



HAL
open science

Évaluation d'un plan national de simplification administrative. Le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche

Clément Pin

► **To cite this version:**

Clément Pin. Évaluation d'un plan national de simplification administrative. Le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche. *LIEPP Policy Brief*, 2021, 50, 10.25647/liepp.pb.50 . hal-03384744

HAL Id: hal-03384744

<https://hal.science/hal-03384744>

Submitted on 19 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

Évaluation d'un plan national de simplification administrative. Le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche

RÉSUMÉ

Clément Pin*

clement.pin@sciencespo.fr
Sciences Po, LIEPP

Ce Policy Brief présente une partie des résultats d'une recherche évaluative portant sur le plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche lancé en 2016. Il se focalise sur deux « chantiers de simplification » : celui de l'interopérabilité nationale des systèmes d'information des activités de recherche, et celui de la dématérialisation de la gestion des ressources humaines. Deux ensembles de résultats sont présentés : des résultats génériques concernant la nature et les enjeux de la mise en œuvre d'une politique de simplification ; des enseignements portant plus spécifiquement sur l'évolution des politiques universitaires françaises. La recherche tend à confirmer l'intérêt de la problématique de la simplification pour renouveler les politiques universitaires, et aboutit à préconiser qu'elles intègrent davantage un accompagnement administratif se fondant sur l'expression par les universités de leurs propres besoins en la matière.

ABSTRACT

This Policy Brief presents some of the results of an evaluative research on the simplification plan for higher education and research launched in 2016. It focuses on two "simplification streams": national interoperability of information systems for research activities, and dematerialisation of human resources management. Two sets of results are presented: generic results concerning the nature and challenges of implementing a simplification policy; lessons relating more specifically to the evolution of French university policies. The research tends to confirm the interest of the issue of simplification for the renewal of university policies, and leads to the recommendation that they should integrate more administrative support based on the expression by universities of their own needs in this area.

* L'auteur adhère à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'a déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.

Comment citer cette publication :

Clément Pin, Evaluation d'un plan national de simplification administrative. Le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche, *LIEPP Policy Brief*, n°50, 2021-03-05.

Introduction

L'objectif de simplification a pris une place accrue dans les politiques de réforme administrative depuis les années 1990 (Bartoli et al., 2016). En France, il a été placé au cœur des réformes administratives portées au titre de la « modernisation de l'action publique » (MAP) durant la présidence Hollande (2012-2017).

Si simplifier signifie littéralement passer de ce qui est multiple à ce qui est un, le terme de simplification peut évoquer deux approches différentes de réformes administratives (Jeannot, Guillemot, 2010). Une première, à un niveau macro, consiste à réduire le nombre d'entités administratives par des processus de suppression ou de fusion. Les motivations affichées sont alors pour l'essentiel économiques et/ou stratégiques (renforcer la capacité de pilotage de l'administration). Néanmoins, dans le contexte français, la catégorie de simplification renvoie plutôt à une approche de niveau micro, qualifiable de gestionnaire, consistant à diffuser, dans le fonctionnement des structures administratives existantes, des normes, des pratiques et des outils facilitant les démarches des usagers auprès de l'administration.

L'objectif affiché est alors celui d'une meilleure efficacité de l'administration et d'une plus grande satisfaction de l'utilisateur.

Une réforme de simplification ainsi entendue vise à réduire la « charge administrative » pour les agents et les usagers, en réduisant le temps et le nombre d'étapes nécessaires pour effectuer une procédure administrative telle qu'établir et fournir un document, ou encore se voir reconnaître un droit et toucher une allocation. Parmi les moyens de simplification figurent ainsi souvent la mise en place de nouvelles infrastructures ou de nouveaux outillages techniques, s'appuyant sur les possibilités offertes par les technologies numériques, pour automatiser la circulation d'informations utiles à la réalisation de processus de gestion voire à l'établissement d'actes administratifs.

En 2016, le secrétariat d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche a lancé un plan de simplification destiné à transformer le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (universités, écoles, organismes de recherche) au bénéfice de leurs personnels et de leurs usagers (MENESR, 2016). Ce plan regroupait 70 mesures jugées prioritaires, réparties en quatre catégories : formation et vie universitaire, activités de recherche, gestion des personnels, gestion des établissements. Chacune des mesures identifiait des procédures, règles ou outils à modifier ou à développer, en indiquant les actions à réaliser pour y parvenir, avec leur calendrier prévisionnel.

Le lancement de ce plan d'actions faisait suite à une série de réformes institutionnelles engagées depuis une dizaine d'années pour réformer le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les évolutions législatives successives (LOPR en 2006, LRU en 2007, Loi ESR en 2013) et le déploiement de nouveaux instruments financiers (Plan Campus en 2008, PIA en 2010 et 2013) ont notamment contribué à transformer le fonctionnement des universités, en légitimant leur autonomie et en leur

transférant un bloc de compétences auparavant exercées par l'État, à savoir la maîtrise globale de leur budget, la gestion de leur masse salariale, et la possibilité de devenir propriétaires de leur patrimoine immobilier

(Musselin, 2017 ; Barrier, Musselin, 2015). Au regard de ces évolutions, l'intention de l'État d'intervenir dans les pratiques et les outils de gestion des universités peut surprendre : paradoxe révélateur d'une autonomie « à la française » des universités.

Ce Policy Brief présente une partie des résultats d'une recherche évaluative portant sur le plan de simplification (Pin, 2019), et en tire des enseignements concernant la politique universitaire française. Nous montrons que, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, cette politique n'a pas uniquement servi un objectif de simplification.

"dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, cette politique n'a pas uniquement servi un objectif de simplification"

Méthodologie

La nature et le calendrier des mesures du plan de simplification se prêtant peu à une évaluation de type étude d'impact, c'est une démarche de type « évaluation-accompagnement-adaptation » (Bergeron et al., 2017), mobilisant une méthodologie qualitative, qui a été adoptée pour analyser le contexte et les processus de mise en œuvre.

L'évaluation s'est centrée sur trois « chantiers de simplification », correspondant à des groupes de mesures liées par leurs objets et leurs systèmes d'action.

Le protocole d'enquête visait à recueillir des données au niveau national et local pour identifier les écarts potentiels entre les objectifs définis nationalement et les préoccupations et attentes existant au niveau des établissements.

L'enquête conduite à l'échelle locale a été ciblée sur quatre universités choisies en référence à une typologie prenant pour variable principale la variété de leur capacité stratégique (Thoenig, Paradeise, 2016).

Les données récoltées regroupent une vaste documentation écrite (textes officiels, rapports, littérature grise, documents de travail), 77 entretiens, et des observations réalisées à l'occasion de 5 réunions de travail de niveau national (associant des membres du ministère et des membres d'institutions partenaires du ministère). Sur les 77 entretiens, 44 ont été réalisés avec des acteurs de niveau national (membres du ministère et d'autres institutions nationales) et 33 avec des acteurs de niveau local (membres politiques et administratifs des directions d'universités).

En définissant au niveau national des outils de gestion ayant vocation à être quotidiennement utilisés par les universités, elle façonne l'évolution de leurs relations avec l'État, ainsi qu'avec d'autres institutions nationales (organismes de recherche et CNU notamment).

Cette évaluation repose sur une enquête multi-située, à l'échelle nationale (auprès du ministère et de ses partenaires nationaux) et à l'échelle locale (auprès d'une sélection de quatre universités – nommées ici Pariphérie, Paris-Monde, Fusionidix et Métropisite – et de deux organismes de recherche – CNRS et INRA). Deux « chantiers de simplification » sont analysés : celui de l'interopérabilité nationale des systèmes d'information de gestion des activités de recherche (1), et celui de la dématérialisation de la gestion des ressources humaines (2).

1. Comment faire communiquer les systèmes d'information des laboratoires?

1.1. La production de nouveaux outils nationaux de gestion

L'objectif de rendre interopérables les systèmes d'information des activités de recherche (usuellement nommés « SI Recherche ») a été identifié bien antérieurement au lancement du plan de simplification. Il s'est progressivement imposé comme un moyen technique pour traiter un ensemble de problèmes liés aux caractéristiques structurelles du système français de la recherche, en particulier la dualité universités / organismes de recherche, qui persiste malgré la généralisation des Unités mixtes de recherche (UMR) comme unités de gestion de base de la recherche. Les UMR sont multitutelles : contractuellement rattachées à plusieurs tutelles (organismes de recherche, universités, voire écoles), elles gèrent leurs activités en mobilisant des ressources humaines et financières provenant de leurs différentes tutelles, selon des règles, procédures et outils différents.

Cette situation institutionnelle des UMR induit des charges administratives spécifiques pour les directeurs et les agents des UMR, contraints de « jongler » entre les règles, procédures et outils propres à chacune de leurs tutelles. Du point de vue des tutelles, cette situation rend difficile le calcul du « coût complet » du fonctionnement des UMR, et donc l'accès aux informations de base permettant d'exercer un contrôle sur le financement des UMR et l'utilisation qu'elles font de leurs ressources.

Dans la phase d'élaboration du plan de simplification, les acteurs nationaux directement concernés s'en sont saisi comme une fenêtre d'opportunité pour développer l'interopérabilité des SI recherche. En a notamment résulté la promotion de trois outils informatiques :

- GESLAB pour la gestion financière des projets de recherche des laboratoires ;
- DIALOG pour la demande de ressources dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle ;

- CAPLAB pour une vision consolidée de l'ensemble des projets des laboratoires.

Au moment du lancement du plan de simplification, deux de ces trois logiciels (GESLAB et DIALOG) existent déjà. Le plan de simplification consiste ainsi à étendre l'utilisation de ces outils créés par le CNRS aux universités, afin qu'elles puissent partager plus facilement leurs informations avec le CNRS sur leurs UMR communes. En 2015, seul le logiciel CAPLAB est encore à créer et sa production est confiée à l'Université d'Auvergne, en coordination avec d'autres universités et organismes.

Depuis le lancement du plan, ces trois logiciels ont connu une mise en œuvre contrastée. L'enjeu principal pour l'avancée de ce type de projet réside moins dans la définition des solutions techniques que dans la qualité de la coordination entre les multiples institutions concernées. Cette variable explique une différence de rythme dans la progression des projets GESLAB et DIALOG. Intéressant initialement peu les présidents d'université, le projet GESLAB a mis du temps à démarrer. À la différence de DIALOG, qui remplit essentiellement une fonction d'aide au pilotage pour les tutelles (dans le cadre des procédures budgétaires annuelles), GESLAB a été dès l'origine « conçu laboratoire, et non tutelle » (entretien, responsable SI Recherche au MESRI, 30 janvier 2018). Très utile pour la gestion financière au quotidien des laboratoires, GESLAB n'est en revanche d'aucune utilité pour les acteurs décisionnaires.

Concrètement, l'interopérabilité entre les universités et le CNRS, en matière de gestion financière, consiste à modifier les paramètres de GESLAB pour que ce logiciel puisse communiquer avec le logiciel de gestion financière de l'AMUE (SIFAC). Cette « passerelle informatique » est opérationnelle depuis 2018, mais son utilisation ne revêt jusqu'à présent aucun caractère obligatoire.

Si le chantier de transformation des systèmes d'information recherche de l'ESR n'est pas né avec le plan de simplification, sa mise à l'agenda politique national n'a pas non plus cessé depuis l'alternance politique de 2017. Les attentes politiques à l'égard de ce chantier ont même eu tendance à se renforcer, tout en incitant ses promoteurs à ajuster ses fonctionnalités : les projets GESLAB, DIALOG et CAPLAB ont été regroupés dans un projet baptisé « SI Labo » ; et, dans un contexte d'attentes accrues des parlementaires en matière de contrôle des financements publics de la recherche, le projet « SI Labo » a intégré la création d'une « brique décisionnelle » destinée à assurer une fonction d'aide au pilotage pour les responsables nationaux de la politique de recherche.

1.2. La délicate diffusion des nouveaux outils à l'échelle des universités

Saisir les conditions de mise en œuvre d'un projet national tel que « SI Labo » nécessite de

prendre en compte le contexte propre aux universités en matière de gestion des activités de recherche. Si la recherche est unanimement perçue comme une mission centrale, les universités accordent à leurs outils de gestion dans ce domaine une attention variable.

Deux facteurs sont en jeu : l'inégale capacité à obtenir des contrats de recherche, et le mode de relation que les universités cherchent à instaurer avec leur environnement institutionnel, en premier lieu avec les grands organismes de recherche (ainsi qu'avec d'autres universités dans le cadre des regroupements tels que les COMUE).

L'université Pariphérie fournit le cas d'un établissement resté jusqu'à présent complètement à la marge de l'ensemble des projets nationaux regroupés aujourd'hui sous le nom « SI Labo ». Lorsque l'on évoque ces projets avec le vice-président systèmes d'information et le directeur des systèmes d'information, ceux-ci émettent de fortes réserves sur leur pertinence. De leur point de vue, si un SI recherche était à développer dans leur établissement, sa vocation première ne serait pas de faire remonter de l'information dans une logique de contrôle externe ou de pilotage à distance des universités, mais de faire circuler l'information entre les différentes composantes de l'université.

Metropisite est plus sensible à l'intérêt de faire évoluer ses instruments de gestion de la recherche, dans le souci de favoriser l'interopérabilité avec le CNRS et avec la COMUE. La mise en place de la COMUE a conduit à focaliser rapidement la question de la gestion de la recherche sur les aspects SI et à conférer à ces aspects techniques un caractère particulièrement conflictuel, la COMUE et ses universités membres n'utilisant pas la même famille d'outils informatiques (Cocktail d'un côté, AMUE de l'autre)... Cette situation a justifié une intervention récente de la tutelle nationale pour trouver une issue

à la crise institutionnelle.

De telles perturbations liées à l'existence d'une COMUE sont largement absentes dans le cas de Fusionidix, où l'évolution des outils de gestion est surtout liée au processus de fusion. Plus que Métropisite, et a fortiori que Pariphérie, l'équipe de direction de Fusionidix est pleinement consciente de l'enjeu de transformer ses pratiques et outils de gestion de la recherche. Cette conscience est en partie le produit de démarches engagées par les anciennes universités aujourd'hui fusionnées, sur la base de leurs interprétations des lois LOPR puis LRU réaffirmant le rôle des universités dans la politique nationale de recherche. Les initiatives prises séparément ont pris une nouvelle dimension depuis la fusion, du fait de la labellisation IDEX et du renforcement des liens avec les organismes de recherche, en particulier avec le CNRS. Tous ces éléments contribuent à ce qu'aujourd'hui Fusionidix adhère sur le principe à la démarche nationale engagée avec le projet « SI Labo ». Elle n'est pourtant pas directement concernée dans la mesure où son SI Recherche repose historiquement sur les outils Cocktail, et non sur ceux de l'AMUE soutenus par l'État.

L'attitude de Paris-Monde vis-à-vis du projet « SI Labo » est radicalement différente. La direction est très critique à l'égard du projet national, sur la base d'un désaccord de principe concernant ses orientations politiques et techniques. Si Paris-Monde n'est impliquée dans le développement d'aucun des volets de « SI Labo » (GESLAB, DIALOG, CAPLAB), ce n'est pas par manque d'intérêt pour les enjeux d'un SI Recherche : cette université développe depuis près de dix ans ses propres outils informatiques de gestion des activités de recherche, en support d'une politique ambitieuse et d'une grande continuité stratégique. Consciente de la qualité et du potentiel de ses activités de recherche,

Tableau 1 : Présentation synthétique des universités étudiées

Pseudonymes	Descriptif	Type
Paris-Monde	Paris intramuros Autoproclamée « recherche intensive » Label IDEX confirmé En cours de fusion Administration duale formation / recherche Gouvernance centralisée de type politique	Gratin Prestige ++ Performance ++
Fusionidix	Grande métropole régionale Autoproclamée « recherche intensive » Label IDEX confirmé Fusionnée Administration duale formation / recherche Gouvernance centralisée de type administratif	Aspirant Prestige + Performance ++
Métropisite	Métropole régionale de taille moyenne Université pluridisciplinaire complète Label I-SITE à confirmer COMUE avec projet d'université fédérale Architecture administrative type loi Faure Gouvernance peu centralisée	Vénérable Prestige + Performance -
PariPhérie	Banlieue parisienne Université pluridisciplinaire Label IDEX non confirmé Stratégie COMUE mais marginalisée Architecture administrative type loi Faure Gouvernance très peu centralisée	Missionnaire Prestige - Performance -

la direction de Paris-Monde est soucieuse de se doter des moyens administratifs de sa politique.

Quels que soient les contextes locaux, le sentiment de « charge administrative » est important chez les acteurs en situation de multitutelles. Au-delà des coûts de coordination qu'elle génère, cette situation a une conséquence négative majeure en termes d'efficacité de la gestion des UMR, en induisant une pratique courante de « double saisie » des données d'activité, autrement dit une accentuation du risque d'erreurs, et donc une perte de qualité de des données circulant dans les systèmes d'information. Ces difficultés sont accentuées par le développement de la recherche par projets, qui multiplie les tâches de gestion nécessaires.

Les solutions à dominante technologique préconisées par le plan de simplification ont toutefois leurs limites. Trois autres pistes de réforme peuvent être mentionnées :

- le recours plus systématique à la Délégation générale de gestion, par laquelle l'une des tutelles peut déléguer à une autre la gestion d'une UMR ;

- la mutualisation, voire le transfert de la gestion des activités de recherche à l'échelle des regroupements (COMUE ou autres) ;

- l'harmonisation des textes régissant les activités de gestion de la recherche dans les universités et dans les organismes de recherche (qui relèvent respectivement du code de l'éducation et du code de la recherche).

2. Simplifier la gestion des personnels par la dématérialisation ?

2.1. De nouveaux outils nationaux pour le recrutement

Le thème des ressources humaines (RH) se trouve à la croisée de trois types de préoccupations ayant joué dans l'élaboration du plan :

- 1) des préoccupations directes du ministère (en l'occurrence sa direction générale des ressources humaines - DGRH) pour la réglementation et la gestion des emplois de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans la mesure où ceux-ci sont inscrits dans le régime de la fonction publique cadré nationalement ;

- 2) les préoccupations stratégiques et budgétaires des directions des établissements, en tant que recruteurs des personnels académiques et administratifs ;

- 3) les enjeux de simplification du travail bureaucratique et de la gestion courante des personnels dans et par les établissements.

Afin de disposer d'une première série de propositions remontées du terrain, le secrétariat d'État a commandé à l'IGAENR un rapport (2016) dont les conclusions ont fortement guidé la

rédaction de deux ensembles de mesures du plan et en particulier : les mesures 17 (Dématérialisation du recrutement et de la gestion de carrière des enseignants-chercheurs) et 57 (Une dématérialisation des procédures de recrutement des ITRF). La nature de ces deux mesures permet de souligner que les objectifs nationaux de simplification contribuent, par voie instrumentale, au façonnage d'une forme spécifique d'autonomie des universités, qui renforce tout à la fois leur responsabilité et leur contrôle externe.

En effet, tout en exprimant le choix d'une stratégie consensuelle de changement par petits pas, la mesure 17 poursuit l'objectif de réduire autant que possible, à cadre législatif constant, le rôle national du CNU, et ainsi, à terme, de renforcer les marges de manœuvre locales des universités en matière de recrutement des enseignants-chercheurs. Le préambule du rapport de l'IGAENR indique à demi-mots que cette mesure, qui consiste à dématérialiser la procédure de qualification, a été adoptée en substitut d'une proposition bien plus radicale mais bien moins consensuelle visant à supprimer en tant que telle cette procédure. Selon la DGRH, la mise en œuvre de la mesure 17 induit bien un « bouleversement pour l'ensemble des acteurs » puisqu'elle redéfinit le partage des rôles entre l'administration centrale et le CNU, en fixant l'objectif d'harmoniser les pratiques des différentes sections du CNU et en recentralisant au niveau du ministère l'examen de la recevabilité des dossiers de qualification.

Si la mesure 57 est également portée au niveau national, elle concerne plus directement les établissements recruteurs et donc les universités. Les outils développés au titre de la dématérialisation du recrutement des personnels administratifs n'ont pas seulement vocation (comme ceux de la mesure 17) à être utilisés par des instances nationales ou par les usagers finaux que sont les candidats au recrutement : ils impliquent aussi opérationnellement les établissements en tant que recruteurs et surtout en tant qu'organiseurs des concours. Or, l'organisation et la gestion de ces concours sont particulièrement lourdes et complexes. En 2017, pour la seule filière ITRF ont été organisés 1836 concours (1176 en catégorie A, 439 en catégorie B, 221 en catégorie C), mobilisant un total de 129 « centres organisateurs » (en grande majorité des universités), 300 gestionnaires de concours et près de 10000 membres de jurys. Le travail de gestion des concours consiste notamment à veiller au respect des règles en vigueur (recevabilité des candidatures, composition des jurys, respect des délais) et à l'établissement des actes de gestion (information aux candidats, convocation aux épreuves, relevés de notes, résultats du concours, etc.) spécifiques à chaque concours.

La dématérialisation de cette gestion a été engagée au début des années 2000 par la DGRH, en développant une infrastructure et des interfaces numériques dédiées. L'objectif premier était de faciliter et d'optimiser au niveau central le contrôle

de la réglementation et la sécurisation des droits d'accès des gestionnaires et des membres du jury aux dossiers. Ont ainsi été mis au point « des outils qui encadrent, au plus près de ce que font les bureaux de gestion » pour « blinder les chaînes », c'est-à-dire pour contrôler le respect de la réglementation nationale au niveau local (entretien, membres de la DGRH du MESRI, 1er décembre 2017).

L'inscription en 2016 de la mesure 57 au plan de simplification vise à pousser la dématérialisation au-delà, pour alléger le coût financier (pour les candidats) et le coût pratique (pour les universités) de l'envoi et du traitement des dossiers de candidatures en version papier. La mise en œuvre de cette mesure était engagée au moment de notre enquête, mais sans que toutes les briques logicielles nécessaires n'aient encore été livrées.

2.2. À quoi servent les outils localement ?

La gestion du recrutement ne se limite pas aux titulaires : la part de contractuels représente ainsi entre 50 et 70% des personnels administratifs des quatre universités enquêtées. De plus, la gestion du recrutement ne peut être totalement dissociée de celle de la carrière et, plus ordinairement, du paiement.

Correspondant à 80% de leur budget, la masse salariale des universités est la principale responsabilité budgétaire qui leur a été conférée par la loi LRU. La gestion des ressources humaines revêt donc pour elles un caractère hautement stratégique et politique.

Les outils de simplification permettent d'articuler de diverses façons les aspects gestionnaires (la rationalisation des activités administratives quotidiennes) et les aspects stratégiques (les activités et instruments d'aide à la décision). Cette articulation n'est toutefois pas systématiquement recherchée. Certaines universités se focalisent sur des aspects purement gestionnaires, d'autres privilégient les enjeux stratégiques, et d'autres encore visent à les articuler, dans une logique qualifiée d'amélioration continue.

Dans la première catégorie de pratiques, Fusionidix et Pariphérie ont développé leurs propres outils de dématérialisation du recrutement des enseignants contractuels, dans une optique d'intégration avec l'ensemble du système d'information ressources humaines (SI RH), voire avec d'autres briques du système d'information de l'établissement. De telles fonctionnalités représentent pour elles l'intérêt (dans le cas de Fusionidix) de pouvoir automatiser (et contrôler), en amont, la gestion du processus d'« autorisation de recrutement » des contractuels, ou, plus largement (dans le cas de Pariphérie) de rendre interopérables le SI RH et le SI Scolarité, afin de faciliter non

seulement le recrutement des vacataires mais aussi la mise en paiement de leurs heures d'enseignements (vacations) ainsi que, par exemple, la gestion des salles d'enseignements.

Paris-Monde privilégie les enjeux stratégiques. Celle-ci a renouvelé il y a près de dix ans ses pratiques et outils de gestion RH en redéfinissant sa procédure annuelle de révision des effectifs (procédure centrale dans la vie institutionnelle des universités). La démarche est lancée dans un contexte marqué par le besoin de redresser la situation financière de l'université et est directement portée, dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, par la direction politique de l'établissement. Bien qu'un nouveau logiciel soit développé en interne à cette fin, c'est avant tout en reconsidérant les principes de la procédure elle-même que la direction de l'université est parvenue à redresser sa situation financière. L'orientation stratégique est de rompre avec la pratique habituelle du remplacement « poste pour poste », à laquelle est imputé un effet d'alourdissement mécanique de la part de la masse salariale des personnels enseignants-chercheurs relativement à celle des personnels administratifs, et donc un alourdissement global de la masse salariale. Le nouveau logiciel a quant à lui servi de vecteur de diffusion, dans chacune des composantes de l'université, de cette nouvelle manière de traiter la question du recrutement.

Une démarche d'amélioration continue est quant à elle en cours de déploiement à Métropolisite. De même que Paris-Monde dix ans auparavant, cette université s'est récemment trouvée confrontée à une situation de déficit budgétaire et a également cherché à traiter le problème en réduisant ses dépenses de personnel. La « solution RH » adoptée par Métropolisite se distingue toutefois de celle qu'avait suivie Paris-Monde : plutôt que de réformer la procédure annuelle de révision des effectifs, en incitant les composantes à raisonner en termes de masse salariale, la voie suivie par Métropolisite a consisté dans un premier temps à prendre des mesures budgétaires d'urgence (geler 80% des postes prévus dans les campagnes de recrutement ; obliger les composantes à réduire le volume d'heures d'enseignement dans leurs formations), puis, pour agir à plus long terme, à se doter d'un nouveau système d'information lui permettant d'améliorer le contrôle des heures d'enseignement effectuées au sein de l'ensemble de ses formations.

Métropolisite a ainsi mandaté son vice-président numérique, en charge des SI, pour prospecter un nouvel outil de gestion dématérialisée des heures d'enseignement. Après avoir étudié plusieurs options, ce vice-président s'est finalement tourné vers un logiciel créé il y a dix ans par une autre université. Cet outil remplit simultanément deux fonctions : simplifier (en la dématérialisant) le

" L'enjeu de l'outillage administratif varie en fonction des stratégies de gestion des ressources humaines adoptées localement "

paiement des heures d'enseignement, et sécuriser le budget (en contrôlant de manière automatisée que les plafonds des enveloppes financières dédiées aux différentes formations et pour chaque enseignant ne sont pas dépassés).

Ces différents exemples illustrent que les universités cherchent à développer leurs propres outils de gestion des RH en complément ou en substitut des outils portés nationalement. L'objectif de la dématérialisation des procédures n'est pas forcément prioritaire, comme le montre le cas de Paris-Monde, mais il est en revanche central dans le cas des trois autres universités. Au-delà de ces différences, toutes les démarches de simplification sont également porteuses d'un objectif de suivi et de contrôle des processus administratifs.

Conclusion

Quelles conclusions tirées de cette évaluation, sur le plan des politiques de simplification et de la politique universitaire française ?

Visant une réduction des charges administratives, la politique de simplification étudiée ici se focalise sur les outils de gestion et déploie des solutions à forte composante technologique. Ce faisant, elle aboutit au moins autant à l'exercice de nouvelles contraintes bureaucratiques qu'à une pure et simple « décharge » administrative. La question est dès lors de savoir si ces nouvelles contraintes sont plus utiles que celles qu'elles sont censées remplacer. Les objectifs de contrôle externe (d'application de la réglementation, ou de consommation des ressources) paraissent primer sur les objectifs de performance et d'efficacité.

Le deuxième ensemble de résultats concerne plus spécifiquement la politique universitaire française. Le plan de simplification apparaît bien après examen comme un programme consistant (du moins en partie) à instrumenter nationalement l'autonomie des universités, c'est-à-dire un moyen pour l'État de façonner un mode spécifique de relations entre les universités et leur environnement institutionnel (l'État lui-même, en tant que tutelle, mais aussi d'autres institutions nationales, telles que les organismes de recherche).

L'enquête confirme que les systèmes d'information constituent un enjeu décisif pour les universités, aussi bien pour connaître et maîtriser leur fonctionnement interne que leurs relations avec leur environnement. Mais elle met également en lumière une diversité de façons de gérer les systèmes d'information, en lien avec la capacité stratégique des universités. Aussi bien dans le champ des activités de recherche que dans celui des ressources humaines, les universités sont porteuses de leurs propres initiatives pour aménager leurs procédures et outils de gestion, non seulement pour combler les manques de l'offre nationale (notamment pour le recrutement des personnels contractuels), mais aussi pour ajuster leur fonctionnement quotidien à leurs conditions, priorités voire stratégies de développement.

Au final, ces résultats tendent à confirmer l'intérêt de la problématique de la simplification pour renouveler la politique universitaire française, et en particulier pour dépasser le clivage entre deux approches contraires, l'une consistant à nier la variété des situations existant entre les différentes universités, et l'autre visant à amplifier cette variété en jouant sur des mécanismes de leur mise en compétition. Nos analyses tendent à préconiser une troisième voie, invitant à davantage moduler les interventions de l'État à destination des universités, en termes d'accompagnement administratif, notamment en les ajustant davantage aux besoins qu'elles expriment elles-mêmes pour développer leurs systèmes d'information.

Références

- BARRIER J., MUSSELIN C., « La réforme comme opportunité professionnelle ? », *Gouvernement et action publique*, 2015, 4, p.127-151.
- BARTOLI A., JEANNOT G., LARAT F., « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, 2016, 157, p. 7-22.
- BERGERON H., HASSENTEUFEL P., LARTIGOT-HERVIER L., ROA BASTOS F., Evaluation de quatre actions du plan intergouvernemental de lutte contre les conduites addictives (2013-2017), *Rapport final pour la MILDECA, LIEPP*, 2017.
- IGAENR, *Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires*, Paris, MENESR/IGAENR, 2016.
- JEANNOT G., GUILLEMOT D., « Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'Etat », *Politiques et management public*, 2010, 27/4, p. 73-102.
- MENESR, *50 premières mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche*, 28 avril 2016, Paris.
- MENESR, *20 nouvelles mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche & point d'étape des 50 premières mesures*, 7 décembre 2016, Paris.
- MUSSELIN C., *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.
- PIN C., *Évaluation du plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche*, Rapport final pour le Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, LIEPP, 2019.
- THOENIG J.-C., PARADEISE C., « Strategic Capacity and Organisational Capabilities: A Challenge for Universities », *Minerva*, 2016, vol. 54, no 3, pp. 293-324.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) bénéficie du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du LABEX LIEPP (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02) et de l'IdEx Université de Paris (ANR-18-IDEX-0001).

www.sciencespo.fr/liepp

 ***@LIEPP_ScPo***

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à : liepp@sciencespo.fr

Directrice de publication :

Anne Revillard

Edition et maquette :

Andreana Khristova

Sofia Cerda Aparicio

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61

© LIEPP 2021