néo-wébériennes (Pollitt, Bouckaert, 2004) ou post-NPM (Bounazef *et al.*, 2020).

Des frontières du management public à géométrie variable

La sphère publique ne revêt pas le même périmètre d'un pays à l'autre. Même au sein de l'Europe par exemple, des différences significatives sont observables au niveau du rôle des pouvoirs publics ou de la place des usagers. De plus grandes différences sont alors observables entre pays culturellement éloignés. De nombreux facteurs peuvent apporter une explication à cette hétérogénéité (culture, expérience, objectifs partagés dans la société). Pour autant ce constat est observable à la lueur de trois clés de lecture (Koppell, 2010). L'importance du rôle des institutions mixtes et non gouvernementales dans l'élaboration des politiques publiques constitue un premier facteur d'explication. L'hybridation des organisations, les logiques d'économie sociales et solidaires, les formes juridiques comme les partenariats publics-privés sont autant de sujets qui modifient les frontières du management public. Le deuxième facteur clé réside dans le rôle des mécanismes de marché de plus en plus présent dans l'analyse en termes de management public. Cette situation appelle de nouveaux comportements, tant au sein des administrations (Brown *et al.*, 2006), que dans la manière d'aborder les sujets globaux, comme la pollution par exemple (Antes *et al.*, 2008). Enfin, la dernière clé de compréhension est relative à la quête de



sens tournée vers une régulation globale. L'idée selon laquelle les affaires publiques sont réglées par des organisations publiques est dépassée. Pour certains auteurs, l'intervention d'organisations non gouvernementales, notamment internationales, dans le champ de la sphère publique montre bien cette évolution (Bozeman, Bretschneider, 1994).

Modèles internationaux ou spécificités nationales ?

La question de l'applicabilité de modèles internationaux est un sujet traditionnel en management public. Certaines contributions ont souligné la dimension globale de modèles de management public (Farazmand, 1999; Kim, 2008; O'Toole, Meier, 2015), d'autres ont insisté sur des spécificités nationales (Bartoli, Blatrix, 2015). L'histoire de nos sociétés ne milite pas forcément en faveur de l'universalité. S'il existe des grandes tendances dans les pays de l'OCDE, la contextualisation des sociétés amène des réponses différentes aux problèmes rencontrés par la sphère publique. Selon certains auteurs, l'apparent consensus mondial soutenant l'idée de différences significatives entre les pays du nord et du sud observé dans les publications académiques, cache une réalité toute différente. En effet, les travaux empiriques de Gulrajani et Moloney (2012) montrent que cette fausse dichotomie peut laisser place à un management public considéré comme une science sociale globale.

Des managers publics aux qualités universelles ?

Les études sur le rôle des managers dans les organisations publiques ne semblent pas militer en faveur de l'existence d'un profil universel. Payette (1992) souligne les différences de compétences nécessaires aux managers publics. Certaines relèvent d'éléments mis en évidence dans des modèles présentés comme universels. D'autres peuvent être qualifiées de compétences spécifiques. Des modèles issus du privé, réputés universels ont pu être appliqués aux managers du secteur public (Whetten, Cameron, 1984). Pour autant, les comparaisons internationales montrent des résultats très contrastés, notamment si l'on s'intéresse aux objectifs assignés. Certaines contributions semblent montrer que les managers publics estiment avoir des objectifs clairs lorsqu'il y a un rapprochement des secteurs public et privé (Boyne, 2001). Pour d'autres, cette affirmation est plus discutable (Rainey, Chun, 2005). Les études empiriques, principalement de nature nationale semblent montrer des spécificités culturelles voire contextuelles.

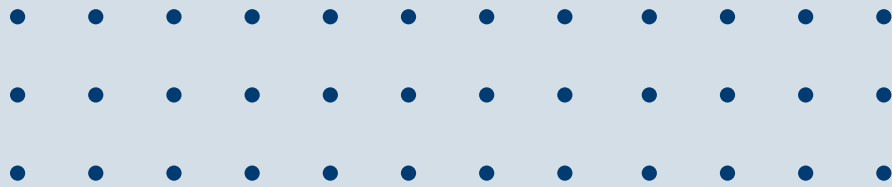
Ce dossier spécial comprend deux articles qui chacun à leur manière concernent ce questionnement sur l'universalité du management public.

Sophie CROS et Florent PRATLONG ont mené une recherche portant sur l'identification des critères mobilisés par les usagers et riverains pour valoriser leurs trames vertes. Dans cet article, le caractère universel est présent à deux niveaux : son sujet (la réappropriation d'un milieu urbain par l'écologie) et son objet (le comportement des usagers). Les auteurs soulignent que la sensibilité environnementale des usagers n'est pas systématiquement corrélée avec leur propension à payer. Leur attrait est ainsi tout autant celui d'un attachement pour la proximité sociale que d'un attachement pour ses caractéristiques écologiques. Dès lors, l'aménagement des trames vertes peut être considéré comme un outil d'inclusion sociale au service de la qualité de vie de tous les usagers et riverains.

La seconde contribution à ce dossier, proposée par Antoine MASINGUE, Pierre-Charles PUPION et Philippe DORBAIRE aborde l'universalité sous l'angle de l'analyse d'une politique publique tout en prenant un exemple particulier (le succès du Parc du Futuroscope et la politique de valorisation touristique du Département de la Vienne). Cet article porte sur le processus dynamique par lequel une collectivité parvient à créer une communauté stratégique d'intérêts, de valeurs et de destin sur son territoire. La théorie des écosystèmes d'affaires est mobilisée pour analyser comment fédérer un réseau d'acteurs publics et privés mus par des logiques de rivalité et de coopération.

Bibliographie

- ANTES, R.; HANSJÜRGENS, B.; LETMATHE, P. (ed.) (2008). *Emissions Trading: Institutional Design, Decision Making and Corporate Strategies*, Springer, New-York.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.1007/978-0-387-73653-2>
- BARTOLI, A.; BLATRIX, C. (2015). *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, 4ème éd., Dunod, Paris.
Google Scholar
- BOUNAZEF, D.; SALAOUATCHI, H.S.; CRUTZEN, N.; VANCALLIE, D. [2020]. «Post-New Public Management : explorer les liens entre la responsabilisation partagée et le leadership transversal», *Gestion et Management Public*, 8, 1, 73-87.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.3917/gmp.081.0073>



- BOYNE, G.A. (2002). « Public and private management: what's the difference? », *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- BOZEMAN, B.; BRETSCHNEIDER, S. (1994). "The 'Publicness Puzzle' in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 2, 197-224.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037204>
- BROCHARD, V. (1926). *Etudes de la philosophie ancienne et de la philosophie moderne*, Nouvelle édition, J. Vrin, Paris.
Google Scholar
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D.M. (2006). « Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets », *Public Administration Review*, 66, 3, 323-331.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00590.x>
- CARRE, S. (2016). « Les Libéraux sont-ils tous des apôtres du New Public Management ? La question du service public dans la pensée libérale contemporaine », in CHERRIER, E.; FRANCOIS, S., *Le service public et les idéologies politiques*, Septentrion, 137-162.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.4000/books.septentrion.11406>
- COMMON, R.K. (1998). "Convergence and transfer: a review of globalization of new public management", *International Journal of Public Sector Management*, 11, 6, 440-450.
Google Scholar <https://doi.org/10.1108/09513559810244356>
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris.
Google Scholar
- FARASMAND, A. (1999). « Globalization and Public Administration », *Public Administration Review*, 59, 6, 509-522.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.2307/3110299>
- GULRAJANI, N.; MOLONEY, K. (2012). « Globalizing public administration: today's research and tomorrow's agenda », *Public Administration Review*, 72, 1, 78-86.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x>
- HOOD, C. (1994). "Contemporary public management: a new global paradigm?", *Public Policy and Administration*, 10, 2, 104-117.
Google Scholar <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>
- HUDON, P.A.; MAZOUZ, B. (2014). "Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique ", *Gestion et Management Public*, 3, 2, 7-22.
Google Scholar <https://doi.org/10.3917/gmp.032.0007>
- HURON, D.; SPINDLER, J. (2019). *Finances et Management Public*, L'Harmattan.
Google Scholar
- KIM, C.K. (2008). « Public administration in the age of globalization », *International Public Management Review*, 9, 1, 39-55.
Google Scholar
- KOPPELL, J.G.S. (2010). « Administration without borders », *Public Administration Review*, 70, 1, s46-s55.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02245.x>
- LALANDE, A. (2006). *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 2ème éd., PUF, Paris [édition originale, 1926].
Google Scholar
- O'TOOLE, L. J. JR.; MEIER, K.J. (2015). "Public management, context and performance: in quest of more general theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 1, 237-256.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>
- PAYETTE, A. (1992). « Les compétences des managers publics », in PARENTEAU R. (dir.), *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université de Québec, 197-218.
Google Scholar
- PILLAY, S. (2008). « Une écologie culturelle pour le nouveau management public », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 74, 2008/3, 395-418.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.3917/risa.743.0395>
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press.
Google Scholar
- RAINEY, H.G.; CHUN Y.H. (2005). "Public and private management compared ", in FERLIE, E.; LYNN, L.E.; POLLITT C. (ed.), *Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, 72-102.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0005>
- WEBER, M. (2003). *Economie et sociétés. Tome 1, Les catégories de la sociologie*, Pocket, Paris [1ère édition, 1921].
Google Scholar
- WHETTEN, D.A.; CAMERON, K.S. (1984). *Developing management skills*, Scott, Foresman & company, Glenview.
Google Scholar

Word from the Guest Editors

Universal Public Management

David Huron

Université Côte d'Azur
IAE Nice, Graduate School of Management, GRM, France

Federico Niccolini

University of Pisa
Department of Political Science, Italy

The perspective of universal public management is the “natural” and logical fitting for the global issues concerning public spheres. It reveals the questioning of the place of human being in the environment (global warming, exploitation of natural resources, survival of the human species to the actual and possible futures pandemic crises, etc.). Universality can be defined as the character of the common issues concerning all the people around the world (Lalande, 2006). Universality has several meanings: First, it can refer to what has a logical character of universality, as opposed to what is only specific (Brochard, 1926). Second, the universal character can also mean a philosophical general term so that it can represent a predicate of different subjects, as postulated by the same Aristotle. Therefore, presenting the issue of universal public management raises the question of what is shared among people in our planet.

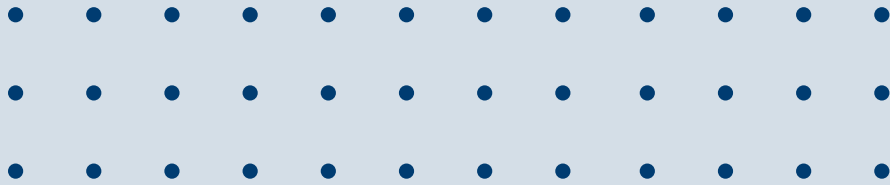
Universal trends?

Some common models and trends have been developed in public management. It is known that the bureaucracy model, for example, is a solution to problems historically encountered in both public and private organizations (Weber, 2003). This philosophy of management, and organization has been criticized, particularly in its application to the public sector (Crozier, 1963). Since the 1980s, questions about the legitimacy of the public organizations have been debated. Some authors point out that New Public Management (NPM) has become a universal model for reform and governance in the public sector (Pillay, 2008), because it is easy to apply it to any bureaucratic system (Hood, 1994). The state reforms observed in OECD countries support this view. However, as Common (1998) points out, a key question around those topics is the following: is it a globalization of the NPM, or a convergence of public policies? The criticisms of the NPM can often be explained by a controversy at two levels. At the first level, authors agree on three common aspects in relation to the NPM framework: the search for performance, the empowerment of actors, and the outsourcing of activities (Huron, Spindler, 2019). However, NPM field applications not always help in achieving planned objectives. Other authors argue that the tensions of public governance explain the plurality of public management approaches (Hudon, Mazouz, 2014).

The obligation to achieve results, which is so highly prized by the NPM, can, in fact, cause counterproductive consequences in a non-market context; those consequences, even if observed, are taken into little consideration by public decision-makers, who are focused on a rational decision-making model. Moreover, quantitative analyses usually help in synthesizing results, but the use of NPM might result in biased data. There are no simple figures that can describe a public management situation. At a second level, some authors (the most liberal ones) employ NPM to push the transition of the public sphere in a market logic (Carré, 2016). These authors consider that the same tools can be used for the public and private sectors. However, alternatives can be observed, notably with the developments in neo-Weberian and post-NPM approaches (Pollit, Bouckaert, 2004; Bounazef *et al.*, 2020).

The different boundaries of public management

The public sphere does not have the same boundaries from one country to another. Even within Europe, for example, there are significant differences in the role of public authorities and the place of users. Even greater differences can be observed between culturally distant countries. Many factors can explain this heterogeneity (national culture, previous experiences, shared objectives in society). However, this observation can be made in the light of three key factors (Koppell, 2010). The first explanatory factor is the importance of the role of mixed and non-governmental institutions in the development of public policies. The hybridization of organizations, mixing the profit with the logic of the social and solidarity values, and legal forms such as public-private partnerships are all subjects that modify the boundaries of public management. The second key factor is the role of market mechanisms, which are increasingly present in public management analysis. This situation calls for new behaviors, both within administrations (Brown *et al.*, 2006), and in the way global issues, such as pollution or global warming, are addressed (Antes *et al.*, 2008). Finally, the third key factor is related to the quest for meaning towards global regulation. The idea that public affairs are regulated by public organizations is outdated. For some authors, the intervention of non-governmental organizations, especially



international ones, in the field of the public sphere clearly shows this evolution (Bozeman, Bretschneider, 1994).

International models or national specificities?

The question of the applicability of international models is a traditional subject in public management. Some contributions have emphasized the global dimension of public management models (Farazmand, 1999; Kim, 2008; O'Toole, Meier, 2015), others have insisted on national specificities (Bartoli, Blatrix, 2015). The history of our societies does not necessarily argue in favor of universality. While there are broad trends in OECD countries, the contextualization of societies leads to different responses to the problems faced by the public sphere. According to some authors, the apparent global consensus supporting the idea of significant differences between the countries of the North and the South observed in the academic literature hides a very different reality. Indeed, the empirical work of Gulrajani and Moloney (2012) shows that this false dichotomy can reinforce the perspective of a public management considered as a global social science.

Public managers with universal qualities?

Studies on the role of managers in public organizations do not seem to support the existence of a universal profile. For example, Payette (1992) highlights the differences in the skills needed by public managers: Some of these skills highlighted in models are presented as universal, while others can be qualified as specific competencies. Models from the private sector, considered universal, have been applied to public sector managers and organizations (Whetten, Cameron, 1984). However, international comparisons show very contrasting results, especially if we look at the objectives assigned. Some contributions seem to show that public managers believe they have clear objectives when the public and private sectors are brought together (Boyne, 2001). For others, this claim is more questionable (Rainey, Chun, 2005). Empirical studies, mainly of a national nature, seem to show cultural and even contextual specificities.

This special issue includes two articles, each of which, in its own way, addresses this question of the universality of public management.

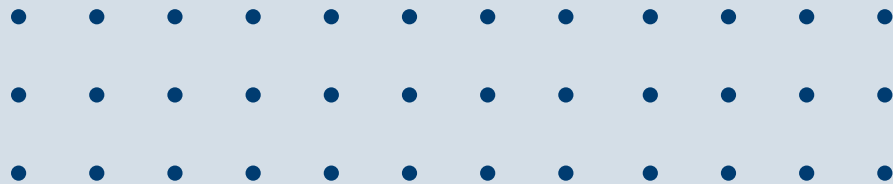
Sophie CROS and Florent PRATLONG have conducted research on the identification of criteria employed by users and residents to value their green spaces, using ecological corridors. In this article, the universal character of public

management is present at two levels: its subject (the reappropriation of an urban environment by ecology), and its object (the "universal" behavior of users). The authors point out that users' environmental sensitivity is not systematically correlated with their willingness or propensity to pay. Their behavior is, thus, as much that of an attachment to social proximity, as of an attachment to ecological characteristics. Consequently, the development of greenways can be considered as a tool for social inclusion in the service of the quality of life of all users and residents.

The second contribution to this dossier, proposed by Antoine MASINGUE, Pierre-Charles PUPION and Philippe DORBAIRE, approaches universality from the angle of the analysis of a public policy, proposing a particular example (the success of the Futuroscope Park and the policy of tourism development of the Department of Vienne). This article focuses on the dynamic process by which a community manages to create a strategic community of interests, values, and destiny in its territory. The theory of business ecosystems is used to analyze how to federate a network of public and private actors driven by rivalry and cooperation.

References

- ANTES, R.; HANSJÜRGENS, B.; LETMATHE, P. (ed.) (2008). *Emissions Trading: Institutional Design, Decision Making and Corporate Strategies*, Springer, New-York.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.1007/978-0-387-73653-2>
- BARTOLI, A.; BLATRIX, C. (2015). *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, 4ème éd., Dunod, Paris.
Google Scholar
- BOUNAZEF, D.; SALAOUATCHI, H.S.; CRUTZEN, N.; VANCALLIE, D. [2020]. «Post-New Public Management : explorer les liens entre la responsabilisation partagée et le leadership transversal», *Gestion et Management Public*, 8, 1, 73-87.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.3917/gmp.081.0073>
- BOYNE, G.A. (2002). « Public and private management: what's the difference? », *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- BOZEMAN, B.; BRETSCHEIDER, S. (1994). "The 'Publicness Puzzle' in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 2, 197-224.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037204>



- BROCHARD, V. (1926). *Etudes de la philosophie ancienne et de la philosophie moderne*, Nouvelle édition, J. Vrin, Paris.
Google Scholar
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D.M. (2006). « Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets », *Public Administration Review*, 66, 3, 323-331.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00590.x>
- CARRE, S. (2016). « Les Libéraux sont-ils tous des apôtres du New Public Management ? La question du service public dans la pensée libérale contemporaine », in CHERRIER, E.; FRANCOIS, S., *Le service public et les idéologies politiques*, Septentrion, 137-162.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.4000/books.septentrion.11406>
- COMMON, R.K. (1998). "Convergence and transfer: a review of globalization of new public management", *International Journal of Public Sector Management*, 11, 6, 440-450.
Google Scholar <https://doi.org/10.1108/09513559810244356>
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris.
Google Scholar
- FARASMAND, A. (1999). « Globalization and Public Administration », *Public Administration Review*, 59, 6, 509-522.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.2307/3110299>
- GULRAJANI, N.; MOLONEY, K. (2012). « Globalizing public administration: today's research and tomorrow's agenda », *Public Administration Review*, 72, 1, 78-86.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x>
- HOOD, C. (1994). "Contemporary public management: a new global paradigm?", *Public Policy and Administration*, 10, 2, 104-117.
Google Scholar <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>
- HUDON, P.A.; MAZOUZ, B. (2014). "Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique ", *Gestion et Management Public*, 3, 2, 7-22.
Google Scholar <https://doi.org/10.3917/gmp.032.0007>
- HURON, D.; SPINDLER, J. (2019). *Finances et Management Public*, L'Harmattan.
Google Scholar
- KIM, C.K. (2008). « Public administration in the age of globalization », *International Public Management Review*, 9, 1, 39-55.
Google Scholar
- KOPPELL, J.G.S. (2010). « Administration without borders », *Public Administration Review*, 70, 1, s46-s55.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02245.x>
- LALANDE, A. (2006). *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 2ème éd., PUF, Paris [édition originale, 1926].
Google Scholar
- O'TOOLE, L. J. JR.; MEIER, K.J. (2015). "Public management, context and performance: in quest of more general theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 1, 237-256.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>
- PAYETTE, A. (1992). « Les compétences des managers publics », in PARENTEAU R. (dir.), *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université de Québec, 197-218.
Google Scholar
- PILLAY, S. (2008). « Une écologie culturelle pour le nouveau management public », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 74, 2008/3, 395-418.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.3917/risa.743.0395>
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press.
Google Scholar
- RAINEY, H.G.; CHUN Y.H. (2005). "Public and private management compared ", in FERLIE, E.; LYNN, L.E.; POLLITT C. (ed.), *Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, 72-102.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0005>
- WEBER, M. (2003). *Economie et sociétés. Tome 1, Les catégories de la sociologie*, Pocket, Paris [1ère édition, 1921].
Google Scholar
- WHETTEN, D.A.; CAMERON, K.S. (1984). *Developing management skills*, Scott, Foresman & company, Glenview.
Google Scholar

Palabras de los redactores invitados

¿Gestión pública universal?

David Huron

Université Côte d'Azur
IAE Nice, Graduate School of Management, GRM, France

Federico Niccolini

Universidad de Pisa
Departamento de Ciencias Políticas, Italia

La problemática de una gestión pública universal es inherente a los desafíos a los que se enfrenta el planeta y que involucran a los poderes públicos, planteando interrogantes sobre el papel del hombre en el medio ambiente (el cambio climático, la utilización de los recursos naturales, la supervivencia de la humanidad frente a las sucesivas crisis pandémicas, etc.). La universalidad puede definirse como el carácter de aquello que concierne a todos los hombres (Lalande, 2006). Tiene varias acepciones. En primer lugar, puede designar aquello que tiene un carácter de universalidad lógica, frente a lo que es simplemente especial (Brochard, 1926). Lo universal, por otra parte, también puede entenderse como un término general, de forma que represente un predicado de diferentes sujetos, siguiendo las ideas de Aristóteles. Plantear la cuestión de la gestión pública universal, por consiguiente, lleva a preguntarse sobre aquello que es compartido por todos.

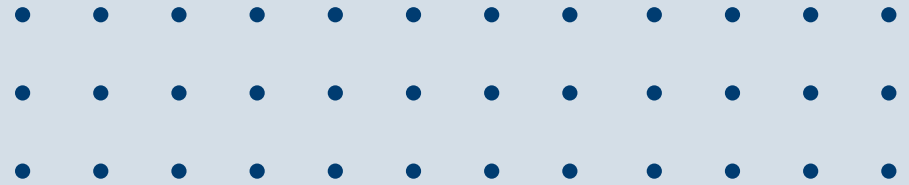
¿Tendencias universales?

La gestión pública ha empleado como objeto de desarrollo ciertas tendencias compartidas con otras áreas. Por ejemplo, el modelo de la burocracia constituye una solución a los problemas de las organizaciones, tanto públicas como privadas (Weber, 2003). Este enfoque ha sido objeto de críticas, particularmente en su aplicación al sector público (Crozier, 1963). Desde la década de 1980, el cuestionamiento sobre la legitimidad de la organización pública ha alimentado el debate. Algunos autores señalan que la New Public Management (NPM) se ha convertido en un modelo universal de reforma y gobernanza en el sector público (Pillay, 2008), sobre todo por su facilidad de aplicación a cualquier sistema burocrático (Hood, 1994). Las reformas del Estado, particularmente observadas en los países de la OCDE, respaldan esta idea; no obstante, como señala Common (1998), ¿se trata de una globalización del MNP o de una convergencia de las políticas públicas? Las críticas al MNP se explican a menudo por una controversia en dos niveles. En el primer nivel, los autores que trabajan en el marco de la NPM coinciden en tres denominadores comunes: la búsqueda del rendimiento, el empoderamiento de los agentes y la externalización de las actividades (Huron, Spindler, 2019). Las aplicaciones prácticas destinadas a estos objetivos han podido ser mal ejecutadas. Otros autores sostienen que las tensiones de la

gobernanza pública explican la pluralidad de la gestión pública (Hudon, Mazouz, 2014). La obligación de obtener resultados, tan apreciada por el NPM, puede tener, en un contexto no mercantil, consecuencias contraproducentes que, aunque se constaten, no son tenidas en cuenta por los responsables públicos centrados en una lógica racional. Por otra parte, las cifras tienen un poder de síntesis, pero como toda herramienta, pueden contener sesgos y a veces ocultan realidades que no pueden ser detectadas numéricamente. En un segundo nivel, algunos autores (los más liberales) plantean el NPM para acompañar a la esfera pública en una lógica de mercado (Carré, 2016). Con cierto tono caricaturesco, estos autores consideran que se pueden utilizar las mismas herramientas tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, se observan alternativas, especialmente con los desarrollos de los enfoques neo-weberianos (Pollitt, Bouckaert, 2004) y post-NPM (Bounazef *et al.*, 2020).

La geometría variable de los límites de la gestión pública

La esfera pública no tiene el mismo alcance de un país a otro. Incluso dentro de Europa, por ejemplo, hay diferencias significativas en el protagonismo de las autoridades y el papel de los usuarios. Se observan cambios aún mayores entre países culturalmente distantes. Muchos factores pueden explicar esta heterogeneidad (cultura, experiencia, objetivos compartidos en la sociedad). Esta observación se basa en tres puntos clave (Koppell, 2010). El primer factor explicativo es la importancia del papel de las instituciones mixtas y no gubernamentales en el desarrollo de las políticas públicas. La hibridación de las organizaciones, la lógica de la economía social y solidaria y las formas jurídicas como las asociaciones público-privadas son temas que están cambiando los límites de la gestión pública. El segundo factor clave es el papel de los mecanismos de mercado, cada vez más presentes en el análisis de la gestión pública. Esta situación exige nuevos comportamientos, tanto dentro de las administraciones (Brown *et al.*, 2006) como en la forma de abordar los problemas globales, como la contaminación (Antes *et al.*, 2008). Finalmente, la última clave de comprensión está relacionada con la búsqueda de sentido a una regulación global. La idea de que los asuntos públicos son regulados por las organizaciones públicas es



obsoleta. Para algunos autores, la intervención de las organizaciones no gubernamentales, especialmente las internacionales, en el ámbito de la esfera pública muestra claramente esta evolución (Bozeman, Bretschneider, 1994).

¿Modelos internacionales o especificidades nacionales?

La cuestión de la aplicabilidad de los modelos internacionales es un tema tradicional en la gestión pública. Algunas contribuciones han destacado la dimensión global de los modelos de gestión pública (Farazmand, 1999; Kim, 2008; O'Toole, Meier, 2015), otras han insistido en las especificidades nacionales (Bartoli, Blatrix, 2015). La historia de nuestras sociedades no aboga necesariamente por la universalidad. Si bien existen tendencias generalizadas en todos los países de la OCDE, la contextualización de cada sociedad da lugar a diferentes respuestas a los problemas de la esfera pública. Según algunos autores, el aparente consenso global que apoya la idea de diferencias significativas entre los países del norte y del sur, que se observa en la literatura académica, esconde una realidad muy diferente. De hecho, el trabajo empírico de Gulrajani y Moloney (2012) demuestra que esta falsa dicotomía puede dar paso a la gestión pública como ciencia social global.

¿Gestores públicos con cualidades universales?

Los estudios sobre el papel de los directivos en las organizaciones públicas no parecen apoyar la existencia de un perfil universal. Payette (1992) subraya las diferencias en las competencias que necesitan los gestores públicos. Algunas de ellas, se basan en elementos destacados en los modelos presentados como universales. Otras pueden describirse como habilidades específicas. Modelos del sector privado, considerados universales, se han aplicado a los directivos del sector público (Whetten, Cameron, 1984). Sin embargo, las comparaciones internacionales muestran resultados muy contrastados, especialmente si nos fijamos en los objetivos asignados. Algunas contribuciones parecen demostrar que los gestores públicos sienten que tienen objetivos claros cuando se unen los sectores público y privado (Boyne, 2001). En otras investigaciones, esta afirmación es más cuestionable (Rainey, Chun, 2005). Los estudios empíricos, principalmente de carácter nacional, parecen mostrar especificidades culturales, e incluso, contextuales.

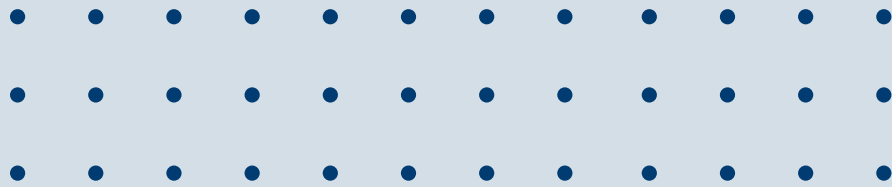
Este informe especial incluye dos artículos que abordan esta cuestión de la universalidad de la gestión pública, desde diferentes perspectivas.

Sophie CROS y Florent PRATLONG realizaron una investigación sobre la identificación de los criterios utilizados por los usuarios y residentes para valorar sus corredores verdes. En este artículo, el carácter universal está presente en dos niveles: su sujeto (la reapropiación de un entorno urbano por la ecología) y su objeto (el comportamiento de los usuarios). Los autores señalan que la sensibilidad medioambiental de los usuarios no está sistemáticamente correlacionada con su propensión a pagar. Su atracción es, pues, tanto la de un apego a la proximidad social como la de un apego a sus características ecológicas. En consecuencia, el desarrollo de corredores verdes puede considerarse una herramienta de inclusión social al servicio de la calidad de vida de todos los usuarios y residentes.

La segunda contribución a este dossier, propuesta por Antoine MASINGUE, Pierre-Charles PUPION y Philippe DORBAIRE, aborda la universalidad desde el ángulo del análisis de una política pública, tomando un ejemplo particular (el éxito del Parque de Futuroscope y la política de desarrollo turístico del Departamento de Vienne). Este artículo se centra en el proceso dinámico por el que una entidad local consigue crear una comunidad estratégica de intereses, valores y destino en su territorio. La teoría de los ecosistemas empresariales se utiliza para analizar cómo integrar una red de actores públicos y privados movidos por lógicas de rivalidad y cooperación.

Bibliográficas

- ANTES, R.; HANSJÜRGENS, B.; LETMATHE, P. (ed.) (2008). *Emissions Trading: Institutional Design, Decision Making and Corporate Strategies*, Springer, New-York.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.1007/978-0-387-73653-2>
- BARTOLI, A.; BLATRIX, C. (2015). *Management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, 4ème éd., Dunod, Paris.
Google Scholar
- BOUNAZEF, D.; SALAOUATCHI, H.S.; CRUTZEN, N.; VANCALLIE, D. [2020]. «Post-New Public Management : explorer les liens entre la responsabilisation partagée et le leadership transversal», *Gestion et Management Public*, 8, 1, 73-87.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.3917/gmp.081.0073>



- BOYNE, G.A. (2002). « Public and private management: what's the difference? », *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- BOZEMAN, B.; BRETSCHNEIDER, S. (1994). "The 'Publicness Puzzle' in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 2, 197-224.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037204>
- BROCHARD, V. (1926). *Etudes de la philosophie ancienne et de la philosophie moderne*, Nouvelle édition, J. Vrin, Paris.
Google Scholar
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D.M. (2006). « Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets », *Public Administration Review*, 66, 3, 323-331.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00590.x>
- CARRE, S. (2016). « Les Libéraux sont-ils tous des apôtres du New Public Management ? La question du service public dans la pensée libérale contemporaine », in CHERRIER, E.; FRANCOIS, S., *Le service public et les idéologies politiques*, Septentrion, 137-162.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.4000/books.septentrion.11406>
- COMMON, R.K. (1998). "Convergence and transfer: a review of globalization of new public management", *International Journal of Public Sector Management*, 11, 6, 440-450.
Google Scholar <https://doi.org/10.1108/09513559810244356>
- CROZIER, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris.
Google Scholar
- FARASMAND, A. (1999). « Globalization and Public Administration », *Public Administration Review*, 59, 6, 509-522.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.2307/3110299>
- GULRAJANI, N.; MOLONEY, K. (2012). « Globalizing public administration: today's research and tomorrow's agenda », *Public Administration Review*, 72, 1, 78-86.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02489.x>
- HOOD, C. (1994). "Contemporary public management: a new global paradigm?", *Public Policy and Administration*, 10, 2, 104-117.
Google Scholar <https://doi.org/10.1177/095207679501000208>
- HUDON, P.A.; MAZOUZ, B. (2014). "Le management public entre "tensions de gouvernance publique" et "obligation de résultats" : vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique ", *Gestion et Management Public*, 3, 2, 7-22.
Google Scholar <https://doi.org/10.3917/gmp.032.0007>
- HURON, D.; SPINDLER, J. (2019). *Finances et Management Public*, L'Harmattan.
Google Scholar
- KIM, C.K. (2008). « Public administration in the age of globalization », *International Public Management Review*, 9, 1, 39-55.
Google Scholar
- KOPPELL, J.G.S. (2010). « Administration without borders », *Public Administration Review*, 70, 1, s46-s55.
Google Scholar <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02245.x>
- LALANDE, A. (2006). *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 2ème éd., PUF, Paris [édition originale, 1926].
Google Scholar
- O'TOOLE, L. J. JR.; MEIER, K.J. (2015). "Public management, context and performance: in quest of more general theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 1, 237-256.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>
- PAYETTE, A. (1992). « Les compétences des managers publics », in PARENTEAU R. (dir.), *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, Presses de l'Université de Québec, 197-218.
Google Scholar
- PILLAY, S. (2008). « Une écologie culturelle pour le nouveau management public », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 74, 2008/3, 395-418.
Google Scholar <http://dx.doi.org/10.3917/risa.743.0395>
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press.
Google Scholar
- RAINEY, H.G.; CHUN Y.H. (2005). "Public and private management compared ", in FERLIE, E.; LYNN, L.E.; POLLITT C. (ed.), *Oxford Handbook of public management*, Oxford University Press, 72-102.
Google Scholar <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0005>
- WEBER, M. (2003). *Economie et sociétés. Tome 1, Les catégories de la sociologie*, Pocket, Paris [1ère édition, 1921].
Google Scholar
- WHETTEN, D.A.; CAMERON, K.S. (1984). *Developing management skills*, Scott, Foresman & company, Glenview.
Google Scholar