

LES UNIVERSITÉS ALLEMANDES EN MUTATION ET LES LEÇONS À TIRER PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR LEUR GESTION AXÉE SUR LES CONNAISSANCES¹

Par **Christian Scholz**, Doyen de la Faculté de droit et d'économie, Professeur de gestion des entreprises, Université de la Sarre, Allemagne ● scholz@orga.uni-sb.de

Et **Volker Stein**, Professeur de gestion des entreprises, Université de Siegen, Allemagne ● volker.stein@uni-siegen.de

Traduit de l'allemand

RÉSUMÉ Dans les sociétés fondées sur le savoir, les universités publiques sont censées préserver le niveau de connaissances de la société et, si possible, l'étendre. En leur qualité d'établissements publics, elles sont guidées dans cette mission par le pouvoir politique et financées, du moins en partie, par les deniers publics. Elles sont donc au cœur du débat public et soumises à une pression d'adaptation. Les universités allemandes vivent une mutation fondamentale qui tient lieu de modèle bien au-delà des frontières du pays, tant d'un point de vue positif que négatif. Cet article se propose d'exposer les problèmes, il avance un modèle de solution structurel (le corporatisme universitaire) et le met en relation avec un critère économique modifié (la valeur du capital humain). Le lien entre ces deux composantes pourrait servir de proposition générale pour la gestion axée sur les connaissances au sein des administrations publiques.

ABSTRACT In knowledge-based societies, public universities are supposed to preserve and, if possible, broaden society's knowledge base. In their capacity of public institution, they are oriented toward that end by the political authorities and financed by the public purse, at least in part. For this reason, they are a major topic of public debate and continually subjected to pressure to adapt. German universities are currently experiencing a fundamental transformation that serves as a model well beyond the country's borders, both in positive and negative terms. This article aims to portray a number of problems; it highlights a structural type of solution model (namely, university "corporatism"); and it sets this model in relation to a modified economic criterion (namely, the value of human capital). The link between these two components could serve as a general proposal for a knowledge-oriented approach to the management of public administrations.

Pour citer cet article : Scholz, C. et V. Stein (2011). « Les universités allemandes en mutation et les leçons à tirer par les administrations publiques pour leur gestion axée sur les connaissances », *Télescope*, vol. 17, n° 3, p. 31-53.

¹ Les auteurs tiennent à remercier le ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMBF) pour le soutien financier et logistique apporté à leurs recherches : d'un côté en tant que participant au projet de recherche coopérative « Contrôle de gestion dynamique du capital humain et des compétences au sein des PME innovantes (HC-KC) », subventionné de 2008 à 2010 par le BMBF et le Fonds social européen en Allemagne (www.hc-kc.de); de l'autre, en tant que participant au projet de recherche coopérative « Le corporatisme comme principe d'organisation pour les universités (KORFU) », subventionné de 2011 à 2014 par le BMBF (www.kor-fu.de).

Les citoyens s'attendent à ce que leur administration publique fournisse des avantages et des services de haute qualité. L'expertise, la compétence et la motivation des fonctionnaires sont décisives dans l'atteinte d'un niveau acceptable de la gestion financière et des activités opérationnelles des administrations publiques. Qui plus est, les cadres de pensée sous-jacents à l'objectif et à l'identité de l'administration publique influencent la performance et les changements organisationnels. Le secteur de l'éducation, et plus particulièrement les universités publiques allemandes, illustre de façon spectaculaire ces observations : en tenant compte des dynamiques de changements des deux dernières décennies, il est possible d'observer la rapidité et la portée des changements des images dominantes dans la mentalité de la population. Les administrations publiques peuvent ainsi tirer des enseignements de ces expériences, que ce soient des développements positifs ou contre-productifs. Pour mieux comprendre les tendances évolutives structurales, nous décrivons d'abord les images dominantes en tant que puissant instrument autant pour les universités que pour les administrations publiques. Nous replaçons ensuite ces images dans le cadre de théories organisationnelles bien connues et discutons par la suite des développements évolutionnaires pour extrapoler nos observations aux administrations publiques : nous constatons alors que la gouvernance moderne doit s'appuyer sur une logique de gouvernance basée sur les valeurs et le savoir. Tant et aussi longtemps que l'humain entre dans l'équation, le capital humain sera le facteur décisif pour l'amélioration de la performance des administrations publiques.

■ L'ADMINISTRATION PUBLIQUE À LA CHARNIÈRE DES PARTIES PRENANTES INTERNES ET EXTERNES

Le public et l'administration : le champ organisationnel

L'administration publique, comme son nom l'indique, doit agir pour le bien du public, c'est-à-dire des parties prenantes (Freeman, 1984; Mitchell, Agle et Wood, 1997) telles que les enfants, les adultes et les personnes âgées, les salariés et les employeurs, les contribuables et les bénéficiaires de l'aide sociale, les civils et les militaires. Elle doit également faire face à une multiplication grandissante de ses missions et augmenter l'efficacité de ses structures. Une équation pour illustrer cette réalité pourrait donc être la suivante : « public + administration = service + gouvernance ».

Pour atteindre ces objectifs, on note une tendance à miser davantage sur les structures de réseaux : « *We define user and community coproduction as the provision of services through regular, long-term relationships between professionalized service providers (in any sector) and service users or other members of the community, where all parties make substantial resource contributions* » (Bovaird, 2007, p. 847). Or c'est précisément à cet endroit qu'apparaît un problème fondamental, car les administrations publiques modernes sont souvent plus réputées pour leur bureaucratie et leur saturation que pour leur prestation : « *A bureaucratic organizational structure tends to restrict the margin of decision-making for individual employees either through centralization or formalization* » (Raub, 2007, p. 181). La bureaucratie tend à entraver le bon déroulement de la prestation.

Le darwinisme et l'opportunisme : la logique fondamentale des acteurs

Le fort caractère bureaucratique des administrations publiques est attribuable à la complexité découlant de la mondialisation, du rapport au marché et de la nécessité de changements. Pour comprendre cette complexité, il faut d'abord cerner les tendances principales qui constituent le champ d'action de ces administrations et qui stimulent les acteurs concernés. Pour décrire ces tendances, il est possible de s'appuyer sur un modèle explicatif descriptif qui prend en compte deux dimensions (Scholz, 1999) : la première est celle du darwinisme dans l'économie et la société. Cette logique s'inspire de la pensée de Charles Darwin (1872) selon laquelle la concurrence entre différents groupes à l'intérieur des populations (systèmes collectifs) ainsi que celle entre différentes populations sont basées sur le paradigme évolutionniste de la survie des plus aptes. À ce principe darwinien sont soumises les entreprises, mais aussi des États entiers avec l'ensemble de leurs administrations publiques, comme le prouve l'exemple de la Grèce devenu pernicieux en 2011. La seconde dimension est celle de l'opportunisme individuel en tant que modèle de comportement des acteurs dans leur système de référence collectif tel que le définit Williamson (1975) : ici, les chances accordées et les circonstances sont perçues indépendamment des conséquences qu'elles peuvent entraîner pour les autres. Les personnes agissant de manière opportuniste du point de vue de la théorie économique n'ont pas pour objectif de faire du tort aux autres, mais elles attachent peu d'importance au fait que leur manière d'agir puisse avoir des conséquences négatives pour autrui.

Si l'on réunit ces deux tendances, on obtient un phénomène appelé « darwiportunisme » (Scholz, 2003). Les systèmes collectifs – les entreprises et les administrations publiques – se comportent de manière plus ou moins darwinienne tandis que les individus se conduisent de manière plus ou moins opportuniste, les deux groupes d'acteurs étant conscients que la partie adverse cherche à maximiser son profit. Les membres individuels aspirent à atteindre leurs objectifs personnels, par exemple des perspectives d'évolution intéressantes et des conditions de travail attrayantes, avant de mettre leurs efforts et leurs prestations au service du système collectif. Les deux groupes d'acteurs acceptent réciproquement ces exigences et se mettent d'accord, lors de négociations, sur un compromis respectant l'équilibre entre motivation et contribution (Simon, 1957), compromis qu'ils respecteront ensuite au cours de leur collaboration sous la forme d'un contrat psychologique (Schein, 1980, p. 22-24).

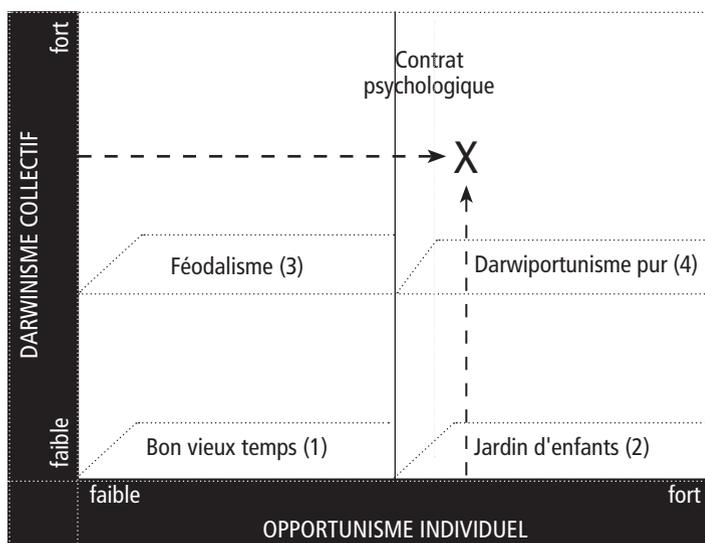
Dans le modèle explicatif du darwiportunisme, la combinaison entre concurrence darwinienne faible/forte et opportunisme individuel faible/fort fait apparaître quatre champs d'une matrice fournissant de l'information sur la configuration dans laquelle se situent le système collectif et l'acteur individuel :

- **Le bon vieux temps** décrit une configuration où le système collectif et l'individu se font mutuellement confiance, sans limites dans le temps. Ils travaillent ensemble de manière productive et sans pression concurrentielle excessive. On assiste à l'apparition d'un équilibre implicite entre loyauté et sécurité (scénario 1) ;

- **Le jardin d'enfants** sert de métaphore pour la mise en avant à sens unique des intérêts opportunistes de chacun des acteurs. Il est basé sur une mentalité libre-service de l'individu. Dans ce scénario, le système collectif n'a pas d'autre choix que de tolérer cette utilisation par l'individu (scénario 2) ;
- **Le féodalisme** décrit la mise en avant à sens unique des intérêts darwiniens du système collectif ainsi que les ordres hiérarchiques que cela entraîne. Les individus savent que leurs besoins ne sont pas au cœur de la société. Dans la mesure où la pression exercée par le système collectif reste raisonnable, cette configuration peut contribuer à renforcer l'efficacité des processus de création de valeur. En cas d'abus, le danger d'une exploitation des acteurs individuels jusqu'à l'épuisement professionnel apparaît (scénario 3) ;
- **Le darwiportunisme pur** est considéré comme la rencontre des intérêts darwiniens et opportunistes pour un laps de temps limité. Il repose sur l'échange entre « acceptation du comportement darwinien » et « acceptation du comportement opportuniste ». Le darwiportunisme conscient réduit le potentiel conflictuel inhérent aux autres configurations interactionnelles, inconscientes, et aspire à une situation transparente de gagnant-gagnant des parties contractantes – d'autant plus que la maximisation individuelle du profit et les intérêts de survie collectifs du système sont imbriqués (scénario 4).

Les quatre configurations de base (figure 1) peuvent être mises en œuvre de manière judicieuse et produire des résultats à la fois efficaces et efficaces.

FIGURE 1 : EXEMPLE DE CONTRAT PSYCHOLOGIQUE AU SEIN DE LA MATRICE DU DARWIPTUNISME



Source : Scholz, 2003, p. 89.

Les administrations publiques se sont fréquemment trouvées dans le scénario 1, scénario dans lequel les acteurs s'efforçaient d'effectuer les missions à l'ordre du jour dans le cadre d'une loyauté réciproque. À plusieurs reprises, l'étude du secteur public a révélé que dans ce modèle le personnel est davantage motivé extrinsèquement qu'intrinsèquement par son travail (Buelens et van den Broeck, 2007; Nawab, Ahmad et Khuram, 2011). Seuls quelques employés essaient d'acquérir une position d'expert pour ensuite en tirer profit de manière unilatérale (scénario 2). Plus la pression en matière d'exigences et de concurrence à l'égard des administrations publiques augmente, plus une approche consciente à l'égard de cette pression est nécessaire : comment réagissent les administrations publiques? Souhaitent-elles obliger leurs employés à être toujours plus performants (scénario 3) ou bien préfèrent-elles entamer des négociations dans le but d'améliorer leur rendement grâce à un principe de « donnant, donnant » (scénario 4)? La dernière hypothèse semble être la tendance normative : « *As bureaucratic practices do little to bring out creativity, the challenge is therefore to encourage creativity by reducing centralization and formalization, while not inviting individuals' creativity-avoidant tendencies* » (Hirst et autres, 2011, p. 639).

L'efficacité et l'efficacé : la pierre d'achoppement

Pour débattre des systèmes cibles des organisations, il est nécessaire de s'interroger sur deux aspects des objectifs (Scholz, 1992) : poursuit-on les bons objectifs (concept d'efficacité) et le fait-on de manière économique (aspects du processus de l'efficacité)? Les objectifs variés des administrations publiques, structures à but non lucratif, doivent eux aussi être opérationnalisés (Blenkhorn et Gaber, 1995, p. 43). Les notions d'efficacité et d'efficacité sont au cœur de l'action : il ne s'agit pas ici de simplement réduire les coûts (efficacité), mais de développer les connaissances et les compétences en fonction des objectifs (efficacité). C'est la condition *sine qua non* pour répondre aux exigences des parties prenantes internes et externes de l'administration publique.

Le présent et l'avenir : la dynamique

Il y a de cela déjà un demi-siècle, Selznick (1957, p. 5) soulignait l'importance des compétences distinctives pour garantir le succès économique des organisations. Mais ce n'est que dans les années 1980 que l'analyse des compétences organisationnelles est devenue réellement pertinente pour la gestion stratégique, analyse en grande partie influencée par l'article révolutionnaire de Prahalad et Hamel (1990). Ces dernières années, le débat a avant tout porté sur les tentatives de dynamisation des compétences organisationnelles. Il s'agit ici d'étudier de quelle manière une organisation peut continuer à développer ses compétences propres et d'ores et déjà axées sur le succès commercial afin de conserver et de consolider ses avantages compétitifs sur un marché dynamique. Teece, Pisano et Shuen (1997) ainsi qu'Eisenhart et Martin (2000) définissent par ailleurs les défis d'organisation interne et proposent des pistes pour que les entreprises puissent gérer de manière dynamique leurs compétences. Selon eux, les processus d'organisation interne doivent être davantage modulables en plus d'être soumis à un

examen afin de vérifier si des améliorations sont nécessaires pour répondre aux exigences de l'apprentissage organisationnel. Schreyögg et Kliesch-Eberl (2007) complètent cette démarche avec un processus de suivi qui permet de procéder au moment opportun à un changement de compétence. Pour les administrations publiques, cela implique qu'elles soient en mesure de vérifier en permanence si leurs connaissances sont encore suffisantes pour produire à la fois efficacité et efficience, désignées par les termes capacités dynamiques (*dynamic capabilities*).

■ LES UNIVERSITÉS ALLEMANDES : DES INSTITUTIONS PUBLIQUES DOTÉES D'UNE VALEUR SYMBOLIQUE

Le public et l'administration : deux parallèles avec les universités publiques

Comme leur nom l'indique, les universités publiques sont des établissements publics. À l'instar des autres organisations publiques, elles sont elles aussi soumises à une pression publique qui les oblige à accomplir leurs missions pour le bien de tous (efficacité) tout en travaillant de façon rentable et en se satisfaisant de budgets minimes (efficience). La situation initiale des universités publiques diffère de celle des universités privées : elles ne sont pas aussi bien financées et ne peuvent limiter leurs capacités à seulement quelques étudiants (s'acquittant de droits d'inscription) puisqu'elles se doivent de répondre à la mission éducative publique. Elles sont alors en concurrence pour obtenir des ressources limitées : « *Funding allocation methods can be utilized to stimulate universities into more competitive behaviour. The reward for a better performance, at least in principle, is supplementary funding* » (Orr, Jaeger et Schwarzenberger, 2007, p. 9). Les universités publiques devant faire face à la forte pression émanant de parties prenantes très diverses, leur nature et leur évolution peuvent servir d'exemple paradigmatique pour l'ensemble des administrations publiques (Bogumil et Grohs, 2009). Les deux parallèles les plus évidents entre les universités et l'administration publiques sont donc la compétitivité darwinienne croissante venant de l'extérieur et l'auto-optimisation opportuniste grandissante des acteurs émanant de l'intérieur.

Au sein de quel environnement les universités publiques doivent-elles trouver leur chemin vers l'avenir? En Europe, et particulièrement en Allemagne, on observe une situation complexe qui, avant de pouvoir apporter des enseignements, doit d'abord être analysée : « *European educational industry is now in a state of nonstop evolution. Emerging knowledge-based society poses new challenges to traditional educational organizations. In the 21st century, education managers are concerned with the educational environment, which is under the constant influence of the critical globalization trends* » (Stukalina, 2008, p. 198). Traditionnellement, la qualité de la formation offerte par les universités publiques allemandes est considérée comme bonne : « *The origins of the concept of academic freedom lie deep in the history of teaching and scholarly inquiry. German universities long recognized the concept of *Lehrfreiheit*, or freedom of professors to teach, with a corollary *Lernfreiheit*, or freedom of students to learn* » (Altbach, Gumpert et Berdahl, 2011, p. 88-89).

Mais depuis 1999, les universités allemandes opèrent une mutation appelée processus de Bologne : le 19 juin 1999, dans la ville italienne de Bologne, les ministres de l'Éducation des États européens ont signé une déclaration intitulée *L'espace européen de l'enseignement supérieur* (Déclaration de Bologne, 1999). Ce texte fixe des objectifs clairs afin de renforcer les « dimensions intellectuelles, culturelles, sociales, scientifiques et technologiques » de l'Europe. Parmi ces objectifs, on trouve la création d'un système européen de diplômes reconnaissables et comparables, l'harmonisation du système universitaire en deux cycles, la promotion de la mobilité des étudiants grâce à une meilleure homogénéité des unités de cours à l'échelle européenne ainsi que la promotion de la mobilité internationale des enseignants, des scientifiques et du personnel administratif. Ces objectifs s'accompagnent d'une meilleure collaboration européenne en matière d'assurance de la qualité ainsi que du respect de la diversité des cultures, des langues, des systèmes d'éducation nationaux et de l'autonomie des universités. Selon ce texte, chaque pays européen doit pouvoir appliquer ces idées de réforme à son rythme et en fonction de ses propres évolutions historiques.

Mais comme c'est souvent le cas avec des promesses concernant l'espace public, les choses ne se sont pas déroulées comme prévu, chaque administration pensant avant tout à administrer et à contrôler. Cela est particulièrement vrai pour l'Allemagne où un système universitaire axé sur la participation s'accompagnait d'une tendance nationale à la bureaucratie. Le résultat n'a rien de surprenant, du moins *a posteriori* ; il est au contraire prototypique des processus de changement au sein des administrations publiques : bien que l'Allemagne ait en grande partie atteint les objectifs de Bologne dès 1999, une réforme radicale de l'enseignement supérieur allemand fut engagée. Celle-ci s'accompagna de nouveaux principes de gestion qui eurent une influence néfaste sur l'efficacité et l'efficience des universités publiques allemandes (Scholz et Stein, 2009). Le processus de Bologne n'a pas directement provoqué de changements structurels au sein de la gestion des universités, mais en raison de son immense complexité, il a limité les ressources attentionnelles et faussé le regard posé sur les processus d'accompagnement qui ont pu avoir lieu de manière relativement discrète et sans susciter d'opposition notable. Ces évolutions émergentes sont dotées d'une dynamique propre et se renforcent mutuellement de telle sorte qu'elles sont devenues étanches aux corrections.

Le darwinisme et l'opportunisme : quatre stades de développement

Pour comprendre les intérêts divergents opérant dans les universités publiques, il est nécessaire d'analyser les stades de développement franchis jusqu'à présent (Scholz et Stein, 2010) : il s'agit de quatre modèles structurels sous forme de configurations (Miller et Friesen, 1984) qui sont à l'origine, de manière à la fois implicite et directive, des changements actuels au sein des universités. En se basant sur la théorie organisationnelle, ils sont abordés tant du point de vue de l'analyse transactionnelle (Berne, 1964 ; Stewart et Joines, 1987) que de la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976 ; Jost, 2001). Le sens fonctionnel de la combinaison de ces deux théories réside dans le fait que la théorie de l'agence renvoie à la structure dominante du droit de propriété et du contrôle tandis que l'analyse

transactionnelle représente la clé permettant d'accéder aux processus de communication inhérents à ces structures.

Premier stade de développement : le fédéralisme facultaire (jusqu'en 1999)

Par le passé, le primat de l'action au sein des universités publiques reposait dans les mains des facultés : dans ce modèle, les professeurs d'université organisent les activités d'enseignement et de recherche et positionnent la faculté au sein de la structure de l'université, mais aussi sur le marché de la concurrence en vue d'attirer les étudiants. Dans cette vision fédéraliste de l'université, peu d'importance est accordée à l'imbrication des facultés entre elles. Le président élu par les facultés endosse ici le rôle d'animateur chargé de représenter les universités à l'extérieur et sert de médiateur en cas de conflit (Weibler, 2009, p. 78-79). Formulées selon les termes de la théorie du principal-agent, les facultés évoluant dans le fédéralisme facultaire ont une fonction de principal ; ce sont elles qui déterminent les orientations stratégiques fondamentales. Elles sont épaulées par l'administration en tant qu'unités de services (agent) tandis que le président endosse lui aussi le rôle d'agent des facultés dans la mesure où il est nommé par les doyens. Du point de vue de la théorie transactionnelle, nous avons ici affaire à une interaction entre états du Moi Adulte : les universités allemandes ont suivi ce modèle pendant plus d'un siècle, atteignant le succès à l'échelle nationale et internationale. Dans des cas isolés, certains professeurs ont cependant commencé à vouloir optimiser leur fonction au détriment du système universitaire et à imposer leur volonté en se plaçant dans leur Moi Enfant, ce qui a conduit à des dysfonctionnements partiels et a favorisé l'apparition du stade suivant.

Deuxième stade de développement : le féodalisme présidentiel (de 1999 à 2010)

Dans ce modèle, le président (recteur) dispose, pour ainsi dire, de tous les droits de propriété qui, jusqu'alors, étaient partagés entre les ministères, les facultés et les différentes chaires. Cette structure fixée par la loi assure au président des droits de propriété illimités sur les ressources universitaires. Dans ce modèle féodal, tout le pouvoir repose entre les mains d'un seul acteur libre de décider des axes de recherche, des nominations, des matières à créer ou à supprimer ainsi que de la gestion du personnel, des salaires jusqu'à la nomination des doyens (Scholz, 2006). Les relations externes sont elles aussi déterminées en premier lieu par le président (Weibler, 2009, p. 80-81), par exemple par l'intermédiaire d'un service de presse directement placé sous ses ordres. Du point de vue de la théorie de l'agence, le président est ici le principal et toutes les autres unités deviennent ses agents, bien qu'il ignore tout de leurs caractéristiques, de leurs agissements et de leurs intentions. Pour remédier à cela, il cherche la sécurité par le truchement d'évaluations systématiques, d'accréditations formelles, de répartitions des fonds centralisées et de commissions composées de membres loyaux. La croissance exponentielle du personnel travaillant au sein de l'administration présidentielle par l'entremise d'instances de gouvernance apportant leur concours au président a elle aussi pour but de répondre à ce besoin de sécurité. Parmi ces instances, citons

les vice-présidents « adaptés » ainsi que les doyens imposés par le sommet de la pyramide hiérarchique. Dans le modèle du féodalisme présidentiel, le président peut jouir au maximum de son pouvoir grâce à des structures de gouvernance internes et différents instruments, comme la fixation d'objectifs individuels. Les professeurs et le personnel administratif n'ont aucune chance de gagner à ce jeu (Scholz, 2009, p. 187-188). Paradoxalement, cette forme d'organisation avec son président omnipotent dans son Moi Parent très développé contraint les professeurs à se réfugier dans leur Moi Enfant, ces derniers modifiant leurs comportements en fonction de la manière dont on les traite, dans une forme d'obéissance anticipée. Dans les cas extrêmes, cela peut conduire au sein des facultés à un état collectif de Moi Enfant rebelle auquel le président réagit avec encore plus de Moi Parent et d'économie planifiée centralisée.

Troisième stade de développement : la jungle négociatrice centrée sur l'individu (à partir de 2010)

L'analyse transactionnelle ainsi que la théorie du principal-agent sont des jeux comportant plusieurs niveaux : le féodalisme présidentiel étant une macrostructure imposée par des lois universitaires, on assiste à des réactions de la part des personnes dont le Moi va au-delà de l'Enfant rebelle et donc à une micropolitique multiple. Grâce aux enseignements tirés de leur expérience, à un *coaching* individuel (« comment mener des négociations salariales et des entretiens de fixation d'objectifs? ») et à des modifications dans les systèmes de valeurs, certains acteurs commencent à s'adapter. Ce troisième modèle – qui se profile actuellement – s'appuie sur des professeurs capables d'apprendre, disposant de bonnes connaissances en droit, étant au fait des différentes procédures et en mesure de s'imposer de manière opportuniste face à leurs « seigneurs féodaux ». Seul ce type d'individu peut survivre : de simple scientifique ou professeur d'université, il est devenu un entrepreneur qui oriente son microsystème en fonction des chances du marché (Schimank, 2009, p. 131-132). L'intérêt en matière de connaissance, de recherche et d'enseignement présent dans le fédéralisme facultaire cède alors la place à une jungle négociatrice centrée sur l'individu : les présidents, dépassés par la complexité liée à la croissance exponentielle de la gestion centralisée, sont de plus en plus victimes de leur propre toute-puissance ; par réflexe, ils réagissent à chaque nouveau problème par de nouvelles unités centralisées, mais à moyen terme, il se pourrait qu'ils échouent devant cette interaction entre compétition de négociation et opportunisme. Du point de vue de la théorie de l'agence et dans ce contexte de « course à l'asymétrie de l'information », seuls les professeurs pensant être en mesure d'imposer leur propre intérêt s'engagent dans le système universitaire. Parallèlement à cela, les rôles de principal et d'agent se dédoublent, car ils se voient tous les deux dans leur Moi Adulte et aimeraient repousser l'autre dans son Moi Enfant. Cela entraîne une complexité qu'un seul président n'est plus en mesure de gérer.

Quatrième stade de développement : le corporatisme universitaire (solution de rechange à partir de 2015 ?)

À quoi pourraient ressembler les universités publiques allemandes alors que la jungle négociatrice centrée sur l'individu se propage? Le corporatisme universitaire constitue ici une réponse adaptée. Il suppose une adhésion volontaire axée sur la spécialisation fonctionnelle autour de thèmes spécifiques, ce qui serait compatible avec le rôle des professeurs d'université. Dans le corporatisme en tant que système décentralisé et structuré du bas vers le haut, l'ensemble collectif se charge de faire entendre les intérêts communs aux différents membres en engageant des négociations avec d'autres groupements d'intérêts. Dans ce modèle, les professeurs sont des vecteurs de cœurs de compétences qui s'engagent – en grande partie par intérêt personnel – au sein de leur université. Les facultés ainsi que leurs professeurs évoluant au sein du corporatisme universitaire ont conscience qu'ils constituent, avec les étudiants dont ils ont la charge, le noyau de l'université (Ebert-Steinhübel, 2011, p. 183-192). Parallèlement à cela, ils passent des accords bilatéraux afin de créer des structures d'enseignement et de recherche interdisciplinaires. Le président continue de représenter l'université à l'extérieur, mais contrairement au féodalisme facultaire, il n'est plus ni animateur ni dernier décideur, mais un simple partenaire dans les projets de relations publiques. Ce modèle est par ailleurs soumis au principe de subsidiarité selon lequel les décisions portant sur le contenu doivent être prises de manière décentralisée, c'est-à-dire au niveau des différentes chaires par l'intermédiaire des professeurs. Le corporatisme universitaire permet ainsi d'éviter également l'institutionnalisation d'un doyen titulaire nommé par la présidence, car cela entraînerait l'apparition d'un féodalisme présidentiel au niveau des facultés. Au contraire, on assiste à l'apparition d'une relation de réciprocité : les doyens sont les principaux des professeurs en matière de gestion axée sur la performance tandis que les professeurs sont les principaux des doyens en matière de gestion des contenus. Les deux parties doivent communiquer l'une avec l'autre en se plaçant dans leur Moi Adulte. Le tableau 1 récapitule ces quatre stades de développement.

TABLEAU 1 : L'ÉVOLUTION STRUCTURELLE AU SEIN DES UNIVERSITÉS

	FÉDÉRALISME FACULTAIRE	FÉODALISME PRÉSIDENTIEL	JUNGLE NÉGOCIATRICE CENTRÉE SUR L'INDIVIDU	CORPORATISME UNIVERSITAIRE
Stade	Jusqu'en 1999	À partir de 1999	À partir de 2010	À partir de 2015 (solution de rechange)
Intentionnalité	Action consciente	Action consciente	Réaction émergente	Action consciente
Principe organisationnel	Économie planifiée fédérale	Économie planifiée centrale	Économie de marché dérégulée	Économie de marché subsidiaire
Théorie du principal-agent				
Rôle du président	Agent (animateur, représentant extérieur, médiateur)	Principal (détenteur exclusif des droits de propriété des ressources universitaires)	Principal (défenseur des droits de propriété des ressources universitaires); agent (dépendant de l'engagement des professeurs)	Agent (représentant extérieur, partenaire des projets de relations publiques)
Rôle du professeur	Agent (membre d'une faculté)	Agent (subalterne)	Principal (rôle revendicateur à l'égard du président); agent (subalterne)	Principal (élément pilote de la faculté); agent (s'adaptant à la logique de performance de l'université)
Rôle de l'administration	Agent (unité de services pour la faculté)	Agent (à l'égard du président); principal (instance de gouvernance pour tous les autres)	Agent (à l'égard du président et de la faculté)	Agent (unité de services pour les professeurs et la faculté)
Théorie transactionnelle				
Rôle président	Moi Adulte	Moi Parent	Moi Parent	Moi Adulte
Rôle professeur	Moi Adulte	Moi Enfant	Moi Parent	Moi Adulte

Source : Scholz et Stein, 2011, p. 27.

Il apparaît clairement que l'évolution décrite ici présente une dynamique avec des tendances darwiniennes et opportunistes. Tandis que dans la figure 1, le fédéralisme facultaire correspond au « bon vieux temps » (cellule 1), il doit être en tant que féodalisme présidentiel né du stade intermédiaire du « jardin d'enfants » (cellule 2), positionné en partie dans le « féodalisme » (cellule 3). Tant la jungle négociatrice centrée sur l'individu que le corporatisme universitaire relèvent du

« darwiportunisme pur » (cellule 4) – d’abord comme variante inefficace et inefficace, puis sous la forme d’une solution de rechange en état de fonctionner.

En ce qui concerne les administrations publiques, il importe de faire la remarque suivante : l’exemple des universités publiques est le schéma d’une évolution qui se produit de manière analogue au sein des administrations publiques. Les universités publiques constituent des champs d’expérimentation typiques. Ce qui est testé ici sera tôt ou tard transmis aux autres segments de l’administration publique, que ce soit l’armée, le système de sécurité sociale ou l’administration de l’État.

L’efficience et l’efficacité : deux défis

Le premier défi est celui de l’identité : que devra être l’université publique à l’avenir ? Il s’agit là de la question de l’efficacité. En Allemagne, l’identité d’une université publique est jusqu’à présent basée sur l’idée fondamentale que chaque type de diplôme nécessite une institution différente : les universités répondent à la demande en matière de formation majoritairement orientée sur la théorie et intègrent aux enseignements les résultats de leur recherche fondamentale. Les *Fachhochschule* (école supérieure spécialisée) proposent une formation plus axée sur la pratique en mettant l’accent sur les possibilités d’application de leur programme au sein de l’entreprise. Dans les *Berufsakademie* et les *Duale Hochschule*, deux types d’établissements d’enseignement supérieur en alternance, l’influence des entreprises est encore plus marquée, car la formation s’y déroule en étroite relation avec elles. Mais nous assistons aujourd’hui à une érosion de ces identités clairement définies : le pouvoir politique semble en effet prêt à renoncer à l’identité éprouvée des universités, voire à appeler sa disparition. Cela apparaît de manière évidente dans les prescriptions universitaires visant à réduire au maximum les étudiants de master, ce qui nuit plus aux universités qu’aux *Fachhochschule*, et à développer la licence pour en faire un diplôme professionnalisant rapide, plaçant ainsi sur un pied d’égalité les universités avec les *Fachhochschule* et les *Berufsakademie* (Maeße, 2010, p. 135-144). Le pouvoir politique considère manifestement que l’université publique avec son ancrage théorique est surannée et que l’on peut donc soit y renoncer, soit la remplacer. Les universités ne sont pas meilleures que les autres formes d’enseignement supérieur, mais diffèrent par leurs modèles, leurs structures, leurs formes de comportement et surtout leur culture et leur identité : l’intérêt des universités repose davantage sur les connaissances que sur l’exploitation économique. Ce sont des lieux consacrés à la réflexion sur l’éthique, la réalité, le développement durable et le consensus de valeurs et où la recherche scientifique tente d’apporter des réponses aux questions d’avenir. Cette identité est aujourd’hui menacée.

Le deuxième défi est d’ordre économique : de quelle manière l’université publique doit-elle à l’avenir agir économiquement ? Il s’agit de la question de l’efficience. Placée dans le contexte de l’éducation, une telle « économisation » revêt souvent une connotation négative. Pourtant, en y regardant de plus près, on se rend compte que l’économisation est depuis longtemps une réalité dans le paysage éducatif actuel. « *Money makes the [education] world go round* » – il est partout question d’argent. Le processus de Bologne n’a pas réduit cette orientation économique, il l’a au contraire renforcée. Au fil de l’évaluation dominante des capacités de formation dans leur contexte global, une double optimisation absurde d’un point de vue

économique est exigée : atteindre un rendement maximal avec des moyens minimaux. L'économisation ne signifie cependant pas uniquement la simple « fixation sur l'argent », elle inclut également les avantages économiques ainsi obtenus. Les acteurs sont censés soit réaliser un profit maximum avec les moyens octroyés soit réaliser un profit fixé à l'avance avec le moins de moyens possible. Il est évident qu'une démarche économique au sein des universités n'est pas absurde en soi. Mais pour en fournir la preuve, il faut pouvoir mesurer à la fois le « profit » et les « moyens disponibles ». C'est pourquoi l'argent joue ici un rôle sur différents plans.

L'argent consacré au secteur de l'éducation est un investissement et doit donc être amorti à long terme. Ce postulat part du principe que les moyens financiers, peu importe d'où ils proviennent, ont pour objectif de créer un profit au moins aussi important qu'ailleurs, car dans le cas contraire, il serait plus raisonnable d'investir dans un autre secteur. Le potentiel de rendement des investissements dans le monde de l'éducation résulte de l'agrégation des différents potentiels de rendement de l'ensemble des acteurs du système : les enseignants et le personnel administratif les aidant dans leur travail ainsi que tous les autres employés contribuent au succès d'une université. De ce point de vue, il semble que l'économisation des universités publiques soit une occasion intéressante et non pas une simple vision d'horreur.

Le présent et l'avenir : un cœur de compétences

Préserver l'identité des universités publiques tout en assurant leur rentabilité suppose qu'elles instaurent un cœur de compétences approprié. Chaque spécialité d'une université traite de thèmes distincts et implique des acteurs différents ; les marchés sont eux aussi différents. Grâce aux recherches effectuées dans le domaine de la théorie des organisations, nous savons que dans le cas d'une dynamique croissante de l'environnement et d'un nombre grandissant de types de segments environnementaux, les systèmes de gestion décentralisés sont à la fois efficaces et efficaces (Burns et Stalker, 1961 ; Lawrence et Lorsch, 1967).

Mais cela est étroitement lié à la gestion des connaissances. Selon une vision statique, une structure décentralisée est certes indispensable, mais en tant que capacité dynamique, il est nécessaire de pouvoir intégrer rapidement les changements futurs au système afin de préserver son efficacité et son efficacité. Les compétences de changement apparaissent ainsi comme le cœur de compétences central et orienté sur les connaissances dont les universités publiques ont besoin pour l'avenir.

■ LA GESTION DU CAPITAL HUMAIN COMME APPROCHE NOVATRICE DE LA GESTION DES CONNAISSANCES

Le public et l'administration : penser en termes de ressources de connaissances

L'administration publique en général (Riege et Lindsay, 2006 ; Wiig, 2002) et les universités en particulier doivent instaurer des cœurs de compétences axés sur

le savoir. Cela suppose des personnes disposant des connaissances nécessaires et en mesure de les appliquer afin d'atteindre les objectifs du système. Ces personnes sont désignées par la notion de capital humain. La question qui en découle « Quelle valeur a le capital humain d'une organisation ? » vise en toute logique à évaluer l'ensemble du personnel en termes d'unités pécuniaires. Le capital humain est donc inclus dans la valeur d'une organisation. Mais il est également perçu comme un facteur susceptible de produire de la valeur ajoutée. Le capital humain est donc distinct des charges salariales ancrées dans le présent (le coût du personnel) ou de la création de valeur ayant réellement vu le jour par le passé (les bénéfices ayant été dégagés par le personnel, au-delà des frais engagés). Les systèmes modernes d'évaluation du capital humain le considèrent davantage comme une source potentielle de création de valeur, avant tout grâce à la gestion des connaissances et de la motivation.

« Penser en termes de ressources de connaissances » nécessite une nouvelle approche et un renoncement aux discussions ne débouchant sur aucun engagement. Pour l'université comme pour l'entreprise, il est essentiel de disposer d'un système d'évaluation contraignant qui inclut l'évaluation du capital humain et de ses connaissances sous l'angle du rendement financier.

Du point de vue du capital humain, la formule de Sarrebruck (Scholz, Stein et Bechtel, 2011), qui propose une méthode standardisée d'évaluation du capital humain analogue aux normes utilisées pour l'établissement d'un bilan, remplit cette fonction. Dans le cadre d'une vaste évaluation paradigmatique axée sur l'efficacité de près de cinquante méthodes d'évaluation du capital humain utilisées dans le monde entier (Scholz, Stein et Bechtel, 2011), cette méthode conduit à un résultat en termes financiers et respecte le plus grand nombre de critères d'efficacité en matière de gestion du personnel, le tout dans la transparence grâce à une évaluation externe. Cette méthode d'évaluation est composée de quatre éléments : la « base de valeur du capital humain » exprime les effectifs qui contribuent à la production de valeur ajoutée. L'ensemble du personnel est d'abord divisé en groupes d'employés. La grille quantitative résulte du nombre d'employés en équivalent temps plein (*full-time equivalents*) tandis que la grille de valeurs applique des prix de référence du marché du travail aux secteurs professionnels. La « perte de valeur du capital humain » représente le lien avec la gestion des connaissances inhérente à la société de la connaissance et prend en considération le laps de temps durant lequel le savoir est pertinent pour la création de la valeur au sein de l'entreprise. L'« augmentation de valeur du capital humain » fonctionne dans le sens inverse et exprime les investissements en matière de formation de personnel effectués au cours de la période d'évaluation. Enfin, la « variation de valeur du capital humain » est basée sur l'idée selon laquelle la valeur du capital humain varie en fonction de la motivation du personnel : plus la motivation est grande, plus la valeur du capital humain augmente et inversement. Afin de quantifier la variation de valeur du capital humain, un index de motivation est créé ; il comprend les notions de *commitment* (vouloir), de *context* (pouvoir) et de *retention* (devenir). En assemblant les différents éléments, on obtient la formule de Sarrebruck qui permet le calcul de la valeur du capital humain d'une organisation, d'un service ou d'une équipe (tableau 2).

TABLEAU 2 : LA FORMULE DE SARREBRUCK

Capital humain = $\sum_{i=1}^g [(FTE_i \cdot I_i \cdot f(w_i, b_i) + PE_i) \cdot M_i]$	
i	Groupe d'employés
FTE_i	Équivalents temps plein : nombre d'employés converti en poste à temps plein et standardisé en fonction de la durée moyenne d'un emploi à temps plein en Allemagne du groupe d'employés i .
I_i	Salaires moyens habituels dans le secteur selon les tarifs en vigueur sur le marché du travail par groupe d'employés i conformément aux études de rémunération actuelles.
w_i	Durée moyenne de la pertinence des connaissances du groupe d'employés i .
b_i	Ancienneté moyenne du groupe d'employés i .
PE_i	Dépenses en formation pour le groupe d'employés i au cours de la dernière année, dans le cadre du calcul pondéré par w_i .
M_i	Index de motivation du groupe d'employés i .

Source : Scholz, Stein et Bechtel, 2011.

Le darwinisme et l'opportunisme : penser en termes d'intérêts

D'un point de vue darwinien, l'intérêt de l'administration publique réside lui aussi dans le maintien du savoir existant et du cœur de compétences consistant à pouvoir à tout moment s'adapter à un changement d'environnement important. À l'inverse, l'intérêt de chacun des employés réside d'un point de vue opportuniste dans la tentative d'imposer au maximum leurs propres intérêts. La formation du personnel au cours de laquelle l'employé acquiert des connaissances à la fois pour l'organisation et pour lui-même peut concilier ces deux objectifs. Lors de l'évaluation du capital humain, l'apprentissage contribue à l'augmentation de la valeur du capital humain. Un processus est ainsi engagé qui, en se basant sur certains indices, conduit à la gestion quantitative du capital humain, gestion qui a elle-même des répercussions sur les indices inhérents. Il apparaît ainsi que les instruments tels que la gestion des connaissances, la formation du personnel et la motivation constituent de réels leviers de valeur dont l'effet peut être quantifié en termes de rendement.

Mais peut-on, dans le darwiportunisme, considérer les travailleurs comme du capital humain? La réponse est oui. D'un point de vue éthique, on peut donc calculer la valeur du capital humain d'une entreprise et d'une université dans la mesure où certaines normes de base centrales et éthiques sont respectées, par exemple le fait de renoncer à évaluer des personnes individuelles et le recours à des groupes d'employés dans leur ensemble pour procéder à l'évaluation (Müller, 2011).

L'efficience et l'efficacité : penser en termes d'objectifs opérationnalisés

Pour se défaire d'une vision portant uniquement sur les coûts, il est nécessaire de fixer des objectifs appropriés servant de critères d'évaluation de la viabilité. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les universités publiques et les conséquences du processus de Bologne. Le fait de mettre l'accent sur le capital humain est ici suffisant : comparativement aux méthodes d'évaluation axées sur les coûts, le critère du capital humain est moins susceptible d'anticiper les décisions de gestion et répond à d'autres exigences. Ce critère est orienté sur l'économie, ce qui le rend compatible avec la gestion des universités de plus en plus orientée sur les ressources. Il rend par ailleurs compte du potentiel de performance des personnels de l'université et établit donc un lien avec la motivation et les conditions de travail des employés. Il est en outre doté d'une fonction de mise en garde afin de pouvoir remédier à temps à d'éventuels dysfonctionnements. En vue d'un effet de gestion, il permet la dérivation d'implications d'actions concrètes pour les personnes concernées et – c'est là le point central – il crée un lien avec la qualité de la formation, variable orientée sur le succès qui constitue le principal avantage concurrentiel d'une université. Enfin, il peut être appliqué de manière pragmatique.

Le présent et l'avenir : penser en termes de systèmes de gestion axés sur les connaissances

Opter pour la gestion du capital humain comme approche novatrice de la gestion des connaissances a pour conséquence de penser en termes de systèmes de gestion axés sur les connaissances. Une stratégie d'application est bien plus que la simple accumulation de phrases vides, il s'agit d'un instrument qui permet de créer un cœur de compétences autour de la pérennisation du système. La gestion découlant de l'évaluation du capital humain montre comment les réserves de connaissances de l'organisation évoluent au fil du temps, permettant ainsi de réagir en conséquence. Grâce à cette faculté de réaction, les intérêts des parties prenantes sont préservés sans que les indices financiers ou les coûts soient les seuls moteurs de la gestion. Pour la première fois, le capital humain est établi comme facteur pertinent de gestion permettant – dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes – une organisation et une orientation stratégiques de la structure. La mesure du capital humain apparaît alors comme une possibilité d'intégrer de nouveaux critères de succès dans le débat autour de la gestion.

■ UNE GESTION DES UNIVERSITÉS BASÉE SUR LES VALEURS DE CAPITAL HUMAIN PLUTÔT QUE SUR LES COÛTS DE FORMATION

Le public et l'administration : l'adaptation d'une évaluation du capital humain aux universités publiques

Les universités étant des systèmes constitués de personnes jouant différents rôles, l'accent est presque inévitablement mis sur le capital humain (Würtenberger,

2007). Le personnel (les enseignants, les assistants, le personnel administratif) ne se résume pas à un générateur de coûts; il constitue implicitement un facteur potentiel de rendement (Stein, 2007). Dans le contexte des débats portant sur l'optimisation, les acteurs évoluant au sein des universités doivent s'habituer à parler des employés en termes de ressources. Ces employés (en premier lieu les professeurs et les maîtres de conférences) sont l'une des valeurs essentielles de l'université et représentent un avantage décisif à l'égard de la concurrence. Par rapport aux autres universités, cet avantage peut être optimisé grâce à des mesures adaptées en matière de gestion du personnel de telle sorte que les enseignants eux-mêmes, les étudiants en tant que clients et le système national d'éducation dans son ensemble en tirent profit. L'instrument de gestion économique au sein des universités est nécessairement l'évaluation du capital humain.

Grâce au recensement régulier du capital humain dans les universités publiques, on peut observer si le capital humain augmente ou diminue. Cela permet de jeter une lumière nouvelle sur certaines mesures de la direction de l'université : si les professeurs sont découragés par des rituels féodaux démotivants, une réduction du capital humain apparaît inévitablement et les présidents d'université se transforment alors en destructeurs de capital. Cela prend un tour encore plus dramatique lorsque des employés compétents quittent l'université : là aussi, cela équivaut à un investissement précaire en capital humain. Chaque université publique doit se positionner sur le marché de la formation en s'efforçant de promouvoir son statut d'établissement de formation de qualité, son capital humain doit par conséquent être supérieur à celui des autres universités. La somme d'argent mise à la disposition des universités varie en fonction de la qualité et de la réputation de l'établissement. Au sein du système universitaire, il serait bon que l'ensemble de l'analyse concurrentielle (Porter, 1980) subisse un élargissement substantiel grâce à une gestion du capital humain clairement défini.

L'évaluation du capital humain et la gestion de ces potentiels de connaissances au sein des universités publiques devraient inciter les universités à rendre compte activement de leur capital humain. Une telle reddition des comptes, également indispensable pour les entreprises (Möller, Scholz et Stein, 2009; Scholz, 2010), peut ensuite conduire à une réévaluation des décisions de gestion. Les répercussions sont nombreuses : les présidents d'université ne sont soudain plus jugés uniquement en fonction du nombre d'étudiants et des financements extérieurs, mais en fonction de leur capacité à créer du capital humain, à le conserver et à le rentabiliser.

Pourquoi ne pas fixer des objectifs concrets à l'intention des directions d'université, objectifs articulés autour de l'augmentation du capital humain du personnel de l'université et accompagnés d'une rémunération à la performance? Par ailleurs, une analyse comparative du capital humain des différentes universités pourrait venir compléter les autres palmarès universitaires dont les systèmes de critères d'évaluation sont déjà sous le feu de la critique. On pourrait même aller jusqu'à fixer comme objectif aux ministres de la Recherche et de l'Éducation une augmentation du capital humain au sein des universités placées sous leur responsabilité. Pourquoi ne seraient-ils pas eux aussi soumis à un système de rémunération à la performance?

Le darwinisme et l'opportunisme : lumière sur les intérêts systémiques des universités publiques

Comme nous l'ont montré les quatre stades de développement des universités publiques allemandes, le système actuel se distingue par la jungle négociatrice centrée sur l'individu dans laquelle les professeurs tentent d'améliorer leur propre sort au détriment de l'université. Face à eux, les présidents essaient de renforcer leur pouvoir centralisé jusqu'à ce que les facultés, les doyens et les professeurs n'aient plus aucune autonomie de décision. En analysant cette situation à l'aune de l'évaluation du capital humain, on se rendrait compte que cette manière d'agir ne favorise en rien le développement de connaissances pertinentes, car il n'est pas ici question du cœur de compétences portant sur la disposition au changement, mais uniquement d'attribution du pouvoir et d'un certain statut.

À l'inverse, si l'on encourageait des systèmes de décisions décentralisés, comme le prévoit le corporatisme universitaire, cela permettrait, avec un budget comparable, de créer davantage de capital humain au sein des universités grâce à l'augmentation du niveau de connaissances et du degré de motivation. Avec le concours de ce capital humain, les universités seraient viables sur le long terme, car cela créerait une compétence de changement permettant à la fois l'optimisation de l'individu et celle de l'université en tant que système collectif.

L'efficacité et l'efficacé : l'économisation au sein des universités publiques

Si l'on applique cette logique du capital humain au processus de Bologne, des faiblesses dramatiques apparaissent. Commençons par la gestion des connaissances : le processus de Bologne avec toutes ses facettes, de la baisse des salaires à la réduction de l'autonomie, conduit à une antisélection et incite les jeunes scientifiques compétents à envisager d'autres options de carrière. En effet, qui a envie de travailler dans ce système en échange d'un salaire extrêmement bas et sans presque aucune autonomie ? Dans le pire des cas, tout au plus ceux qui n'ont aucune autre perspective de carrière. Certains professeurs sont sûrement capables d'optimiser leur position dans ce système en recourant à un égoïsme brutal et à d'autres stratégies de zèle sur le dos de leurs collègues, mais ce groupe ne représente ni la règle ni la norme. Par contre, si, à l'exception de quelques idéalistes, seuls les scientifiques difficiles à placer restent, alors les bilans des connaissances des universités concernées se dégradent. Le diagnostic est encore plus extrême pour ce qui est de la gestion de la motivation au sein des universités. À force d'être frustré par les directives de Bologne et d'être critiqué – dès qu'il ose opposer une quelconque forme de résistance constructive – par le pouvoir politique, certains médias et les syndicats étudiants, le personnel a alors tendance à passer en mode de « démission interne ».

Dans la mesure où les connaissances, mais aussi la motivation du personnel d'une université, sont les bases du capital humain d'une université, des baisses de ces deux composantes entraînent irrémédiablement une baisse essentielle du capital humain des universités. La mise en œuvre d'une nouvelle gestion universitaire

nécessite dès le départ des instruments de gestion qui ne sont pas les instruments d'un pouvoir centralisé. La gestion doit donc être perçue en opposition à la bureaucratie centralisée. Une vision de la gestion qui soit compatible avec les principes de décentralité et de subsidiarité est nécessaire. Cela correspondrait d'ailleurs à une évolution qui se profile au sein de nombreuses bureaucraties : « *The overall results for authority show clear support for the post-bureaucratic ideal, with a low degree of centralization and a relatively large degree of individualization* » (Bolin et Härenstam, 2008, p. 556). Un complément met l'accent sur le caractère participatif des universités :

Universities also become more connected to influence from their local publics and less endogenous. Elected representatives become more assertive in higher education policy making, locally as well as nationally. Higher education institutions become less bureaucratized and more vital as the development of active systems of externally facing dialogue influences and broadens the well developed and inward facing organisational apparatus located within higher education institutions. So power may shift to those with political skills and bases, and those able to engage in acts of collective organisation (Ferlie, Musselin et Andresani, 2008, p. 334).

Le présent et l'avenir : le suivi du capital humain au sein des universités publiques

Le fait d'évaluer à intervalles réguliers le capital humain d'une université permet de vérifier si l'université perd ou gagne en termes de valeurs absolues de capital humain et si ce capital moyen par personne augmente ou diminue. Les résultats permettent par ailleurs de savoir quels facteurs du capital humain, c'est-à-dire la gestion des connaissances ou de la motivation ou bien les changements numériques au sein du personnel, sont à l'origine de cette évolution. Cette information peut ensuite être utilisée comme fonction de mise en garde anticipée. En ce qui concerne l'efficacité de la gestion de l'université, les résultats de cette évaluation permettent de s'assurer que les frais de gestion du personnel ne sont pas disproportionnés comparativement au capital humain produit. En effet, il serait inefficace que les coûts de gestion du personnel de l'université augmentent tandis que son capital humain diminue. Pour finir, les mouvements du capital humain permettent de retracer l'évolution de l'université et de la comparer avec celle des autres universités. On peut ainsi en tirer des stratégies qui doivent par ailleurs répondre aux autres objectifs de développement de l'université : à quel niveau la gestion de la motivation doit-elle être améliorée ? Où des conditions générales insuffisantes entravent-elles le bon déroulement du travail ? Comment le personnel compétent peut-il être lié à l'université ? À quel niveau doit-on investir dans la formation du personnel afin de préserver le niveau des connaissances ?

En mettant l'accent sur le capital humain, le concept d'économisation présenté ici répondrait à l'intention initiale de Bologne : pour créer un espace universitaire unifié et concurrentiel à l'échelle internationale, il ne faut pas que l'unification des pays européens se fasse en nivelant par le bas. Au contraire, il faut permettre au sein des universités le développement d'un capital humain qui soit en mesure d'apporter une formation motivante et de qualité aux étudiants et

de garantir durablement la compétitivité européenne devant des prestataires de formation situés dans d'autres régions du monde.

■ CONCLUSION

Chaque fois qu'un problème non anticipé et auquel il faut trouver une solution apparaît au sein des administrations publiques, on cherche par réflexe un instrument mécanique susceptible de résoudre ce problème. Une citation résume très bien cette situation :

Frequent attempts are being made to increase the performance of public employees using oversimplified steering tools, without recognizing that, more likely, the opposite is occurring and that the responsibility of public employees is being called into question. To increase performance in the modern constitutional state, both are necessary: employees who are committed to the public interest and to the organization as well as a soundly managed and goal-oriented public administration (Ritz, 2009, p. 71).

La réaction aux prescriptions de Bologne fut un instrument de ce type, à savoir l'introduction d'une gestion centralisée de type féodal. Mais comme nous l'avons démontré avec l'exemple des universités publiques, une gestion efficace et efficiente est composée de plusieurs éléments qui, bien qu'étudiés séparément, ne peuvent être introduits de manière isolée, mais doivent être mis en œuvre sous forme de système.

La solution consiste à combiner le concept de capital humain avec la structure corporatiste. Le capital humain des chercheurs et professeurs des universités est tout à fait quantifiable, ainsi que son évolution au fil du temps. Cette nouvelle approche pourrait mettre fin à la dynamique interne structurelle inévitable : pour cela, il faudrait que l'idée directrice décentralisée d'une subsidiarité cohérente fasse son chemin dans les esprits afin que les professeurs soient de nouveau responsables des programmes d'enseignement et de recherche, programmes désormais interdisciplinaires. L'importance d'une bonne gestion des connaissances et d'une bonne gestion de la motivation au sein de l'université serait ainsi plus visible et pourrait entraîner un effet de gestion.

Pour les administrations publiques, cela signifie la chose suivante : tirez des enseignements des expériences faites par les universités publiques ! Jouant un rôle de catalyseur, le processus de Bologne a entraîné davantage de changements que dans aucune autre administration publique, à l'exception peut-être de l'armée à la fin de la guerre froide. Il est néanmoins prévisible qu'à l'avenir, les administrations publiques devront elles aussi se pencher de plus près sur les questions de gestion stratégique du personnel. Aux prises avec la question d'une gestion orientée sur le savoir, elles auront alors besoin d'une orientation fondamentale. Une gestion du capital humain consciente de la part des universités contribue à résoudre les défis identitaires et économiques. Cette prise de conscience ne concerne pas uniquement les universités publiques : les autres administrations publiques doivent elles aussi développer un cœur de compétences leur permettant de s'adapter à tout moment aux changements sans pour autant que leur identité ne disparaisse. Les administrations publiques peuvent ici tirer des enseignements du problème structurel existant au sein des universités.

BIBLIOGRAPHIE

- Altbach, P. G., P. J. Gumport et R. O. Berdahl (2011). *American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political, and Economic Challenges*, Baltimore, JHU Press.
- Berne, E. (1964). *Games People Play*, New York, Grove Press.
- Blenkhorn, D. L. et B. Gaber (1995). « The Use of “Warm Fuzzies” to Assess Organizational Effectiveness », *Journal of General Management*, vol. 21, n° 2, p. 40-51.
- Bogumil, J. et S. Grohs (2009). « Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen », dans J. Bogumil et R. G. Heinze (dir.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin, Sigma, p. 139-149.
- Bolin, M. et A. Härenstam (2008). « An Empirical Study of Bureaucratic and Post-Bureaucratic Characteristics in 90 Workplaces », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 29, n° 1, p. 541-564.
- Bologna-Erklärung (1999). *Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister*, www.bmbf.de/pub/bologna_deu.pdf (page consultée le 23 février 2009).
- Bovaird, T. (2007). « Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Services », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 5, p. 846-860.
- Buelens, M. et H. van den Broeck (2007). « An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 1, p. 65-74.
- Burns, T. et G. M. Stalker (1961). *The Management of Innovation*, London, Tavistock.
- Darwin, C. R. (1872). *The Origin of Species*, 6^e édition, London, Murray.
- Ebert-Steinhübel, A. (2011). *Modernisierungsfall(e) Universität. Wege zur Selbstfindung einer eigensinnigen Institution*, München, Mering, Hampp.
- Eisenhardt, K. M. et J. A. Martin (2000). « Dynamic Capabilities: What Are They? », *Strategic Management Journal*, vol. 21, special issue, p. 1105-1121.
- Ferlie, E., C. Musselin et G. Andresani (2008). « The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective », *Higher Education*, vol. 56, n° 3, p. 325-348.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, London, Pitman.
- Hirst, G. et autres (2011). « How Does Bureaucracy Impact Individual Creativity? A Cross-Level Investigation of Team Contextual Influences on Goal Orientation-Creativity Relationships », *Academy of Management Journal*, vol. 54, n° 3, p. 624-641.
- Jensen, M. C. et W. H. Meckling (1976). « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4, p. 305-360.
- Jost, P.-J. (dir.) (2001). *Die Prinzipal-Agenten-Theorie in der Betriebswirtschaftslehre*, Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Lawrence, P. R. et J. W. Lorsch (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Boston, Harvard Business School.
- Maeße, J. (2010). *Die vielen Stimmen des Bologna-Prozesses. Zur diskursiven Logik eines bildungspolitischen Programms*, Bielefeld, transcript.

- Miller, D. et P. H. Friesen (1984). *Organizations: A Quantum View*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Mitchell, R. K., B. R. Agle et D. J. Wood (1997). « Towards a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principles of Who and What Really Counts », *Academy of Management Review*, vol. 22, n° 4, p. 853-886.
- Möller, K., C. Scholz et V. Stein (2009). « Möglichkeiten und Mehrwert einer Berichterstattung über Human Capital », *Controlling*, vol. 21, n° 10, p. 512-518.
- Müller, S. (2011). *Humankapitalethik. Ein handlungsleitendes Modell zum verantwortungsvollen Umgang mit Humanvermögen*, München – Mering, Hampp.
- Nawab, S., J. Ahmad et S. Khuram (2011). « An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations », *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, vol. 2, n° 11, p. 110-127.
- Orr, D., M. Jaeger et A. Schwarzenberger (2007). « Performance-based Funding as an Instrument of Competition in German Higher Education », *Journal of Higher Education Policy & Management*, vol. 29, n° 1, p. 3-23.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York, Free Press.
- Prahalad, C. K. et G. Hamel (1990). « The Core Competence of the Corporation », *Harvard Business Review*, vol. 68, n° 3, p. 79-91.
- Raub, S. (2007). « Does Bureaucracy Kill Individual Initiative? The Impact of Structure on Organizational Citizenship Behavior in the Hospitality Industry », *International Journal of Hospitality Management*, vol. 27, n° 1, p. 179-186.
- Riege, A. et N. Lindsay (2006). « Knowledge Management in the Public Sector: Stakeholder Partnerships in the Public Policy Development », *Journal of Knowledge Management*, vol. 10, n° 3, p. 24-39.
- Ritz, A. (2009). « Public Service Motivation and Organizational Performance in Swiss Federal Government », *International Review of Administrative Science*, vol. 75, n° 1, p. 53-78.
- Schein, E. H. (1980). *Organizational Psychology*, 3^e édition, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Schimank, U. (2009). « Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive », dans J. Bogumil et R. G. Heinze (dir.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin, Sigma, p. 123-137.
- Scholz, C. (2010). *Human Capital Reporting: Erste Ansätze eines Standardisierungsvorschlags*, Arbeitspapier des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insb. Organisation, Personal- und Informationsmanagement an der Universität des Saarlandes, n° 93, Saarbrücken.
- Scholz, C. (2009). « Feudalistische Steuerungslogik als Marktverhinderung », dans C. Scholz et V. Stein (dir.), *Bologna-Schwarzbuch*, Bonn, Deutscher Hochschulverband, p. 183-194.
- Scholz, C. (2006). « Markt oder Nicht-Markt? », *Forschung & Lehre*, vol. 13, n° 8, p. 449.
- Scholz, C. (2003). *Spieler ohne Stammplatzgarantie*, Darwiportunismus in der neuen Arbeitswelt, Weinheim, Wiley-VCH.
- Scholz, C. (1999). « Darwiportunismus: Das neue Szenario im Berufsleben », *WISU – Das Wirtschaftsstudium*, vol. 28, p. 1182-1184.

- Scholz, C. (1992). « Effektivität und Effizienz, organisatorische », dans E. Frese (dir.), *Handwörterbuch der Organisation*, 3^e édition, Stuttgart, Poeschel, p. 533-552.
- Scholz, C. et V. Stein (2011). « Überlebenskritische Fragen zur Struktur von Universitäten », *Forschung & Lehre*, vol. 18, n° 1, p. 26-28.
- Scholz, C. et V. Stein (2010). « Bilder von Universitäten – Ein transaktionsanalytisch-agenturtheoretischer Ansatz », *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, vol. 62, n° 2, p. 129-149.
- Scholz, C. et V. Stein (dir.) (2009). *Bologna-Schwarzbuch*, Bonn, Deutscher Hochschulverband.
- Scholz, C., V. Stein et R. Bechtel (2011). *Human Capital Management. Raus aus der Unverbindlichkeit!*, 3^e édition, Köln, Luchterhand.
- Schreyögg, G. et M. Kliesch-Eberl (2007). « How Dynamic Can Organizational Capabilities Be? Towards a Dual-Process Model of Capability Dynamization », *Strategic Management Journal*, vol. 28, n° 9, p. 913-933.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Illinois-New York, Row, Peterson and Company.
- Simon, H. A. (dir.) (1957). *Models of Man: Social and Rational*, New York, Wiley.
- Stein, V. (2007). « Human Capital Management: The German Way », *Zeitschrift für Personalforschung*, vol. 21, n° 3, p. 295-321.
- Stewart, I. et V. Joines (1987). *TA Today: A New Introduction to Transactional Analysis*, Nottingham, Lifespace.
- Stukalina, Y. (2008). « How to Prepare Students for Productive and Satisfying Careers in the Knowledge-Based Economy: Creating a more Efficient Educational Environment », *Technological & Economic Development of Economy*, vol. 14, n° 2, p. 197-207.
- Teece, D. J., G. Pisano et A. Shuen (1997). « Dynamic Capabilities and Strategic Management », *Strategic Management Journal*, vol. 18, n° 7, p. 509-533.
- Weibler, J. (2009). « Kooperation und Partizipation als Auslaufmodell », dans C. Scholz et V. Stein (dir.), *Bologna-Schwarzbuch*, Bonn, Deutscher Hochschulverband, p. 77-88.
- Wiig, K. M. (2002). « Knowledge Management in Public Administration », *Journal of Knowledge Management*, vol. 6, n° 3, p. 224-239.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.
- Würtenberger, T. (2007). « Humankapital Hochschullehrer. Das Zeitbudget für Wissenschaft und Forschung », *Forschung & Lehre*, vol. 14, n° 7, p. 398-400.