HAL open science

Evaluation du Plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche

Clément Pin

To cite this version:

Clément Pin. Evaluation du Plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche. [Rapport de recherche] Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques. 2019. hal-03456059

HAL Id: hal-03456059

https://sciencespo.hal.science/hal-03456059v1

Submitted on 29 Nov 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.

SciencesPo
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Evaluation du Plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche

Rapport du LIEPP* pour le Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation réalisé dans le cadre d'un appel à projet d'allocation post-doctorale

Octobre 2019

Auteur : Clément PIN[i]

Sous la coordination de : Agnès van Zanten[ii]

Comité scientifique : Philippe Bezes[iii], Arnaud Chéron[iv], Nicolas Dromel[v], Catherine Paradeise[vi]

*Laboratoire Interdisciplinaire d'Evaluation des Politiques Publiques (LIEPP) centre d'excellence soutenu par l'ANR dans le cadre des "Investissements d'Avenir" (ANR-11-LABX-0091, ANR-11IDEX- 0005-02).

i : Docteur en sociologie, chercheur associé au LIEPP Sciences Po ; ii: OSC, LIEPP Sciences Po; iii : CEE, Sciences Po ; iv : EDHEC Business School ; v : Paris School of Economics, DGRI du MESRI ; vi : Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés (LISIS), Université Paris-Est Marne-la-Vallée

SciencesPo
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Evaluation du Plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche

Octobre 2019

Clément PIN
Docteur en sociologie
Chercheur affilié au Laboratoire Interdisciplinaire d'Evaluation des Politiques Publiques (LIEPP) de Sciences Po

Liste des acronymes utilisés *0*

Résumé analytique *0*

Remerciements *0*

INTRODUCTION *1*

1. Rappel du contexte de l'évaluation **1**

2. De l'objet « simplification » au type d'évaluation conduite : une analyse centrée sur les processus de mise en œuvre et de réception **2**

3. Le périmètre de l'évaluation : structure du projet et sélection de mesures du plan de simplification **4**

4. Méthode d'analyse : protocole d'enquête, terrain, études de cas et données **5**

5. Structure et contenu du rapport : simplification, plan de simplification, chantiers de simplification **12**

PARTIE 1 - COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE ET POLITIQUES DE SIMPLIFICIATION *15*

1. La simplification : caractérisation d'un mot d'ordre pour réformer l'État et son administration **15**

2. Les apports de la recherche pour saisir les causes de la complexité administrative **17**

3. Les apports de la recherche pour analyser la mise en œuvre de politiques de simplification administrative **21**

PARTIE 2 - LE PLAN DE SIMPLIFICATION POUR L'ESR : ANALYSE DE SA CONCEPTION ET DE SA MISE EN ŒUVRE *26*

1. Le contexte de la mise à l'agenda de la simplification dans le champ de l'ESR en France **26**

2. L'élaboration et le contenu du plan de simplification pour l'ESR **29**

3. Les processus de mise en œuvre du plan de simplification **33**

3.1 Premières observations relatives à la mise en œuvre du plan de simplification 33

3.2 Analyser la mise en œuvre de mesures à partir de l'étude d'instruments et d'établissements 36

4. Enseignements et propositions **39**

PARTIE 3 - SERVICES NUMÉRIQUES AUX ÉTUDIANTS ET FIGURE DE L'USAGER DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR *41*

1. La figure de l'usager dans l'enseignement supérieur : repères théoriques et contextuels **41**

2. Les représentations de l'usager-étudiant au prisme de la fabrique des instruments **43**

2.1 D'APB à Parcoursup : le glissement de la figure de l'usager dans une logique d'activation des politiques d'orientation 43

2.2 Le projet d'identité numérique des étudiants : un révélateur des tensions entre la figure de l'étudiant-consommateur et celle de l'étudiant-administré 47

3. Les médiations à l'œuvre dans le développement de services numériques aux étudiants à l'échelle des universités **51**

3.1 Volet vie scolaire : la gestion de la scolarité au prisme des processus et acteurs multiniveaux de sa dématérialisation 51

3.2 Volet vie étudiante : quel renouvellement des services, pour quelles perspectives de simplification ? 55

4. Enseignements et préconisations **60**

PARTIE 4 - LA QUÊTE DE L'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION DANS LA GESTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE ***63***

1. La simplification au prisme de l'idée d'État-plateforme : interopérabilité des systèmes d'information et politique de la donnée dans l'ESR **63**

2. Le *re*-ingeneering de la gestion des activités de recherche, entre politique nationale et initiatives locales **67**

2.1 La dimension nationale du problème des systèmes d'information des activités de recherche : le plan de simplification comme fenêtre d'opportunité 67

2.2 Des contextes et attentes variées à l'échelle des universités 71

3. Enseignements et préconisations **86**

PARTIE 5 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SOUS L'ANGLE DU TRAVAIL BUREAUCRATIQUE : ENJEUX, PRATIQUES ET OUTILS DE LA DÉMATÉRIALISATION ***91***

1. Des enjeux RH difficilement réductibles aux questions de simplification, mais une charge administrative bien réelle **91**

2. La longue marche de la dématérialisation des procédures de recrutement des personnels administratifs titulaires **100**

3. Des initiatives locales concernant la gestion des personnels **107**

3.1 Des instruments pour dématérialiser la gestion des recrutements (Fusionidix et Pariphérie) 108

3.2 Des instruments au service de politiques RH (Paris-Monde et Fusionidix) 112

3.3 Articuler « aide au pilotage » et « démarche qualité » : le défi d'une gestion porteuse de simplification (Métropisite) 116

4. Enseignements et préconisation **123**

CONCLUSION - SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS ET DES PRÉCONISATIONS ***128***

Bibliographie ***132***

Annexe ***136***

Liste des acronymes utilisés

ADJ : Adjoint technique
AT : Agent technique
AMUE : Agence de mutualisation des universités et établissements
ANR : Agence national de la recherche
AP 2022 : Action publique 2022
APB : Admission post-bac
ASI : Assistant ingénieur
ASU : Administration scolaire et universitaire
ATRF : Adjoint technique de recherche et de formation de l'éducation nationale
BIATSS : personnels administratifs des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service de santé)
CEDEFI : Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs
CGE : Conférence des grandes écoles
CGI : Commissariat général à l'investissement (Secrétariat général pour l'investissement depuis 2017)
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CODORNUM : Comité d'orientation du numérique de l'ESR
COPIL SI ESR : Comité de pilotage du système d'information de l'ESR
CPGE : Classes préparatoires aux grandes écoles
CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
DAF : Direction des affaires financières
DGESIP : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGG : Délégation globale de gestion
DGRH : Direction générale des ressources humaines
DGRI : Direction générale de la recherche et de l'innovation
DGS : Directeur général des services
DINSIC : Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat
DNE : Direction du numérique pour l'éducation
DSI : Directeur des systèmes d'information
DITP : Direction interministérielle de la transformation publique
ENT : Environnement numérique de travail
EPSCP : Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST : Établissement public à caractère scientifique et technologique
ERP : *Enterprise ressource planning* (en français PGI)
ESR : Enseignement supérieur et recherche
HCERES : Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
IGAENR : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGE (ou IE) : Ingénieur d'étude
IGF : Inspection générale des finances
IGR (ou IG) : Ingénieur de recherche

ITRF : Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation
IDEX : Initiative d'excellence (dans le cadre des PIA)
I-SITE : Initiative Science-Innovation-Territoires-Économie (dans le cadre des PIA)
INP : Institut national polytechnique
LOLF : Loi organique relative aux lois de finances
LOPR : Loi de programme pour la recherche
LRU : Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MAP : Modernisation de l'action publique
MENESR : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MESR : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MESRI : Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MIPNES : Mission de la pédagogie et du numérique pour l'enseignement supérieur
ORE : Orientation et réussite des étudiants
PGI : Progiciel de gestion intégré (en anglais ERP)
PIA : Programmes d'investissements d'avenir
PRES : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
REFP : Référentiel partagé des personnes et structures
RENATER : Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RNSR : Répertoire national des structures de recherche
SAIO : Service académique d'information et d'orientation
SI : Système d'information
SIES : Service d'informations statistiques
SGMAP : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
TCH : Technicien
UFR : Unité de formation et de recherche
UMR : Unité mixte de recherche
VP SI : Vice-président systèmes d'information

Résumé analytique

Le présent rapport est le résultat d'un projet de recherche postdoctoral financé par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour fournir une évaluation du plan de simplification lancé en 2016. Cette évaluation a été réalisée du 1er septembre 2017 au 31 août 2019.

Le plan de simplification

Le « plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche » regroupe 70 mesures lancées par le secrétariat d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche alors sous la responsabilité de Thierry Mandon. Ces 70 mesures ont été lancées en deux temps : une première série de 50 mesures en avril 2016, suivie d'une seconde série de 20 mesures en décembre 2016.

Les 70 mesures avaient été réparties entre quatre thématiques : « J'étudie plus facilement » (i.e. formation et vie étudiante), « Ma carrière facilitée » (i.e. carrière des personnels des établissements d'enseignement supérieur et de recherche), « Plus de temps pour mes recherches » (i.e. activités de recherche), « Je gère un établissement plus agile » (i.e. gestion des établissements).

Ces mesures ont en commun d'avoir été lancées dans l'objectif d' « alléger les conditions de travail des personnels et usagers, et ainsi faciliter l'enseignement, la recherche et la gestion des établissements »[1]. Le plan de simplification visait ainsi à transformer les pratiques de gestion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche au bénéfice de leurs personnels et de leurs usagers. Les mesures inscrites dans le plan consistaient de ce fait à identifier les procédures, règles et instruments qu'il serait prioritairement utile de modifier ou de développer, en indiquant les actions préconisées pour le faire, avec leur calendrier prévisionnel.

Le type d'évaluation réalisée

La nature et le calendrier des mesures du plan de simplification se prêtaient peu à une évaluation de type étude d'impact, à dominante quantitative, et se réalisant *ex post*. Le type d'évaluation retenu correspond plutôt à une évaluation-accompagnement-adaptation[2]. Le travail réalisé consiste ainsi moins à produire une étude des conséquences de l'action publique, qu'une analyse de son contexte, de ses processus de mise en œuvre, et de leurs effets sur l'action publique conduite, en mobilisant une méthodologie à dominante qualitative. L'objet de l'évaluation présentée dans le présent rapport consiste ainsi non seulement à mesurer l'effectivité de l'action évaluée, mais aussi à identifier les conditions de poursuite de ses objectifs, et, sur cette base, à formuler des préconisations.

---

[1] Selon les termes employés dans l'appel à projet du secrétariat d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche pour attribuer l'allocation postdoctorale ayant financé la présente évaluation.

[2] En référence à la distinction des quatre types d'évaluations, correspondant à différents moments de la mise en œuvre d'une politique publique : 1) évaluation *ex post*, 2) évaluation *ex ante*, 3) évaluation-accompagnement-adaptation, 4) auto-évaluation et apprentissage. Voir sur ce point Lacouette-Fougères C., Lascoumes P., 2013 ; ainsi que Bergeron et al., 2017.

Structuration et périmètre de l'évaluation

Compte tenu du grand nombre et de la variété des mesures du plan de simplification, l'évaluation se structure en deux volets :

- un volet portant sur la conception et la mise en œuvre du plan de simplification en tant que tel, en tant que programme d'action ;
- un volet portant sur une sélection de mesures afin d'étudier de manière plus détaillée leur mise en œuvre.

La sélection des mesures étudiées dans le deuxième volet a été réalisée au cours de la première année du projet. Trois « chantiers de simplification » ont été retenus, correspondant à des groupes de mesures liées par leurs objets et/ou leurs systèmes d'action :

- « services numériques aux étudiants »
- « interopérabilité des systèmes d'information »
- « procédures de recrutement des personnels »

Stratégie de recherche et méthode d'analyse

Afin d'analyser le contexte et les processus de la mise en œuvre du plan de simplification et de ses mesures, la stratégie de recherche adoptée consiste à étudier leurs systèmes d'action (les objectifs poursuivis et les relations entre les divers acteurs impliqués et/ou concernés). Cette stratégie vise à analyser les médiations qui se déploient dans le passage d'un état à un autre de l'action publique, et permet ainsi de se rendre attentif aux conditions pratiques et cognitives, et plus largement à la qualité, des processus de mise en œuvre.

Protocole d'enquête

Afin de recueillir des données permettant de documenter empiriquement l'analyse des processus, un protocole d'enquête multi-situé a été adopté. Il s'agit d'étudier la simplification en croisant une perspective *top-down* et une perspective *bottom-up* :

- une perspective *top-down*, centrée sur *la politique* de simplification, consiste à appréhender le plan de simplification et ses mesures au niveau des institutions et acteurs nationaux (le ministère et ses partenaires au niveau national) pour reconstituer les processus par lesquels ont été conçues et sélectionnées les 70 mesures, et les processus par lesquels leur mise en œuvre a depuis été conduite (ou non),
- une perspective *bottom-up*, centrée sur *les démarches* de simplification portées au niveau local par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, vise à identifier à quels enjeux renvoient pour eux l'idée de simplification, et quels types d'initiatives et de projets ils mènent eux-mêmes pour tenter de les traiter.

La conduite de ces deux perspectives d'enquête vise à estimer les écarts potentiels entre les objectifs définis nationalement et les préoccupations et attentes existant au niveau des établissements. Cela permet de recueillir des éléments relatifs à la réceptivité et à l'acceptabilité des mesures du plan de simplification, et fournit à ce titre des éléments précieux pour comprendre l'effectivité du plan de simplification et de ses mesures.

Terrain d'enquête : un focus sur un nombre limité de cas d'universités au profil contrasté

L'enquête conduite à l'échelle locale a été ciblée sur quelques établissements, en l'occurrence des universités. Ce choix de se focaliser sur les universités repose sur deux arguments. Le

premier est que la conduite d'un raisonnement à dominante qualitative, tout en étant attentive à la diversité et à la particularité des situations observables dans la réalité empirique, consiste à ordonner par la pensée les données empiriques afin de rendre possible la production d'observations à valeur générale. De ce point de vue, il a paru utile de centrer l'analyse sur une seule des grandes catégories d'établissements présents dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche (universités, écoles, organismes de recherche). La seconde justification est d'ordre statistique. Elle tient au fait que les étudiants inscrits à l'université sont majoritaires dans le total des étudiants en France (62,5% en 2015-2016).
La construction du terrain d'enquête a ensuite été réalisée dans l'intention de privilégier l'analyse approfondie d'un petit nombre de cas d'universités aux caractéristiques contrastées.

Une analyse procédant par schématisation idéal-typique de quatre universités

Les données recueillies devant permettre d'analyser les démarches de simplification portées et conduites à l'échelle des universités, le critère principal pour sélectionner les universités a été la variété de leur capacité stratégique. Celle-ci a été définie par Jean-Claude Thoenig et Catherine Paradeise comme l'ensemble des « processus qui régulent au quotidien les relations d'interdépendance entre les composantes d'une université [et qui] contribuent substantiellement à l'élaboration des programmes d'actions pour les mois, les années, voire les décennies à venir »[3]. À travers ce type d'interactions, les différentes composantes « façonnent l'identité [de leur université], définissent ses priorités, approuvent ses positions, préparent la voie à un accord général sur sa feuille de route et fournit un cadre pour les décisions et les actes de toutes ses composantes ».
Ces mêmes auteurs ont produit une typologie distinguant quatre types d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Cette typologie a été mobilisée pour construire le terrain et structurer les analyses de l'évaluation du plan de simplification.
La typologie s'appuie sur deux variables rendant compte de la manière dont un établissement se positionne au regard des deux missions que sont l'enseignement et la recherche. Les quatre idéal-types construits sont ainsi les établissements de type « gratin », « aspirants », « vénérables » et « missionnaires ».
Le recueil des données sur les établissements s'est ainsi réalisé auprès de quatre universités, chacune d'elles correspondant à un des types mentionnés.

Précisions sur le recours à la démarche idéal-typique

Deux précisions sont à apporter concernant la construction du « terrain établissement ». En premier lieu, l'utilisation de la typologie évoquée dans le cadre de l'évaluation du plan de simplification a conduit à prendre en compte plusieurs paramètres caractéristiques de la structuration du champ universitaire français, qu'ils soient socio-démographiques (déséquilibre Paris/province et Paris intramuros/banlieue) ou institutionnels (universités labellisées ou non dans le cadre des « politiques d'excellence », universités fusionnées ou non ; nature et évolution des démarches de regroupement conduites dans le cadre des COMUE).

---

[3] Thoenig J.-C., Paradeise C. (2016), « Strategic Capacity and Organisational Capabilities: A Challenge for Universities », *Minerva*, vol. 54, nº 3, pp. 293-324.

Deuxièmement, par souci de souligner que l'intention du recours à un raisonnement idéal-typique n'est pas de produire ou de reproduire une logique normative de classement, mais simplement de dépasser les catégories de pensée ordinaire par lesquels l'usage de termes tels que « établissements » ou « universités » désigneraient des réalités immédiatement perceptibles comme semblables, les quatre universités étudiées sont nommées à l'aide de quatre pseudonymes : Paris-Monde (type gratin), Fusionidix (type aspirant), Métropisite (type vénérable) et PariPhérie (type missionnaire).

Données récoltées

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 telles que le HCERES, l'ANR, la CPU, l'AMUE, RENATER…).

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).

Les entretiens nationaux visaient à recueillir deux types de données : d'une part des données relatives au contexte politique et administratif de l'élaboration du plan de simplification, aux processus décisionnels ayant abouti à la sélection de ses 70 mesures, et au dispositif adopté pour suivre son déploiement ; d'autre part des données relatives aux mesures spécifiques du plan de simplification, afin d'en saisir les enjeux, les systèmes d'action impliqués, leur état d'avancement, les difficultés rencontrées ainsi que d'éventuels retours d'expérience.

Les entretiens locaux visaient à recueillir trois types de données : des données relatives à l'identité et à l'organisation des universités étudiées, des données relatives à leur perception des enjeux de simplification et leur point de vue sur le plan de simplification, des données relatives aux projets et réflexions qu'ils mènent dans les trois chantiers de simplification retenus pour l'évaluation.

Structure et contenu du rapport : simplification, plan de simplification, chantiers de simplification

Le rapport se compose de cinq parties.

La première partie présente une revue de la littérature mobilisée pour contextualiser l'usage de la catégorie d'action publique « simplification » et pour analyser les politiques de simplification. Les apports théoriques de deux types de littérature sont ainsi rappelés. Les premiers relèvent d'un courant de recherche international qui s'est développé à partir du milieu des années 2000 sur le thème de la *red tape* et de l'*administrative burden* (termes généralement traduits par « paperasserie » et « charge administrative »). Ces travaux fournissent des repères sur la manière dont sont théorisés de manière généralement implicite, dans les politiques ou réformes de simplification, les problèmes auxquelles elles sont censées apportées des solutions. Le deuxième type de références théoriques présenté concerne la question de la mise en œuvre des politiques publiques et en particulier celle des politiques de réforme de l'État et de son administration. Cette littérature souligne l'intérêt de croiser les approches *top-down* et *bottom-*

up pour analyser la mise en œuvre des politiques publiques et les mécanismes de gouvernance multiniveaux.

La deuxième partie porte sur le plan de simplification en tant que tel. Elle présente une analyse de sa conception et de sa mise en œuvre en tant que programme d'action, en rappelant en premier lieu le contexte de la mise à l'agenda de la simplification dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche français, le processus d'élaboration du plan de simplification, et les conditions qui ont pesées sur ses modalités de réalisation et de suivi. Sont aussi présentées dans cette partie la manière dont les quatre universités étudiées ont perçu un tel plan d'action (son élaboration et sa traduction opérationnelle). Enfin cette partie présente pourquoi et précise comment l'évaluation d'un plan d'action de ce type nécessite de conduire une analyse attentive tant au fonctionnement d'établissements qu'à la nature et à l'utilisation de certains instruments.

Les trois parties suivantes portent respectivement sur les trois chantiers de simplification retenus. C'est dans ces trois parties que le croisement des approches *top-down* et *bottom-up* est le plus recherché. Dans chacune de ces parties, l'analyse est consacrée dans un premier temps à clarifier les objectifs ciblés par les promoteurs de plusieurs mesures du plan de simplification, à décrire les dispositions adoptées par les acteurs impliqués dans leur mise en œuvre (en particulier à travers l'étude de l'élaboration de nouveaux instruments de gestion) et à identifier le degré de réalisation de ces mesures. Dans un deuxième temps, la même thématique de gestion est abordée cette fois selon le point de vue et les initiatives conduites par les universités elles-mêmes. Ce deuxième temps permet de mesurer ce que les universités peuvent partager comme préoccupations communes, mais aussi de constater la singularité des options qu'elles décident de suivre, ainsi que l'effet de la variété de leurs capacités stratégiques et des moyens dont elles disposent sur ce qu'elles parviennent à entreprendre.

La troisième partie traite des services numériques aux étudiants. L'approche nationale de ce thème est étudiée à partir de deux mesures, l'une visant la création d'une « identité numérique des étudiants », l'autre visant à « mieux informer les lycéens sur leurs chances de réussite ». L'étude révèle que ces deux mesures soulèvent des difficultés de mise en œuvre liées aux divergences de représentation de la « figure de l'étudiant » (allant de l'usager du service public à celle de consommateur de services commerciaux, en passant par celle d'administré ou encore d'utilisateur de nouvelles technologies). Les initiatives des universités révèlent pour leur part des préoccupations largement partagées tant sur le volet « vie étudiant » que sur le « volet scolarité ». Ces préoccupations les confrontent toutes à l'enjeu de mieux intégrer la gestion des étudiants dans leur système d'information. La situation des universités au regard de cet enjeu varie davantage par le caractère plus ou moins avancé des dispositifs techniques dont elles se sont dotées que par la maturité de leur réflexion.

La quatrième partie aborde le thème de l'interopérabilité des systèmes d'information dans la gestion des activités de recherche. Ce thème est étudié à partir de deux mesures du plan de simplification : celle visant à « accélérer la mise en ligne du cadre de cohérence recherche » et celle portant sur « des outils communs de gestion mieux déployés ». Les enjeux de gouvernance multiniveaux portés par ces mesures leur confère une portée plus large, touchant la question de la « remontée des informations » des établissements vers l'administration centrale. Une des particularités des systèmes d'information et des instruments de gestion des activités de recherche est de se déployer à l'échelle infra-établissement des laboratoires. Cela rend ce

chantier de simplification particulièrement complexe à piloter, d'autant plus que le degré d'activité et les modes d'organisation des universités en matière de recherche sont très contrastés. L'approche par les établissements, en plus de confirmer un niveau de préoccupation très variable des directions d'universités pour l'outillage de la gestion des activités de recherche, permet d'observer un intérêt réel des gestionnaires de laboratoires multitutelles pour les mesures inscrites dans le plan de simplification, mais aussi des prises de position très critiques de certains responsables locaux à l'égard des initiatives nationales.

La cinquième partie s'intéresse aux démarches de simplification conduites en matière de gestion des ressources humaines. Centrée sur les mesures du plan de simplification visant à dématérialiser les procédures de recrutement des personnels des établissements (académiques et administratifs), l'analyse permet de préciser et d'approfondir le sujet de la gouvernance multiniveaux abordé dans la partie précédente. L'étude des mesures portées au niveau national permet de saisir empiriquement comment des outils de gestion sont conçus et déployés comme des instruments de cadrage des pratiques locales, dans un souci prioritaire de conformité à la réglementation et de sécurisation des procédures. L'étude des pratiques des établissements conduit quant à elle à souligner que la gestion des ressources humaines est porteuse au niveau local d'enjeux stratégiques de premier plan contribuant à requalifier sensiblement les questions de sécurisation et de simplification. Du fait que la masse salariale constitue plus de 80% du budget des universités, et du fait que l'autonomie des universités réside aujourd'hui essentiellement dans leur responsabilité budgétaire, le pilotage stratégique des universités se traduit directement dans des orientations relatives à leurs ressources humaines et à la gestion du recrutement. Il n'est donc pas étonnant que les universités accordent un vif intérêt aux instruments utilisés dans ce champ de gestion. La partie développe sur cette base deux observations : d'une part que les enjeux de dématérialisation-simplification des procédures débordent largement le périmètre des outils déployés par la tutelle nationale (ceux-ci concernant pour l'essentiel la gestion des personnels titulaires) ; d'autre part que la capacité des instruments à simplifier le fonctionnement et les procédures à l'échelle des établissements est tributaire de la manière dont ils intègrent dans leur conception et dans leur mise en œuvre les logiques de l'aide au pilotage et celles des démarches qualité.

Enseignements et préconisations

Les résultats de l'évaluation sont de deux natures : un **premier ensemble** concerne le plan de simplification en tant que politique publique, en tant qu'initiative révélatrice d'une théorie spécifique de l'action et du changement dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche ; un **deuxième ensemble** concerne des enjeux transversaux pour la gestion des universités.

Le **plan de simplification** pour l'enseignement supérieur et la recherche peut être qualifié d'initiative nationale porteuse d'une conception consensuelle de l'action publique, déployant une stratégie de changement incrémental du fonctionnement de l'État et de ses politiques en mobilisant à cette fin les ressources symboliques d'un discours gestionnaire et modernisateur qui confère un surcroît de légitimité et de visibilité auprès des professionnels et publics concernés. Il convient de préciser que le caractère incrémental du changement recherché, de même que le discours gestionnaire et modernisateur, ont en commun d'accorder une place centrale à l'usage des nouvelles technologies. Mobilisation de ressources symboliques et forte

composante technique contribuent à faire d'une politique de réforme telle que le plan de simplification un alliage ambivalent de recherche du consensus et de recours à une contrainte de type technique et matériel.

Ces caractéristiques contribuent-elles à doter un tel plan d'action d'une efficience satisfaisante et globalement positive ? Force est de constater le contraire - même s'il convient de nuancer le jugement lorsque l'on s'intéresse au déploiement de mesures considérées individuellement. Si le caractère symbolique de l'action lui confère dans un premier temps un bénéfice en matière d'affichage politique, l'amenuisement de ce bénéfice s'avère vite conséquent tant il est indexé à l'agenda politique et électoral…et à la connaissance de cette variable par les institutions et acteurs administratifs directement impliqués dans leur mise en œuvre. L'élaboration d'une collection de mesures présentées comme prioritaires suscite certes l'intérêt d'acteurs porteurs de projets spécifiques à légitimer, elle ne débouche pas pour autant mécaniquement sur un alignement des points de vue des acteurs concernés et encore moins sur leur engagement dans la durée.

Ces caractéristiques sont d'autant plus saillantes lorsque l'on s'intéresse aux retombées opérationnelles du plan de simplification **à l'échelle des universités**. Le défaut de continuité de l'action prend alors les aspects d'une forme d'inconséquence : alors que les universités et en premier lieu leurs structures de représentation (telles que la CPU) ont été mobilisées dans la phase d'élaboration du plan de simplification, elles ne l'ont pas été une fois que les 50 premières mesures ou les 20 mesures suivantes ont été rendues publiques. Il y a lieu de considérer que le ministère se privait par là d'un relais indispensable pour la concrétisation du plan. Reconnaissons toutefois que la nature des relations entre le ministère et les universités est loin d'être dans la pratique quelque chose d'évident : si une structure telle que la CPU adopte volontiers un rôle de lobbying (pour porter des demandes et tenter d'influencer la décision politique), elle est en revanche moins prédisposée à jouer le rôle de porte-parole de la tutelle auprès des universités (pour les inciter à exécuter des recommandations nationales). Cette remarque, pour anecdotique qu'elle puisse paraître, renvoie à la question de fond de la recomposition des rapports entre la tutelle ministérielle et les établissements universitaires, sujet sur lequel l'analyse du plan de simplification conduit à formuler une recommandation générale.

Cette **recommandation** se fonde sur les témoignages répétés du malentendu relatif aux conséquences pratiques à tirer de la loi de 2008 sur les responsabilités et libertés des universités. Le sujet est vaste et déborde le seul thème de la simplification : il touche à la nature de l'autonomie reconnue aux universités (seulement budgétaire ou non ?), et à l'ensemble des règles, procédures et instruments par lesquels l'État encadre le fonctionnement et les activités des universités. Or, faire de la simplification une catégorie d'action de l'État auprès (notamment) des universités ne manque pas d'être interprétée comme une manière (plus ou moins consciente) de prendre une position sur le sujet. À ce titre, les entretiens réalisés auprès des acteurs universitaires conduisent à remarquer que l'initiative du plan de simplification a été porteuse au mieux d'interrogations, au pire de malentendus voire de réactions d'hostilité. En substance, les messages délivrés font comprendre que si l'intervention de l'État est perçue comme légitime pour accompagner et contrôler le pilotage stratégique (et donc budgétaire et financier) des universités, le souci qu'il prête à leurs activités de gestion quotidienne est en revanche davantage vécu comme un déni de leur autonomie, de leur capacité à gérer leur

administration et de se conformer aux règles et procédures nationales. Ce partage des rôles n'ayant en soi rien de donné ni d'évident, il ne s'agit pas de recommander à l'institution de tutelle d'adopter le point de vue des institutions et acteurs universitaires, mais d'intégrer le fait que, symboliquement et pratiquement, une position claire et conséquente sur ce point est davantage attendue qu'un discours aux vagues accents modernisateurs.

Le **deuxième ensemble de conclusions** correspond tout d'abord à **deux enseignements** tirés du travail d'analyse croisée, *top-down* et *bottom-up*, sur les différents chantiers de simplification. **D'une part**, l'étude de ces chantiers conduit à souligner combien la stratégie consistant à réformer les pratiques en recourant à de nouveaux instruments n'est pas en soi plus aisée et rapide qu'une stratégie de réforme ayant pour angle d'attaque une modification de statuts ou d'outils aux caractéristiques réglementaires plus que techniques. L'option instrumentale ne prémunit pas de l'embourbement lié à un niveau extrême de complexité et de sensibilité politique d'une question. Les mesures portant sur l'identité numérique des étudiants et a fortiori celles visant à trouver une solution technique à la gestion des laboratoires multitutelles fournissent des exemples parlant de cette réalité. Les promoteurs et responsables de ces mesures ne manquent pas d'être attentifs aux enjeux d'acceptabilité des instruments par leur destinataires et futurs utilisateurs. L'aboutissement de leurs projets n'en est pas moins fortement dépendant de la longueur des délais de décisions, du recul répété des échéances, de l'essoufflement et du *turn-over* de leurs partenaires, sans parler de la nécessité de pouvoir se prévaloir d'une attention et d'un appui au plus haut niveau politique…

D'autre part, l'enquête menée à l'échelle locale des établissements permet de prendre la mesure de l'intensité des mouvements de recompositions et de réorganisations dans lesquels ils se trouvent entraînés (processus de fusion, logiques – souvent contrariées – de regroupements, difficultés budgétaires et financières), qui mobilisent intensivement leurs personnels, et qui ont également pour conséquence de les inciter à concevoir à nouveaux frais leurs règles, leurs procédures et leurs instruments. Les cas de Fusionidix (processus de fusion), mais aussi de Métropisite (difficultés financières associées à une crise institutionnelle de la COMUE) ainsi que de Paris-Monde (difficultés financières rencontrées il y a une dizaine d'années) sont à ce titre particulièrement saisissants – c'est moins le cas pour Pariphérie (pourtant également confrontée à une situation financière critique). Les priorités identifiées et les options privilégiées sont propres à chacune des universités étudiées, mais toutes ont conduit et/ou sont en train de conduire des réformes substantielles concernant leurs modalités et instruments de gestion.

La prise en compte cumulées de ces deux enseignements permet de formuler **trois recommandations transversales aux chantiers de simplifications** étudiés.

La **première** concerne l'enjeu de l'interopérabilité des systèmes d'information. Cet enjeu a gagné une importante visibilité à l'échelle nationale pour ce qui concerne la gestion des activités de recherche. Pour autant, on a pu observer que cette composante infrastructurelle et informatique des problématiques de gestion est tout aussi présente dans le champ de la vie scolaire, dans celui des ressources humaines, mais aussi, par exemple, dans celui de la gestion du patrimoine immobilier. C'est d'ailleurs dans le champ des activités de recherche que cette préoccupation est la moins partagée à l'échelle locale. On constate de plus que l'objectif recherché par les établissements est, à travers ces instruments, de pouvoir mettre en place une chaîne complète de gestion dématérialisée (de l'inscription des étudiants à la fourniture de leurs

diplômes ; du recrutement du personnel à la gestion de la paie ; etc.), objectif qu'elles ont déjà quelque peine à atteindre, parfois par manque de moyens financiers ou par nécessité de prioriser d'autres projets, mais aussi du fait d'accords locaux difficiles à élaborer pour définir l'option technique privilégiée. Compte tenu de ces éléments, il semble important que l'intérêt politique national de disposer d'informations jugées nécessaires pour piloter nationalement la politique de recherche ne conduise pas à diffuser de manière contraignante, à moyens termes, les outils de gestion développés dans le cadre du projet aujourd'hui nommé SI Labo.

La **deuxième recommandation** s'inscrit dans le prolongement de la précédente, mais en inscrivant l'enjeu de disposer de systèmes d'information efficaces dans le cadre de la politique des établissements, du développement de leur capacité stratégique, au sens d'interactions facilitées entre leurs composantes, de construction de représentations partagées de ce qui constitue la qualité de leurs activités (en premier lieu la formation et la recherche) et par là-même une culture et une identité commune. Les échanges avec les acteurs universitaires ont souvent été l'occasion pour eux d'évoquer l'importance qu'ils accordent, pour le développement de leurs établissements, au fait de pouvoir disposer mais aussi de mettre en circulation et de valoriser localement des informations relatives à leur situation et à leur fonctionnement. À ce propos a également été fréquemment évoqué le caractère asymétrique de la circulation des informations entre le niveau local et le niveau national. Dit autrement, les établissements seraient intéressés de disposer d'un retour de nature informative des données qu'elles transmettent toutes de manière individuelle à l'échelle nationale (non seulement à la DAF, mais aussi au HCERES ou à l'ANR) et qui une fois agrégées et/ou comparées à celles des autres universités pourraient être pour elles sources d'enseignements. Ce retour informatif pourrait prendre des formes diverses, l'une d'elles pouvant être l'utilisation de plateformes ouvertes de données type ScanR ou OpenData.

Enfin, l'étude des chantiers de simplification a permis de souligner l'intérêt croissant des responsables d'universités pour la démarche qualité, étant entendue par là une démarche d'analyse, de connaissance et d'accompagnement des processus de mise en œuvre, par distinction de l'aide au pilotage qui porte quant à lui sur la prise de décision stratégique. Au-delà de l'intérêt qui a pu être souligné d'articuler aide à la décision et démarche qualité, certains entretiens nous ont permis de recueillir le témoignage d'expériences indiquant l'importance de recourir à une analyse fine des processus de mise en œuvre avant de lancer une démarche de dématérialisation. Sans ce préalable et cette précaution méthodologique, le déploiement d'une solution de gestion informatisée présente le risque d'aboutir à un alourdissement et un allongement des procédures internes (tels que pour la rédaction et la signature des conventions) répondant davantage à une logique de sécurisation (formelle) des processus plutôt qu'à la simplification du fonctionnement des établissements. Une troisième recommandation consisterait non seulement à promouvoir les démarches qualité (ce qui est déjà fait, notamment par les agences de certification ou d'évaluation) mais aussi à réunir les conditions pour que les universités se nourrissent mutuellement de leurs propres tentatives et (mauvaises) expériences de réformes. Cette recommandation s'adresse en l'occurrence davantage aux structures de représentation ou de coordination des acteurs universitaires qu'à leur institution de tutelle.

Remerciements

Ce travail n'aurait pu se réaliser sans que l'ensemble des personnes avec lesquelles j'ai échangées au cours de ces deux années aient accepté de m'accorder un peu de leur temps. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma plus sincère reconnaissance.

Je tiens à remercier les membres du conseil scientifique qui a été constitué pour suivre et valider la conduite de ce projet de recherche (Philippe Bezes, Arnaud Chéron, Nicolas Dromel, Catherine Paradeise). L'intérêt qu'ils ont porté à mon travail et les conseils qu'ils m'ont donnés en particulier pour la délimitation de mon objet d'étude, la construction de mon terrain d'enquête et la clarification des résultats de l'évaluation m'ont été d'une aide précieuse.

Au cours des deux années de réalisation de ce projet, j'ai eu la grande chance de pouvoir bénéficier de l'accueil du LIEPP. Mes premiers remerciements vont à ce titre à Agnès van Zanten, Carlo Barone et Denis Fougère qui ont soutenu ma démarche depuis le début. Mes échanges réguliers avec eux ainsi qu'avec l'ensemble des chercheurs du laboratoire ont été, et restent pour les années à venir, une grande source d'enseignements pour mes pratiques de recherche. Un grand merci également pour l'appui quotidien et l'efficacité redoutable de toute l'équipe du LIEPP (Bruno Palier, Juliette Seban, Andreana Khristova, Samira Jebli et Latifa Lousao).

Mes remerciements vont enfin aux membres du service de la performance, du financement et de la contractualisation (Thierry Bergeonneau, Maurice Caraboni, Cadia Farinato) de la Direction générale de la recherche et de l'innovation du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour leur disponibilité et leur réactivité dans la gestion de mon allocation postdoctorale.

INTRODUCTION

1. Rappel du contexte de l'évaluation

Le présent rapport est le résultat d'une recherche postdoctorale financée par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) pour **évaluer le « plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche »** lancé en 2016.

Ce plan avait été lancé en deux temps : 50 mesures en avril 2016, puis 20 mesures supplémentaires en décembre 2016. En même temps qu'il rendait publique cette deuxième série de mesures, le ministère lançait un appel à projets pour attribuer une allocation postdoctorale de deux ans, destinée à évaluer le plan de simplification.

L'appel à projets présentait brièvement le plan de simplification, en soulignant trois de ses caractéristiques :

- son portage politique : en l'occurrence celui de Thierry Mandon, alors secrétaire d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- son processus d'élaboration : sur la base d'un rapport de l'IGAENR, à partir duquel a été conduite une consultation élargie,
- son but : « alléger les conditions de travail des personnels et usagers, et ainsi faciliter l'enseignement, la recherche et la gestion des établissements ».

Il indiquait ensuite les **attentes** concernant la recherche postdoctorale : « *La recherche postdoctorale s'intéressera donc aux effets des deux plans. Il s'agit de conduire une recherche à visée évaluative, dont la méthode devra être clairement exposée par le candidat, afin de mettre en lumière la manière dont les plans de simplification ont eu un impact sur les différents personnels et usagers des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en France* ».

Ces attentes exprimaient ainsi trois idées principales :

- une évidence : la recherche évaluative doit porter sur les « effets » et l' « impact » du plan de simplification ;
- une précision : les effets et impacts recherchés à partir du plan de simplification sont mutli-cibles – il s'agit de les envisager tant au niveau des personnels (de l'administration centrale et des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche) que des usagers (des établissements, mais aussi plus largement des procédures administratives) ;
- une attention particulière : la recherche évaluative doit suivre une méthodologie clairement exposée, rigoureuse dans ses intentions et sa réalisation.

Deux autres aspects de la commande, exprimés de manière plus implicite, méritent d'être mentionnés :

- le premier aspect tient au calendrier de la recherche évaluative : l'appel à projet a été lancé à peine 6 mois avant les élections présidentielle et législatives de 2017, lesquelles rendaient possible une alternance politique au niveau national. Cette temporalité politique rendait probable une évolution (à la baisse) de l'intérêt que pourrait porter le MESRI (du moins à son niveau politique) à l'égard du plan de simplification et de son évaluation.
- le deuxième aspect tient à la présence de l'IGAENR à deux niveaux dans l'appel à projets : dans l'évocation de la genèse du plan de simplification, puis dans la composition du jury de sélection du projet de recherche postdoctorale. Cette présence offrait une forme de garantie de continuité de l'intérêt du commanditaire pour la commande, par-delà les échéances électorales. Cette présence avait également pour effet de souligner l'originalité de la démarche et des attentes du ministère de commander une évaluation au monde universitaire, sur des problématiques pour lesquelles son corps d'inspecteurs dispose déjà d'une expertise reconnue.

Notre proposition d'évaluation a été sélectionnée en février 2017, et nous l'avons réalisée du 1er septembre 2017 au 31 août 2019 au Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po, en étant rattaché à son axe « Politiques éducatives ».

2. De l'objet « simplification » au type d'évaluation conduite : une analyse centrée sur les processus de mise en œuvre et de réception

En tant qu'objet de recherche, et telle qu'appréhendée dans le cadre du plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche (ESR), la **« simplification »** présente trois caractéristiques importantes :

- à la différence des grandes réformes engagées depuis 2006 (LOPR en 2006, LRU en 2007, lancement du PIA en 2010, adoption de loi ESR en 2013), de nature structurelle et organisationnelle, la simplification est une démarche de réforme de nature gestionnaire, centrée sur les procédures, les règles et les instruments ;
- par conséquent, les démarches de simplification ont moins pour finalité de traiter des enjeux de redistribution de l'autorité ou de redéfinition des statuts et missions, qui concernent directement les acteurs de la décision, que des enjeux de relation entre administration et usagers, des enjeux de qualité et de modalités de fourniture de services, qui concernent plus directement les agents (personnels) et les publics (en premier lieu les étudiants) de l'ESR ;
- en outre, les réformes de simplification se traduisent en grande partie par le développement de procédures dématérialisées, de services en ligne, d'interfaces informatiques, et de circulation d'information automatisée. Si la simplification s'inscrit dans le prolongement de la volonté de diffuser des démarches qualité dans l'administration, une de ses caractéristiques importantes est de s'affirmer dans un contexte marqué par l'intention de développer l'administration électronique.

La formulation initiale de notre projet de recherche avait souligné le caractère peu approprié d'une évaluation de type étude d'impact (évaluation *ex post*) dans le cas d'une évaluation du plan de simplification pour l'ESR. La nature des mesures contenues dans ce plan permet en effet peu de pratiquer une évaluation à dominante quantitative. Nous avions ainsi proposé de

produire une analyse centrée sur la réception de l'action publique, autrement dit une démarche qui consiste, analytiquement et méthodologiquement, à partir « du point de vue des ressortissants » (Revillard, 2018, p.480), à interroger « les processus par lesquels les politiques publiques produisent des conséquences sur les individus ordinaires qu'elles prennent pour cibles » (*ibid.*, p.469).

Pour autant, la meilleure connaissance que nous avons pu acquérir du plan de simplification au cours de la première année du projet nous a conduit à reconnaître que cette approche nécessitait d'être précisée. Cela tient à trois facteurs:

- premièrement, la multiplicité des publics ciblés par le plan de simplification fait que celui-ci ne cible pas seulement les « ressortissants » que sont les étudiants (et dans une moindre mesure les chercheurs et enseignants-chercheurs) mais aussi les personnels et responsables administratifs de l'ESR (au niveau national et local) ;
- ce premier facteur est intimement lié à un deuxième : celui de la variété des niveaux de mise en œuvre des mesures inscrites dans le plan de simplification, qui a été défini en référence au périmètre d'ensemble de l'administration de l'ESR (administration centrale, « agences » au sens large, établissements). Ce facteur est important à prendre en compte car il fait des processus de médiation et de relais entre les différents niveaux de gouvernance une condition importante de la mise en œuvre effective des mesures du plan de simplification et donc de leur potentielle réception par les publics ciblés. Or, les premières données que nous avons recueillies à l'échelle des établissements indiquaient la faiblesse des relais opérationnels ayant joué dans la mise en œuvre du plan de simplification au niveau local ;
- le troisième facteur est celui de la temporalité : pour qu'une évaluation *ex post* puisse être produite, encore faut-il que les mesures étudiées aient eu le temps d'être mises en œuvre, et, dans le cas de mesures portées par l'administration centrale, d'être mises en œuvre *entièrement*, c'est-à-dire jusqu'à produire des effets au niveau local des établissements concernés. Or, tel n'est pas le cas pour plusieurs mesures du plan, et notamment pour certaines des plus symboliques.

Ces remarques étant posées, il convient d'en tirer les conséquences en posant que l'évaluation que nous proposons du plan de simplification correspond moins à une évaluation *ex post* qu'à une **évaluation-accompagnement-adaptation**[4], et que notre projet fournit moins l'opportunité de produire une étude des conséquences de l'action publique qu'une analyse de son contexte, de ses processus de mise en œuvre, et de leurs effets sur l'action publique conduite. L'objet de notre évaluation consiste ainsi à identifier « les conditions de poursuite d'atteinte des objectifs de l'action évaluée » (Bergeron et al., 2017), et à faire des préconisations sur cette base.

[4] En référence à la distinction des quatre types d'évaluations, correspondant à différents moments de la mise en œuvre d'une politique publique : 1) évaluation *ex post*, 2) évaluation *ex ante*, 3) évaluation-accompagnement-adaptation, 4) auto-évaluation et apprentissage. Voir sur ce point Lacouette-Fougères C., Lascoumes P., 2013 ; ainsi que Bergeron et al., 2017.

3. Le périmètre de l'évaluation : structure du projet et sélection de mesures du plan de simplification

Compte tenu du grand nombre et de la variété des mesures du plan de simplification, nous avions proposé dès la formulation initiale du projet de le structurer en **deux volets** :

- un volet portant sur la conception et la mise en œuvre du **plan de simplification** en tant que tel, en tant que programme d'action ;
- un volet portant sur une **sélection de mesures** afin d'étudier de manière plus détaillée leur mise en œuvre et d'en tirer des constats et préconisations en termes d'évaluation-adaptation.

Cette organisation a été maintenue et précisée au cours du projet :

- en fixant comme objectif du premier volet (dénommé volet extensif) de déboucher sur l'établissement d'un tableau de suivi de l'ensemble des mesures du plan ;
- en organisant le deuxième volet (dénommé volet sélectif) autour de quelques « chantiers de simplification » correspondant à des groupes de mesures étant liées par leurs objets et/ou systèmes d'action (ou structures de mise en œuvre).

La première année du projet nous a conduit à retenir **trois chantiers de simplification**, correspondant à un ensemble de 14 mesures :

- le chantier **« Services numériques aux étudiants »**, correspond à un ensemble de 5 mesures :
    - mesure 1 : « un accès aux bourses facilité et dématérialisé »
    - mesure 4 : « une identité numérique pour les étudiants »
    - mesure 6 : « des lycéens mieux informés sur leurs chances de réussite dès les phases d'orientation APB »
    - mesure 7 : « une inscription dématérialisée »
    - mesure 46 : « développement des annuaires et généralisation des cartes multiservices »
- le chantier **« Interopérabilité des systèmes d'information »** correspond à un ensemble de 3 mesures :
    - mesure 42 : « accélérer la mise en ligne du cadre de cohérence recherche »
    - mesure 44 : « des outils communs de gestion mieux déployés »
    - mesure 68 : « moins d'enquêtes budgétaires et financières et automatisation des remontées de l'information »
- le chantier **« Procédure de recrutement des personnels »** correspond à un ensemble de 5 mesures :
    - mesure 17 : « dématérialisation du recrutement et de la gestion de carrière des enseignants-chercheurs »
    - mesure 19 : « recours à la visioconférence dans les procédures de recrutement ITRF »
    - mesure 56 : « un mouvement académique commun pour les ATRF »
    - mesure 57 : « une dématérialisation des procédures de recrutement des ITRF »
    - mesure 58 : « Vers une déconcentration de la gestion des personnels BIATSS »

Dès la formulation initiale du projet avait enfin été prévue de conduire une étude plus approfondie sur une ou deux des mesures du plan, retenues en raison de leur cohérence avec les axes de recherche du LIEPP ou ceux propres au postdoctorant. Une seule mesure a finalement été retenue à ce titre, la mesure 6 portant sur APB, au regard des travaux déjà conduits au sein de l'axe « Politiques éducatives » du LIEPP sur l'accès à l'enseignement supérieur, ainsi qu'au regard de l'actualité de la réforme engagée en la matière par la loi Orientation et réussite des étudiants (ORE) et le remplacement de la plateforme de APB par la plateforme Parcoursup.

4. Méthode d'analyse : protocole d'enquête, terrain, études de cas et données

En cohérence avec le type d'évaluation conduite, centrée sur la mise en œuvre des mesures, l'étude réalisée a visé à en **mesurer l'effectivité**, c'est-à-dire « à estimer le degré de mise en œuvre de ces actions et à analyser les conditions et les modalités de cette mise en œuvre » (Bergeron et al., 2017).

La méthode d'analyse a ainsi consisté à **analyser les processus à l'œuvre** tant dans la mise à l'agenda que dans la mise en œuvre des mesures étudiées, en portant l'attention sur les systèmes d'acteurs (et les logiques d'action) impliqués par les procédures, dispositifs et outils associées aux mesures. Une telle stratégie de recherche permet de saisir les médiations qui se déploient dans le passage d'un état à un autre dans l'action publique, et permet ainsi de se rendre attentif à la qualité des processus de mise en œuvre, qui est un élément essentiel de l'évaluation pas toujours mesurable et pris en compte dans les évaluations quantitatives.

Afin de recueillir des données permettant de documenter empiriquement l'analyse des processus, nous avons élaboré un **protocole d'enquête multi-situé**. Il s'agissait d'étudier la simplification en croisant une perspective *top-down* et une perspective *bottom-up* :

- **une perspective *top-down***, centrée sur *la politique* de simplification, consiste à appréhender le plan de simplification et ses mesures au niveau des institutions et acteurs nationaux (le ministère et ses partenaires au niveau national) pour reconstituer les processus par lesquels ont été conçues et sélectionnées les 70 mesures, et les processus par lesquels leur mise en œuvre a depuis été conduite (ou non),
- **une perspective *bottom-up***, centrée sur *les démarches* de simplification portées au niveau local par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, vise à identifier à quels enjeux renvoient pour eux l'idée de simplification, et quels types d'initiatives et de projets ils mènent eux-mêmes pour tenter de les traiter.

L'enquête conduite à l'échelle locale a été ciblée sur quelques établissements, en l'occurrence des **universités**. Ce choix de se focaliser sur les universités repose sur deux arguments. Le premier est que la conduite d'un raisonnement à dominante qualitative, tout en étant attentive à la diversité et à la particularité des situations observables dans la réalité empirique, consiste à ordonner par la pensée les données empiriques afin de rendre possible la production d'observations à valeur générale. De ce point de vue, il a paru utile de centrer l'analyse sur une seule des grandes catégories d'établissements présents dans le champ de l'enseignement

supérieur et de la recherche (universités, écoles, organismes de recherche). La seconde justification est d'ordre statistique. Elle tient au fait que les étudiants inscrits à l'université sont majoritaires dans le total des étudiants en France (62,5% en 2015-2016).

La construction du terrain d'enquête a ensuite été réalisée dans l'intention de privilégier l'analyse approfondie d'un **petit nombre de cas d'universités aux caractéristiques contrastées**. Les données recueillies devant permettre d'analyser les démarches de simplification portées et conduites à l'échelle des universités, le critère principal pour sélectionner les universités a été la variété de leur **« capacité stratégique »**. Celle-ci a été définie par Jean-Claude Thoenig et Catherine Paradeise comme l'ensemble des « processus qui régulent au quotidien les relations d'interdépendance entre les composantes d'une université [et qui] contribuent substantiellement à l'élaboration des programmes d'actions pour les mois, les années, voire les décennies à venir » (Thoenig, Paradeise, 2016, p. 311). À travers ce type d'interactions, les différentes composantes « façonnent l'identité [de leur université], définissent ses priorités, approuvent ses positions, préparent la voie à un accord général sur sa feuille de route et fournit un cadre pour les décisions et les actes de toutes ses composantes » (*ibid.*, p. 299).

Ces mêmes auteurs ont produit une **typologie** distinguant **quatre types d'universités**. Cette typologie a été mobilisée pour construire le terrain et structurer les analyses de l'évaluation du plan de simplification. La typologie s'appuie sur deux variables rendant compte de la manière dont un établissement se positionne au regard des deux missions que sont l'enseignement et la recherche. Les deux variables correspondent à deux critères de qualité différents, le premier étant relatif au prestige des universités (le prestige étant considéré comme s'exprimant de manière essentiellement informelle par des opinions ou des préjugés qui ne sont pas nécessairement liés à des résultats concrets), le deuxième renvoyant pour sa part à la performance (ou « excellence ») des universités (la performance étant considérée comme s'exprimant de manière formelle par des chiffres, indicateurs quantitatifs ou rangs dans des classements). Les quatre idéal-types construits sont ainsi les établissements de type « gratin », « aspirant », « vénérable » et « missionnaire » :

- **les universités « du gratin »** sont présentées comme des universités alliant un assez haut niveau de prestige international et un assez haut niveau d' « excellence » ;
- **les universités « aspirantes »** sont prestigieuses au niveau national, mais pas sur la scène internationale, tout en disposant d'un niveau de performance assez élevé. Une caractéristique majeure de ce type d'universités est qu'elles cherchent à faire partie du « gratin » et que leur méthode pour y parvenir consiste à s'organiser pour améliorer encore leur performance ;
- **les universités « vénérables »** allient un prestige national assez élevé avec un manque relatif de visibilité internationale en termes de performance. Ces universités « représentent la vieille garde des universités nationales prestigieuses, qui s'en tiennent à leurs valeurs et à leurs normes, espérant préserver leur position, et ce malgré l'évolution des conditions de leur environnement » (*ibid.*, p. 305) ;
- **les universités « missionnaires »** combinent un niveau de prestige faible et un niveau d'excellence relativement faible au regard des indicateurs communément utilisés. Le choix

du terme de « missionnaire » renvoie à l'idée que ces universités justifient leur existence par le fait qu'elles assurent une mission d'offre de service public d'enseignement, dans une logique d'intérêt général, et qu'elles contribuent en ce sens à la démocratisation de l'enseignement supérieur.

Le recueil des données sur les établissements s'est ainsi réalisé auprès de quatre universités, chacune d'elles correspondant à l'un des idéal-types présentés. Deux précisions sont à apporter concernant la construction de notre « terrain établissement ».

- En premier lieu, l'utilisation de la typologie de Thoenig et Paradeise dans le cadre de l'évaluation du plan de simplification a conduit à prendre en compte **plusieurs paramètres caractéristiques de la structuration du champ universitaire français**, qu'ils soient socio-démographiques (déséquilibre Paris/province et Paris intramuros/banlieue) ou institutionnels (universités labellisées ou non dans le cadre des « politiques d'excellence », universités fusionnées ou non ; nature et évolution des démarches de regroupement conduites dans le cadre des COMUE).
- Deuxièmement, par souci de souligner que **l'intention** du recours à un raisonnement idéal-typique **n'est pas de produire ou de reproduire une logique normative** de classement, mais de dépasser les catégories de pensée ordinaire par lesquels l'usage de termes tels que « établissements » ou « universités » désigneraient des réalités immédiatement perceptibles comme semblables, les quatre universités étudiées sont désignées à l'aide de quatre pseudonymes : Paris-Monde (type « gratin »), Fusionidix (type « aspirant »), Métropisite (type vénérable) et PariPhérie (type « missionnaire »).

Pour construire notre « terrain établissement », nous avons sollicité plusieurs universités avec l'intention d'obtenir l'accord de deux établissements en Ile-de-France et deux établissements en province. Les cas « gratin » et « missionnaire » ont été recherchés en Ile-de-France : à Paris intramuros pour le cas « gratin », en banlieue pour le cas « missionnaire ». Les cas « aspirant » et « vénérable » ont quant à eux été recherchés en province : le cas « aspirant » dans une grande métropole, et le cas « vénérable » dans une métropole de taille moyenne. Du point de vue des caractéristiques institutionnelles, les cas « gratin » et « aspirant » ont en commun d'avoir obtenu un label « initiative d'excellence » (IDEX) confirmé dans le cadre des programmes d'initiatives d'excellence (PIA). Par ailleurs, il a semblé cohérent avec la typologie utilisée que le cas « aspirant » corresponde à une université ayant fusionné depuis plusieurs années dans dans l'espoir d'améliorer sa position dans les mesures et classements formels de performance universitaire. Notons toutefois qu'au cours de l'enquête une autre université (notre cas « gratin ») a également entrepris une démarche de fusion.

Une fois l'accord obtenu de quatre universités, et une fois commencée l'enquête de terrain, **d'autres caractéristiques significatives**, non initialement recherchées, sont venus compléter et corroborer l'identification de chacune des universités à leur idéal-type. La première est l'autoidentification des universités « gratin » et « aspirante » à des « universités intensives en recherche ». Cette qualité est à l'inverse non revendiquée par les universités « vénérable » et « missionnaire », celles-ci se reconnaissant ainsi davantage dans un profil standard d'université, reposant sur un équilibre entre les missions d'enseignement supérieur et de recherche.

Deuxièmement - et non sans lien avec le point précédent - l'enquête de terrain a rapidement fait ressortir un contraste, en matière d'organisation interne des universités, entre d'un côté les cas « vénérable » et « missionnaire » et de l'autre les cas « gratin » et « aspirant » : tandis que les premiers ont conservé l'architecture traditionnelle, héritée de la loi Savary de 1984, distinguant deux niveaux d'intégration formelle des activités de formation et de recherche (les services centraux d'une part, les UFR d'autre part – ces derniers associant des départements de formation et des laboratoires de recherche), les seconds ont adopté depuis plusieurs années une architecture où les activités de formation et de recherche disposent de structures administratives nettement différenciées, cette différenciation pouvant se faire dans une architecure d'ensemble à deux ou à trois niveaux (à deux niveaux lorsque une direction générale pour les formations et une autre pour la recherche ont été créées sans pour autant intercaler un niveau intermédiaire entre elles et les unités de bases que sont les départements de formation et les laboratoires ; à trois niveaux lorsqu'un niveau administratif intermédiaire de type « collèges » ou « départements de recherche » ont été créés).

Bien que moins central, un troisième élément siginificatif est apparu au cours de l'enquête de terrain : celui du dégré d'importance variable occupée par la démarche de regroupement de type COMUE dans l'agenda institutionnel et politique des établissements. L'entité COMUE est restée largement secondaire voire marginale dans les cas « gratin » et « aspirant », au regard des dynamiques liées aux processus de fusion et/ou à la labellisation IDEX. Dans le cas de l'université « missionnaire » cette démarche peut être qualifiée d'insuffisante, dans la mesure où cette université y avait placé certains espoirs en termes de bénéfices matériels et symboliques, mais qu'elle s'est retrouvée ces dernières années marginalisée, car non associée à la démarche de fusion engagée par ses partenaires de COMUE et d'IDEX. Enfin, dans le cas de l'université « vénérable », la démarche COMUE a abouti à une crise institutionnelle révélant a posteriori les difficultés de cette université à aller au bout d'une logique de regroupement qu'elle avait pourtant placé au cœur de sa stratégie pour l'obtention d'un label I-SITE.

L'ensemble des caractéristiques que nous venons de présenter peuvent être synthétisées dans le tableau suivant :

Présentation syntéthique 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 -

Ce tableau introduit une variable supplémentaire dans la construction des cas d'université. Il s'agit d'une caractérisation du degré et de la nature du pilotage des établissements, c'est-à-dire de leur **type de gouvernance**. La gouvernance est elle-même appréhendée selon deux variables : d'une part leur degré de pilotage (capacité à prendre des décisions engageant l'ensemble de l'établissement et à les traduire opérationnellement dans chacune de ses composantes), d'autre part la nature du pilotage (à dominante politique / à forte composante administrative). La première variable permet de distinguer deux groupes d'universités : celui composé des cas « gratin » et « aspirant », celui composé des cas « vénérable » et « missionnaire ». La deuxième variable permet de distinguer entre eux les cas « gratin » et « aspirant ».

Afin de rendre perceptible la singularité des quatre universités étuidées, nous en fournissons ci-dessous un descriptif syntéhtique :

- **Paris-Monde** est une université scientifique née de la scission de l'Université de Paris en 1970. Depuis sa création, son développement est marqué par une continuité stratégique reconnue, liée à la volonté politique partagée par l'ensemble des équipes de direction qui s'y sont succédées d'en faire une université de recherche de premier rang au niveau international. Le mode de gouvernance repose sur le leadership politique des présidents de l'université, lesquels ont traditionnellement occupé auparavant la fonction de vice-président à la recherche. L'université a adopté depuis plus de dix ans une architecture organisationnelle inspirée des organismes de recherche : elle s'est ainsi dotée d'une direction générale à la recherche, et, symétriquement, d'une direction générale à la formation. La direction générale des services voit ainsi son champ d'intervention concentré sur les fonctions support (ressources humaines, finances, patrimoine, systèmes d'information). Le mode de gouvernance, dans sa dimension gestionnaire, accorde peu d'attention au caractère formel et bureaucratique des procédures : c'est l'autorité politique et la politique RH (au sens de stratégie de recrutement) qui prime sur la définition et le contrôle des procédures administratives. Au milieu des années 2000, Paris-Monde participa à la formation d'une association d'établissements parisiens visant à améliorer leur visibilité internationale. De cette initiatitive naquirent par la suite plusieurs PRES. Celui dont était membre Paris-Monde, et qui devient par la suite une COMUE, fut logiquement sélectionné

par l'État pour bénéficier du Plan Campus puis du programme IDEX. Dans le prolongement de cette dynamique, l'université s'est récemment engagée dans un processus de fusion qui prend avant tout la forme d'une absorption par elle de ses partenaires. À la veille de cette fusion, Paris-Monde comptait plus de 30 000 étudiants, plus de 4 000 enseignants-chercheurs et chercheurs et plus de 3 000 personnels administratifs.

- **Fusionidix** est une des premières universités nées au tournant des années 2010 de la fusion de plusieurs établissements. Cette dynamique de fusion a été inititée par les univesités d'origine afin de préparer une candidature commune au Plan Campus, programme avec lequel l'État inaugurait un mode de financement sélectif et de grande ampleur des universités, auquel ont fait suite les PIA. La succession de ces programmes nationaux de labellisation et de financement par appels à projet a rythmé, à une vitesse soutenue, la genèse et les premières années de Fusionidix. Réunissant d'anciennes universités aux profils disciplinaires hétérogènes (une université de sciences et techniques, une université de médecine, et une université de sciences humaines et sociales) elle fait aujourd'hui figure d'université pluridisciplinaire complète. Cela confère à l'institution un surcoît de prestige tangible dans l'environnement institutionnel local et national. Si la création de ce nouvel établissement prend les apparences d'une *success story*, elle est également un processus de mutation institutionnelle ayant généré beaucoup de souffrance psychologique (en particulier par la mise en compétition des personnels administratifs) et ayant abouti à la naissance d'une réalité complexe à gouverner, par sa taille et par le renouvellement tous azimuts des cadres et des méthodes de travail. La gouvernance de l'université intègre ainsi un niveau d'exigence élevé en matière d'organisation administrative et de professionnalisation des activités de gestion. Fusionidix s'est dotée d'une structure administrative spécifique pour assurer des fonctions d'amélioration continue et de contrôle interne, à travers la réalisation de diagnostics et d'actions d'accompagnement managérial visant à optimiser les processus administratifs en référence aux certifications faisant référence (type *Greenbeld* et *Lean Six Sigma*). Fusionidix compte aujourd'hui plus de 50 000 étudiants, pour 3 000 enseignants-chercheurs et chercheurs et 3 000 personnels administratifs.
- **Métropisite** est une université qui prend ses origines dans des facultés locales de théologie, de droit et de médecine créées au Moyen-Âge, mais dont la (re)naissance moderne n'a commencé à prendre forme qu'au cours des années 1950, avec la construction de son campus principal sur une colline située en dehors du centre ville historique de son agglomération et sur laquelle sont aussi présents un centre hospitalier universitaire ainsi que plusieurs organismes de recherche et écoles d'ingénieurs. Une caractéristique importante de Métropisite, en tant qu'université pluridisciplinaire complète, est de disposer du monopole universitaire public dans l'environnement institutionnel local. La reconnaissance de son rôle lui étant acquis au niveau local, mais sans disposer des ressources suffisantes pour bénéficier d'un haut niveau de visibilité nationale, ses perspectives de développement s'inscrivent avant tout à l'échelle régionale et dans une persective de partenariats européens. Elle a ainsi pris une dénomination régionale au cours des années 1980 et a cherché depuis à développer ses antennes dans d'autres villes de la région (IUT et autres composantes). Les réflexions relatives à un regroupement avec une université d'une région limitrophe ont été initiées à la fin des années 2000 et ont abouti à la création d'une COMUE dans le contexte

de l'application de la loi ESR de 2013 qui obligeait les universités à opter pour un type formel de regroupement (COMUE, fusion ou association). Cette COMUE a porté un projet I-SITE qui a été retenu par l'État au titre des PIA. Toutefois, depuis le début de ce processus, les débats et controverses locales n'ont cessé sur le caractère fédéral ou intégré (avec perspective de fusion) que devrait prendre le fonctionnement de cette nouvelle entité. Les relations entre l'équipe de direction de la COMUE (porteuse d'une conception intégrée) et les établissements membres (porteurs d'une conception fédérale) ont progressivement pris une dimension conflictuelle jusqu'à nécessiter une intervention du ministère et la démission de l'équipe de direction de la COMUE. Dans le même temps, Métropisite a été confrontée à une situation de déficit budgétaire deux années consécutives, ce qui l'a conduit à adopter un plan de retour à l'équilibre, dont la conception et la conduite ont été confiées à un nouveau DGS. Métropisite compte à ce jour près de 35 000 étudiants (dont plus de 30 000 sur son site principal), 1 500 enseignants-chercheurs et chercheurs et près de 1 500 personnels administratifs.

- **Pariphérie** est une université localisée en banlieue parisienne, née de la scission de l'ancienne Université de Paris. Initialement conçue comme une université technologique, elle a finalement pris un caractère généraliste et pluridisciplinaire. L'offre de formation de PariPhérie n'en reste pas moins marquée, depuis ses origines, par la place qui occupent les objectifs de professionnalisation. Cette caractéristique se manifeste notamment dans le nombre important d'IUT et dans la part importante que représentent leurs étudiants dans le nombre global d'étudiants de l'université. Cette caractéristique a deux conséquences : d'une part que, traditionnellement, le mode de gouvernance de Pariphérie tend à préserver l'autonomie de ses composantes, et, d'autre part, que les équipes de direction ainsi que les instances centrales disposent de peu de leviers de coordination à l'échelle de l'université. À cela s'ajoute que l'identité de Pariphérie, en termes de position dans l'environnement institutionnel local et régional, n'a jamais fait consensus pour ses personnels (académiques et administratifs). Deux conceptions s'affrontent régulièrement : l'une consistant à soutenir une identité d'université (parisienne) « en banlieue », l'autre à affirmer une identité d'université « de banlieue ». Ce clivage s'est notamment exprimé au cours des dix dernières années au sujet de la stratégie de regroupement à adopter. La ligne suivie par la présidence a été un regroupement avec des universités de Paris intra-muros. Dans un premier temps, ce pari est apparu gagnant puisqu'il a permis à Pariphérie d'être partie prenante d'une COMUE lauréat du programme IDEX. Mais sous l'influence du jury international qui n'a pas renouvelé le label IDEX au motif que la COMUE ne montrait pas suffisamment de volonté d'intégration plus forte, les partenaires parisiens de Pariphérie ont engagé un processus de fusion sans l'y associer. Aujourd'hui renvoyée dans une position (subie) d'université « de banlieue », Pariphérie se trouve de plus confrontée à de récurrentes difficultés financières qui l'ont amené ces dernières années à geler les recrutements. PariPhérie compte aujourd'hui près de 25 000 étudiants, un peu plus de 900 enseignants-chercheurs et chercheurs et environ 500 personnels administratifs.

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 telles que le HCERES, l'ANR, la CPU, l'AMUE, RENATER…). 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).

Les **entretiens nationaux** visaient à recueillir deux types de données : d'une part des données relatives au contexte politique et administratif de l'élaboration du plan de simplification, aux processus décisionnels ayant abouti à la sélection de ses 70 mesures, et au dispositif adopté pour suivre son déploiement ; d'autre part des données relatives aux mesures spécifiques du plan de simplification, afin d'en saisir les enjeux, les systèmes d'action impliqués, leur état d'avancement, les difficultés rencontrées ainsi que d'éventuels retours d'expérience.

Les **entretiens locaux** visaient quant à eux à recueillir trois types de données : des données relatives à l'identité et à l'organisation des universités étudiées, des données relatives à leur perception des enjeux de simplification et leur point de vue sur le plan de simplification, des données relatives aux projets et réflexions qu'ils mènent dans les trois chantiers de simplification retenus pour l'évaluation.

5. Structure et contenu du rapport : simplification, plan de simplification, chantiers de simplification

Le rapport se structure autour de cinq parties.

La première partie présente une revue de la littérature mobilisée pour contextualiser l'usage de la catégorie d'action publique « simplification » et pour analyser les politiques de simplification. Les apports théoriques de deux types de littérature sont ainsi rappelés. Les premiers relèvent d'un courant de recherche international qui s'est développé à partir du milieu des années 2000 sur le thème de la *red tape* et de l'*administrative burden* (termes généralement traduits par « paperasserie » et « charge administrative »). Ces travaux fournissent des repères sur la manière dont sont théorisés de manière généralement implicite, dans les politiques ou réformes de simplification, les problèmes auxquelles elles sont censées apportées des solutions. Le deuxième type de références théoriques présenté concerne la question de la mise en œuvre des politiques publiques et en particulier celle des politiques de réforme de l'État et de son administration. Cette littérature souligne l'intérêt de croiser les approches *top-down* et *bottom-up* pour analyser la mise en œuvre des politiques publiques et les mécanismes de gouvernance multiniveaux.

La deuxième partie porte sur le plan de simplification en tant que tel. Elle présente une analyse de sa conception et de sa mise en œuvre en tant que programme d'action, en rappelant en premier lieu le contexte de la mise à l'agenda de la simplification dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche français, le processus d'élaboration du plan de simplification, et les conditions qui ont pesées sur ses modalités de réalisation et de suivi. Sont aussi présentées dans cette partie la manière dont les quatre universités étudiées ont perçu un

tel plan d'action (son élaboration et sa traduction opérationnelle). Enfin cette partie présente pourquoi et précise comment l'évaluation d'un plan d'action de ce type nécessite de conduire une analyse attentive tant au fonctionnement d'établissements qu'à la nature et à l'utilisation de certains instruments.

Les trois parties suivantes portent respectivement sur les trois chantiers de simplification retenus. C'est dans ces trois parties que le croisement des approches *top-down* et *bottom-up* est le plus recherché. Dans chacune de ces parties, l'analyse est consacrée dans un premier temps à clarifier les objectifs ciblés par les promoteurs de plusieurs mesures du plan de simplification, à décrire les dispositions adoptées par les acteurs impliqués dans leur mise en œuvre (en particulier à travers l'étude de l'élaboration de nouveaux instruments de gestion) et à identifier le degré de réalisation de ces mesures. Dans un deuxième temps, la même thématique de gestion est abordée cette fois selon le point de vue et les initiatives conduites par les universités elles-mêmes. Ce deuxième temps permet de mesurer ce que les universités peuvent partager comme préoccupations communes, mais aussi de constater la singularité des options qu'elles décident de suivre, ainsi que l'effet de la variété de leurs capacités stratégiques et des moyens dont elles disposent sur ce qu'elles parviennent à entreprendre.

La troisième partie traite des services numériques aux étudiants. L'approche nationale de ce thème est étudiée à partir de deux mesures, l'une visant la création d'une « identité numérique des étudiants », l'autre visant à « mieux informer les lycéens sur leurs chances de réussite ». L'étude révèle que ces deux mesures soulèvent des difficultés de mise en œuvre liées aux divergences de représentation de la « figure de l'étudiant » (allant de l'usager du service public à celle de consommateur de services commerciaux, en passant par celle d'administré ou encore d'utilisateur de nouvelles technologies). Les initiatives des universités révèlent pour leur part des préoccupations largement partagées tant sur le volet « vie étudiant » que sur le « volet scolarité ». Ces préoccupations les confrontent toutes à l'enjeu de mieux intégrer la gestion des étudiants dans leur système d'information. La situation des universités au regard de cet enjeu varie davantage par le caractère plus ou moins avancé des dispositifs techniques dont elles se sont dotées que par la maturité de leur réflexion.

La quatrième partie aborde le thème de l'interopérabilité des systèmes d'information dans la gestion des activités de recherche. Ce thème est étudié à partir de deux mesures du plan de simplification : celle visant à « accélérer la mise en ligne du cadre de cohérence recherche » et celle portant sur « des outils communs de gestion mieux déployés ». Les enjeux de gouvernance multiniveaux portés par ces mesures leur confère une portée plus large, touchant la question de la « remontée des informations » des établissements vers l'administration centrale. Une des particularités des systèmes d'information et des instruments de gestion des activités de recherche est de se déployer à l'échelle infra-établissement des laboratoires. Cela rend ce chantier de simplification particulièrement complexe à piloter, d'autant plus que le degré d'activité et les modes d'organisation des universités en matière de recherche sont très contrastés. L'approche par les établissements, en plus de confirmer un niveau de préoccupation très variable des directions d'universités pour l'outillage de la gestion des activités de recherche, permet d'observer un intérêt réel des gestionnaires de laboratoires multitutelles pour

les mesures inscrites dans le plan de simplification, mais aussi des prises de position très critiques de certains responsables locaux à l'égard des initiatives nationales.

La cinquième partie s'intéresse aux démarches de simplification conduites en matière de gestion des ressources humaines. Centrée sur les mesures du plan de simplification visant à dématérialiser les procédures de recrutement des personnels des établissements (académiques et administratifs), l'analyse permet de préciser et d'approfondir le sujet de la gouvernance multiniveaux abordé dans la partie précédente. L'étude des mesures portées au niveau national permet de saisir empiriquement comment des outils de gestion sont conçus et déployés comme des instruments de cadrage des pratiques locales, dans un souci prioritaire de conformité à la réglementation et de sécurisation des procédures. L'étude des pratiques des établissements conduit quant à elle à souligner que la gestion des ressources humaines est porteuse au niveau local d'enjeux stratégiques de premier plan contribuant à requalifier sensiblement les questions de sécurisation et de simplification. Du fait que la masse salariale constitue plus de 80% du budget des universités, et du fait que l'autonomie des universités réside aujourd'hui essentiellement dans leur responsabilité budgétaire, le pilotage stratégique des universités se traduit directement dans des orientations relatives à leurs ressources humaines et à la gestion du recrutement. Il n'est donc pas étonnant que les universités accordent un vif intérêt aux instruments utilisés dans ce champ de gestion. La partie développe sur cette base deux observations : d'une part que les enjeux de dématérialisation-simplification des procédures débordent largement le périmètre des outils déployés par la tutelle nationale (ceux-ci concernant pour l'essentiel la gestion des personnels titulaires) ; d'autre part que la capacité des instruments à simplifier le fonctionnement et les procédures à l'échelle des établissements est tributaire de la manière dont ils intègrent dans leur conception et dans leur mise en œuvre les logiques de l'aide au pilotage et celles des démarches qualité.

PARTIE 1
-
COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE ET POLITIQUES DE SIMPLIFICIATION

1. La simplification : caractérisation d'un mot d'ordre pour réformer l'État et son administration

Depuis les années 1960 et plus encore les années 1980, **l'administration** est devenue un **problème gouvernemental à part entière**, faisant l'objet de politiques publiques spécifiques visant à la réformer. Ce problème s'est construit en résonnance avec le développement des critiques de la bureaucratie et la diffusion, en contre-point, des principes et recettes du *New public management* (NPM) : dorénavant, l'objectif d'optimiser l'usage des ressources publiques, autrement dit la performance de l'action publique, prend le pas sur le respect et le contrôle de la réglementation et de la norme juridique. Les motifs de ce nouveau « souci de soi de l'État » (Bezes, 2009) sont variés et la plupart du temps composites : les réformes engagées visent à résoudre le problème de l'inefficacité voire de l'inefficience des politiques publiques, à baisser le coût de fonctionnement de l'administration afin de réduire les déficits publics, à rendre l'organisation administrative plus lisible et ses règles plus transparentes pour les administrés et usagers, ou encore à redéfinir le statut et les carrières des agents publics. Selon les périodes et surtout selon les pays, marqués par des cultures politiques et administratives différentes, les enjeux prioritairement ciblés par les réformes administratives peuvent varier, ainsi que les types d'actions conduites.

L'importance prise ces dernières années par le thème de la simplification prend place dans ce mouvement général. **L'idée de simplification** n'est pas en soi nouvelle. Simplifier signifie étymologiquement passer de ce qui est multiple à ce qui est unifié. En ce sens, en première approche, la notion de simplification peut s'inscrire dans deux tendances différentes des réformes administratives de l'État (Jeannot, Guillemot, 2010) :

- d'une part une simplification de nature organisationnelle, consistant à réduire le nombre de structures administratives, notamment en les fusionnant (sur le modèle du *joined-up governement*) ;
- d'autre part une simplification de nature gestionnaire, consistant à diffuser, dans le fonctionnement des structures administratives existantes, des normes, des pratiques et des instruments facilitant les démarches des usagers auprès de l'administration (en réduisant le temps et le nombre d'étapes nécessaires pour effectuer une procédure administrative telle qu'obtenir un document ou se voir reconnaître un droit) et visant pour ce faire, souvent, à faciliter les coordinations entre structures administratives, que ce soit en alignant les règles en vigueur dans leurs procédures respectives, ou en dématérialisant et en automatisant leurs échanges d'informations.

Ces deux acceptions de la simplification renvoient respectivement à deux dimensions du « puzzle doctrinal » qu'est le NPM : d'un côté l'adoption de nouvelles formes d'organisation hiérarchique de l'État, selon le modèle de l'« État-stratège » préconisant la constitution d'administrations centrales réduites qui délèguent la mise en œuvre des politiques publiques à de petites unités opérationnelles autonomes (de type agences), et, d'un autre côté, la diffusion d'instruments de suivi et de contrôle (standards de qualité, indicateurs de performance, *benchmarking*), censés favoriser une meilleure efficacité de l'administration et une plus grande satisfaction de l'usager.

En France, le « tournant néomanagérial » a été amorcé dans les années 1980, et s'est concrétisé dans les années 2000 avec l'adoption de la Loi organique pour les lois de finances (LOLF) qui a généralisé dans l'action publique, par voie parlementaire, la logique de gestion par la performance et les instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation qui y sont associés. **Les dix dernières années** ont été particulièrement marquées par deux programmes de réformes portés par le pouvoir exécutif [5]:

- La première chronologiquement a été la **Révision générale des politiques publiques (RGPP)**, de 2007 à 2012, qui a privilégié une approche organisationnelle, notamment en réalisant un ensemble de fusions de structures dans le champ de l'administration territoriale (Bezes, Le Lidec, 2016).
- La seconde a été la **Modernisation de l'action publique (MAP)**, de 2012 à 2017, qui a quant à elle privilégié une approche gestionnaire avec le lancement de plusieurs séries de mesures de simplification portées politiquement soit par le Président de la République (« choc de simplification » lancé en mars 2013, contenant 770 mesures destinées aux entreprises, aux particuliers et aux collectivités territoriales), soit par le Premier ministre (170 mesures annoncées en février 2016, destinées aux entreprises et aux particuliers), soit encore par un secrétaire d'État chargé de la simplification (25 mesures destinées aux collectivités territoriales annoncées en décembre 2016) ou par un secrétaire d'État en charge d'un secteur spécifique (tel que l'enseignement supérieur et la recherche, avec le « plan Mandon » qui nous intéresse ici).

L'intérêt politique pour la simplification a ainsi été particulièrement soutenu en France sur la période 2012-2017. Il serait pour autant erroné de penser que la simplification ait été absente des réflexions et initiatives réformatrices avant cette période. Certains observateurs (Bartoli et *al.*, 2016) ont posé les jalons d'une « archéologie de la simplification » faisant remonter les premières mentions de cet enjeu en France au début du XXe siècle (dans le cadre de réflexions sur l'impôt), et les premières initiatives significatives aux années 1950 puis 1970 (avec notamment la création des formulaires CERFA). Ces mêmes auteurs soulignent l'influence que les organisations internationales (en particulier l'OCDE et l'Union européenne) ont exercée dans la diffusion de la catégorie de simplification depuis les années 1990, tout en considérant que le développement des actions conçues et identifiées en France comme de la simplification s'est plus spécifiquement réalisé dans le prolongement des réformes gestionnaires engagées

[5] Pour une présentation et une analyse des huits programmes de réformes de l'État et de son administration qui ont été conduits en France depuis les années 1960, nous renvoyons à Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, *La modernisation de l'État. Une promesse trahie ?*, Paris, Classiques Garnier, 2019.

depuis une vingtaine d'années au sein des entreprises publiques et des agences, notamment par la diffusion d'outils informatiques visant à faciliter le partage d'information pour le traitement des dossiers.

Ainsi, dans le contexte français, les réformes administratives qualifiées de « simplification » consistent généralement moins à intervenir sur le nombre et les contours des structures administratives qu'à transformer le fonctionnement de ces structures, autrement dit leur action, plutôt que le paysage institutionnel dans lequel elle se déploie. Une telle approche invite à appréhender la simplification sous deux points de vue complémentaires : d'un point de vue objectif, puisque simplifier une action (envisagée comme un processus) consiste à réduire le nombre de séquences et étapes intermédiaires permettant à quelqu'un d'atteindre un but ; d'un point de vue subjectif également, puisque l'idée de simplification, notamment dans le champ de l'action publique, consiste à réduire l'effort perçu comme nécessaire par un usager (en termes de dépense de temps et d'énergie) pour bénéficier d'un service et plus largement d'une intervention de l'administration.

L'idée de complexité administrative renvoie dans la culture anglo-saxonne aux **notions de *red tape* ou d'*administrative burden*** (charge administrative). Le terme *red tape*, habituellement traduite en français par paperasserie, tire son origine du ruban rouge qui était utilisé dans l'administration espagnole de Charles Quint, au XVIe siècle, pour lier les dossiers administratifs nécessitant une discussion spécifique du Conseil d'État, donc hors des procédures ordinaires de l'administration. L'idée de *red tape* renvoie ainsi à celle de complexification administrative, au sens de tendance de la bureaucratie à inventer et imposer de nouvelles procédures nécessaires à l'obtention d'une intervention de l'administration.

Il convient toutefois de souligner que **la critique de la *red tape*** (à travers le mot d'ordre « *cutting the red tape* ») porte habituellement moins sur cette tendance bureaucratique elle-même que sur « le caractère inutile, absurde, arbitraire d'une règle ou de son application » (Gélédan, 2016). En ce sens, une particularité des réformes de simplification, parmi les transformations managériales de l'administration publique, est de centrer l'attention - du moins, pour le pouvoir politique, d'indiquer symboliquement l'attention qu'il porte - sur le rapport entre administrés et administration, et de prendre en compte l'expérience des usagers, en l'occurrence ses enjeux tant pratiques (limiter la « charge administrative » aux seules procédures indispensables et utiles) que plus proprement cognitifs (limiter la perception du caractère absurde et arbitraire du fonctionnement de l'État et de son administration).

2. Les apports de la recherche pour saisir les causes de la complexité administrative

La recherche sur la complexité administrative s'est développée au cours des quarante dernières années, principalement aux États-Unis, dans l'espace disciplinaire de la *Public Administration*. La première recherche empirique utilisant le terme *red tape* dans son titre est un rapport de Brice Buchanan publié en 1975 (Buchanan, 1975). Mais le premier article scientifique portant spécifiquement sur ce thème n'a été publié que dix-sept ans plus tard, en 1992, par Barry

Bozeman, Pamela N. Reed et Patrick Scott (Bozeman et *al.*, 1992). Dans l'intervalle de ces deux publications, seulement une petite dizaine d'articles ont traité le sujet. Mais le nombre d'articles a connu une croissante importante depuis le début des années 1990 : de 1993 à 2010, c'est ainsi plus de cinquante articles qui ont été publiés sur la *red tape*. Dans un livre faisant aujourd'hui référence, publié par **Barry Bozeman et Mary K. Feeney en 2011** (Bozeman, Feeney, 2011), les auteurs dressent un bilan des travaux qui ont été conduits au cours de ces années.

Une caractéristique importante de ces travaux est d'avoir développé une **approche singulière et féconde de la recherche sur la *red tape***. Singulière, car distincte de deux types d'approches préexistantes. Elle se distingue d'une part de celle portée par la sociologie des organisations, qui s'intéresse au phénomène bureaucratique en général, et pour qui la *red tape* n'est pas identifiée comme une réalité spécifique au sein des logiques de formalisation propres au travail administratif. Elle se distingue d'autre part de l'approche portée dans le champ de la *Public Administration* par Herbert Kaufman, qui, à contre-courant de l'opinion commune et de la critique ordinaire de la *red tape*, a tenu à souligner les bénéfices de la *red tape*. Il convient selon lui de ne pas confondre deux choses :

- le fait, normal, que l'exercice d'une contrainte ne suscite pas d'adhésion (au moins immédiate) de la part de ceux qui la subisse ;
- et le fait, qu'indépendamment du vécu des usagers, les contraintes administratives puissent (toujours) remplir une forme d'utilité (la paperasserie, le doublonnage et le chevauchement des procédures, sont un moyen de garantir le traitement de certaines questions qui autrement ne seraient pas prises en compte) et même qu'elles sont cohérentes (par principe) avec notre culture politique qui nécessite (pour garantir la légitimité de toute intervention publique) qu'un contrôle soit effectué sur la nature et les conditions de l'interaction entre tout citoyen et l'administration.

À la différence de ces deux approches, l'une qui noie la spécificité de la *red tape* dans le phénomène bureaucratique, l'autre qui réfute la critique ordinaire de la *red tape*, les travaux développés par les spécialistes de la *red tape* consistent d'une part à reconnaître (conformément à l'opinion commune) que la *red tape* est une pathologie, mais aussi, d'autre part, à identifier, au sein des pratiques bureaucratiques, celles qui méritent d'être qualifiées de *red tape*, et donc fournir les outils théoriques permettant de différencier, parmi les pratiques bureaucratiques, celles qui produisent des bénéfices et celles et ceux qui n'en produisent pas.

Le premier apport de ces travaux est d'avoir élaboré une définition opérationnelle de la *red tape* : celle-ci a été définie par Bozeman comme **« les règles, règlements et procédures qui demeurent en vigueur et qui imposent une contrainte de conformité à l'organisation, mais qui ne contribuent pas à l'atteinte de ses objectifs fonctionnels »** (Bozeman, 2000 ; cité *in* Bozeman 2014). L'ambition de ces chercheurs est ainsi de combiner la reconnaissance des enjeux de l'expérience ordinaire de l'administration (une première expérience désagréable avec l'administration peut dissuader les citoyens d'y recourir à l'avenir, affectant de ce fait à la baisse la capacité d'action de l'administration) et les apports de la connaissance formalisée et

académique (qui permet de passer méthodiquement d'observations singulières à des hypothèses générales, en rendant visibles et en questionnant les postulats sur lesquelles elles s'appuient).

Mais, au-delà des intentions et des ambitions affichées par ces travaux, quels sont les apports des enquêtes et des analyses qu'ils conduisent ? Quels outils fournissent-ils pour différencier les pratiques administratives utiles de celles qui ne le sont pas ? Quelles propositions formulent-ils, et avec quelle efficacité ?

D'un point de vue théorique, et se nourrissant à ce titre des apports de la sociologie des organisations, ces travaux appréhendent et questionnent le phénomène pathologique de la *red tape* en le resituant dans le processus de production des règles. Ils développent en ce sens une « *rules based orientation to red tape theory* ». Il s'agit de conceptualiser « les chemins, les processus par lesquels les règles naissent et évoluent », à « comprendre le dynamisme des règles, en le reliant à l'histoire des règles et à l'étude des déterminants de leur naissance et de leur évolution ». Pour saisir conceptuellement les causes de la *red tape*, Barry Bozeman et Mary Feeney mobilisent trois éléments théoriques qui s'avèrent particulièrement importants.

Leur cadre théorique s'appuie en premier lieu sur une analyse conceptuelle des règles[6], selon laquelle toute règle formelle combine trois dimensions :

- Des exigences comportementales : une règle consiste à définir un comportement à adopter ;
- Des mécanismes de mise en œuvre : une règle indique toujours quand, comment et qui doit adopter le comportement prescrit ;
- Des dispositions (ou pré-requis) pour leur exécution : une règle est un concept social qui n'a pas d'existence sans signification sociale, c'est-à-dire sans interprétation.

Deuxièmement, leur cadre théorique intègre la prise en compte d'un mécanisme spécifique affectant l'évolution des règles : les règles, et les changements de règles, sont affectés par un mécanisme de tolérance à (on pourrait dire d'acceptabilité de) l'obsolescence d'une règle. Ce mécanisme traduit l'hypothèse selon laquelle les individus préfèrent ignorer ou tolérer une règle inutile ou inappropriée au motif qu'il serait plus coûteux de la réviser. Il serait d'autant plus présent dans le cas des « organisations en situation de pression concurrentielle », autrement dit dans le cas d'organisations (en particulier publiques) qui cherchent constamment à équilibrer crédibilité, légitimité et efficacité. Ce type de situation favorise le phénomène d'obsolescence des règles, et donc la probabilité qu'il y ait de la *red tape*.

Enfin, Bozeman et Feeney introduisent le **concept de « *mutlidimensional red tape* »**, afin de dépasser l'opposition entre deux conceptions initiales de la *red tape* : l'une, qualifiée d'*organizational red tape*, selon laquelle une règle à des effets unitaires, c'est-à-dire identiques pour tous les membres d'une organisation, et l'autre, qualifiée de *stakeholder red tape*, qui considère qu'une même règle peut être jugée différemment (efficace ou inefficace) par les

[6] Comme le font Barry Bozeman et Mary Feeney, par souci d'économie, nous employons à partir de maintenant le concept de « règles » pour désigner à la fois les règles, les réglements et procédures.

différents membres d'une même organisation. Afin de synthétiser ces deux approches, **la *red tape*** est définie comme :

> « les règles qui restent en vigueur et entraînent une charge de conformité pour l'organisation ou ses parties prenantes, et qui sont inefficaces au regard au moins de certains objectifs de l'organisation et du point de vue d'au moins certains membres de l'organisation ».

Ainsi, des règles n'ont pas besoin d'être jugées absolument inefficaces ou inutiles pour être qualifiées de *red tape*. Cela ne résout pas en soi la difficulté de distinguer une règle utile et une règle inutile, mais souligne au contraire la nécessité d'interroger et d'enquêter à chaque fois spécifiquement une règle en adoptant les points de vue des différents types d'acteurs concernés. À ce titre, Bozeman et Feeney attirent l'attention sur la différence structurelle entre le point de vue des producteurs de règles (les *regulators*), qui envisagent généralement les règles uniquement du point de vue de leurs caractéristiques propres (leur contenu, leur objectif, leur modalité, leur cohérence avec d'autres règles) et le point de vue des cadres d'organisation (les *managers*) qui n'appréhendent jamais les règles en elles-mêmes mais au regard des ressources dont ils disposent pour s'y conformer, et plus largement au regard de la charge de travail global associé non pas à une règle spécifique mais à l'ensemble des règles qui doivent être prises en compte.

Ce cadre théorique permet à Bozeman et Feeney de dresser une liste des causes de la *red tape*, en distinguant les causes pouvant agir **dès le moment de la création** des règles et celles intervenant dans leur phase de mise en œuvre. Ils identifient quatre causes agissant potentiellement au moment de la phase de création :

- Des prévisions incorrectes : les hypothèses des gouvernants sur la relation entre les moyens (la règle et ses modalités) et les fins (les comportements adoptés par les personnes sujettes à la règle) s'avèrent fausses ;
- Des fonctions illégitimes : les règles sont perçues comme motivées par des intérêts partiucliers et comme ne favorisant pas un objectif organisationnel légitime et sanctionné (au sein de l'organisation mais aussi vis-à-vis des autorités gouvernementales ou judiciaires, du parlement ou des citoyens) ;
- Un compromis à somme négative : la règle est un compromis censé servir plusieurs objectifs, mais n'en sert en pratique aucun de manière satisfaisante ;
- Le surcontrôle : les règles imposent tellement de contrôle que les activités de l'organisation s'en trouvent entravées.

Quant aux causes pouvant intervenir **dans la phase de mise en œuvre** des règles, par lesquelles une règle initialement bonne peut dériver en *red tape*, elles tiennent en six processus :

- La présence de « fantômes organisationnels » : lorsque les règles ont été conçues il y a longtemps, pour des motifs aujourd'hui obscurs, par ou pour des personnes (fondateurs ou dirigeants ; clients ; partenaires…) qui n'interviennent plus, elles peuvent générer de la *red tape* dans la mesure où les règles sont appliquées sans connaissance de leurs objectifs ;
- Un changement dans la mise en œuvre : lorsqu'il n'y a pas de changement dans le contenu ou le fondement d'une règle, mais dans la manière dont elle est appliquée ;

- Un changement dans les caractéristiques fonctionnelles de l'organisation ;
- Un changement dans l'environnement de l'organisation ;
- Une pression réglementaire accrue : lorsque le nombre total de règles augmente, le bénéfice marginal d'une règle spécifique tend à baisser ;
- Une incompatibilité entre règles : de nouvelles règles promulguées peuvent rendre d'anciennes règles inefficaces.

À plusieurs reprises, dans la présentation de leur cadre théorique, Bozeman et Feeney soulignent des **spécificités** associées à la question de la **complexité administrative dans le champ de l'administration publique** et donc de l'action publique.

Parmi ces spécificités figurent le fait que **l'approche organisationnelle doit être resituée dans un contexte pluri-organisationnel**, où les usagers comme les personnels ont à répondre en même temps aux règles, règlements et procédures d'une pluralité d'institutions (autorités politiques ou administratives) et que ces règles répondent à au moins trois types de finalités différentes : la crédibilité, la légitimité et l'efficacité. Plus fondamentalement, cette caractéristique se déploie dans des situations qui ont en commun d'être marquées par le caractère toujours incertain et imprévisible du comportement adopté par les acteurs en principe soumis aux règles, par le fait que la réception de toute règle est conditionnée, mais jamais déterminée, par les interprétations et significations qui sont socialement et diversement attribuées aux règles.

Pour toutes ces raisons, le recours à l'enquête empirique sur les règles et notamment sur les processus de mise en œuvre (des règles et de l'action publique) constitue de leur point de vue une étape indispensable. Cet appel est d'autant plus cohérent avec notre démarche que notre travail vise à étudier la question de la complexité administrative à partir de la mise en œuvre d'un plan d'action visant à réformer l'action publique vers plus de simplification.

3. Les apports de la recherche pour analyser la mise en œuvre de politiques de simplification administrative

La mise en œuvre constitue un des moments clés de l'approche séquentielle dans l'analyse des politiques publiques. De manière générale, suivant Hassenteufel (2011), on peut considérer que le développement des analyses portant sur la mise en œuvre s'est effectué à partir d'une critique et d'un enrichissement de la théorie wébérienne classique de l'administration et sa formulation de l'idéal-type de bureaucratie. La validité empirique des trois principes de neutralité, de fonctionnement hiérarchique et de spécialisation interne de l'administration a ainsi été battue en brèche par les travaux fournissant des analyses approfondies de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les manuels de science politique distinguent traditionnellement deux types d'approche : les **approches *top-down***, « par le haut », qui cherchent principalement à identifier les facteurs de distorsion entre la décision et la mise en œuvre des interventions publiques (la référence est à ce titre Pressman et Wildavski, 1973), et les **approches *bottom-up***, « par le bas » (initiées par

Lipsky, 1980), qui placent quant à elles la « relation administrative » (Dubois, 1999), c'est-à-dire les interactions entre les usagers et les agents administratifs, au cœur de leur analyse, afin de mieux comprendre ce à quoi les usagers sont effectivement confrontés (logiques professionnelles, catégorisations administratives, morale d'État).

L'évolution plus récente des études de mise en œuvre tend à **dépasser la séparation entre approches *top-down* et *bottom-up*** (voir notamment Hill et Hupe, 2014). Cette évolution est cohérente avec l'idée selon laquelle la compréhension de ce que produit une politique publique nécessite de prendre en compte l'ensemble des séquences de son développement et d'analyser le comportement de l'ensemble des acteurs concernés par elle, qu'il s'agisse des responsables politiques, des hauts fonctionnaires et cadres supérieurs, des cadres intermédiaires et des agents administratifs, ainsi que des administrés, en tant que publics-cibles et usagers des services publics.

Dans une perspective de recherche centrée sur l'administration publique et plus largement sur les reconfigurations de l'État, les approches *top-down* et *bottom-up* sont ainsi à considérer comme **distinctes**, mais pour autant complémentaires. Distinctes dans la mesure où elles ne focalisent pas leur attention sur les mêmes acteurs et sur les mêmes activités :

- Les premières, en portant le regard au niveau central sur les hauts fonctionnaires ou les agents des ministères et des agences nationales, étudient ce qu'il y a lieu d'appeler les activités de « mise en forme » : formulation de « récits de politiques », production de textes réglementaires, développement de nouvelles expertises et savoirs managériaux.
- Les secondes, en portant la focale sur les agents administratifs de base, au niveau local et en contact direct avec les usagers, étudient quant à elles la mise en œuvre au sens restreint du terme : confrontation des décisions politiques à la réalité sociale, exercice d'un pouvoir discrétionnaire des agents de terrain, formes d'appropriation - ou de non-recours - des interventions publiques par les administrés-usagers.

Ces deux approches n'en sont pas moins **complémentaires**, au sens où elles contribuent à dépasser la représentation fonctionnaliste distinguant de manière étanche les institutions et acteurs politiques auxquels reviendraient les décisions et les institutions et acteurs administratifs qui seraient quant à eux exclusivement en charge d'exécuter et de traduire opérationnellement les orientations politiques. Dans la mesure où l'action publique place ces deux types d'institutions et d'acteurs en interaction permanente, le fonctionnement ordinaire de l'administration se réalise à travers « une activité de traduction réciproque » constante : « d'un côté, propositions et reformulations, en termes politiquement compréhensibles, de dossiers techniques montés par les services administratifs ; de l'autre, redéfinition et relais en termes administratifs pertinents des demandes politiques » (Bezes, 2014, p.43).

Cette dialectique ne se réalise pas sans tension. La recherche en sociologie de l'État, en *Public Administration*, ou en analyse des politiques publiques, tout en documentant la manière dont logiques administratives et politiques interagissent, met en exergue une différence institutionnelle déterminante entre les instances politiques de gouvernement et les organisations

administratives : tandis que les premières tirent (généralement) leur légitimité de l'élection (légitimité démocratique), les secondes la tirent de leur compétence (légitimité bureaucratique).

Les études portant sur les politiques de réformes administratives (pour le cas français Bezes, 2009 ; Gibert et Thoenig, 2019) tendent ainsi à les interpréter au moins partiellement comme des projets conduits par les acteurs politiques pour tenter de renforcer le contrôle du monde politique sur le monde administratif, en usant d'une rhétorique faisant référence à certains principes (l'efficacité, la responsabilité, la transparence, etc.). Les réformes administratives apparaissent de ce point de vue comme des formes d'activation et de réactualisation d'un conflit entre légitimité démocratique et légitimité bureaucratique.

En portant davantage sur les pratiques et les instruments que sur les structures administratives, les politiques de simplification revêtent un caractère plus technique que les réformes administratives au sens classique du terme. Elles paraissent de ce fait moins liées à des objectifs d'ordre politique et semblent moins se prêter à une lecture conflictuelle. Mais cela n'obère pas pour autant, comme nous le verrons, la manifestation de points de blocage dans les arbitrages nécessaires au niveau ministériel pour mettre en forme certaines mesures ainsi que des difficultés du ministère à mobiliser les acteurs locaux (gouvernance et personnels des établissements) pour mettre en œuvre et concrétiser certains chantiers. Ces processus ne s'expliquent pas nécessairement par l'intervention directe d'acteurs politiques (ministres, secrétaires d'État ou membres de cabinet), mais plutôt par le fait que ces mesures techniques ne sont pas appréhendées par les hauts fonctionnaires et cadres supérieurs du ministère indépendamment des priorités qu'ils attribuent (ou que des acteurs externes à l'administration centrale supposent qu'ils attribuent), aux acteurs politiques.

Au-delà d'une forme d'*habitus* rendant les acteurs administratifs aptes à se conformer voire à anticiper les attentes des institutions et des acteurs politiques, ce qui se joue aussi bien dans des réformes administratives que dans des politiques de simplification sont notamment des enjeux de « réputation organisationnelle » (Carpenter, 2001) des différentes directions, services ou agences vis-à-vis des institutions et acteurs politiques, et, à travers eux, des enjeux de maintien et de développement de la « capacité d'action » (Skocpol, 1985) des administrations. Par exemple, les phases de conception et de déploiement d'un nouvel outillage informatique peuvent donner lieu à des formes d'appropriation et de détournement par lesquelles les intérêts des institutions politiques et administratives priment au final sur les enjeux de simplification de l'accès des usagers à un service. Étudier les politiques de simplification au prisme de l'avènement possible de ce type de processus est nécessaire pour se rendre attentif et permettre de comprendre les phénomènes « d'embourbement bureaucratique », ou à l'inverse de réalisation « par petit pas » des mesures de simplification (Jeannot et Guillemot, 2010).

Pour autant, étudier la mise en œuvre de politiques de simplification nécessite de ne pas restreindre l'analyse à l'échelle de l'administration centrale (ministère et agences nationales) mais de prendre en compte les conditions concrètes et locales dans lesquelles elles sont destinées à s'appliquer. En d'autres termes, il convient d'enrichir le cadre d'analyse des apports déterminants d'une approche *bottom-up*. Or, cela consiste à élargir le périmètre de l'analyse au-

delà de la seule politique de simplification (dans ses logiques de conception et de mise en forme), pour mieux comprendre sa mise en œuvre à partir de la situation et du point de vue de ses opérateurs et destinataires.

Dans les termes de l'analyse des politiques publiques, selon la distinction proposée par Mayntz (1983), opérer ce changement d'approche consiste à **enrichir l'étude *des processus*** de mise en œuvre **par celle *des structures* de mise en œuvre** : tandis que « les processus représentent à la fois les dispositions et les règlements contenus par la politique, les problèmes identifiés, et les moyens et critères établis par la politique pour produire le changement », les structures « quant à elles, constituent le système concrètement mis en œuvre », et « il s'agit dès lors de s'intéresser à la façon dont les acteurs perçoivent les problèmes, les critères et les moyens, ainsi qu'aux résultats générés » (Mégie, 2014). Les « structures de mise en œuvre » sont généralement conçues comme le résultat des interactions entre l'ensemble des acteurs stratégiquement concernés par une politique publique. Selon Hjern et Porter (1981), elles résultent ainsi d'ajustements mutuels, fondés sur des conflits, des négociations et des phénomènes d'apprentissage, et leur analyse est jugée indispensable pour comprendre la traduction effective d'un programme d'action publique.

Dans le cas du plan de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche, étudier les conditions concrètes de la mise en œuvre nécessite en premier lieu d'appréhender les structures de mise en œuvre à l'échelle locale des établissements, de ses responsables et de ses personnels. Il s'agit de se demander comment une initiative nationale telle qu'un plan de simplification est perçu par les responsables et personnels des établissements, compte tenu de leur situation, c'est-à-dire compte tenu de leur fonctionnement et de leur agenda, de leurs enjeux et projets propres, en l'occurrence en termes d'instruments et de procédures de gestion. Quelles sont leurs propres priorités en termes de « simplification » ? Perçoivent-ils les initiatives nationales en matière d'instrumentation gestionnaire comme des contraintes ou plutôt comme des opportunités ? De quelles ressources propres disposent-ils et quelles difficultés rencontrent-ils pour développer des pratiques de nature à améliorer leur gestion ? Dans quelle mesure prennent-ils en compte à leur niveau la question de l'expérience que font leurs usagers des instruments et services qu'ils déploient à leur destination, qu'il s'agisse des membres de leur personnel (administratif et académique) ou des étudiants ?

Ce niveau « établissement », pour autant, ne permet pas de couvrir l'ensemble des structures de mise en œuvre impliquées dans le cas des mesures de simplification promues par l'État. En effet, la **gouvernance multiniveaux de l'ESR** est telle que, les établissements, bien que leur soit reconnue une autonomie de gestion, sont loin d'avoir le monopole du déploiement d'outils et de procédures à caractère gestionnaire. Des institutions et acteurs d'autres niveaux interviennent en la matière, à commencer par les directions et services du ministère. C'est également le cas d'autres opérateurs administratifs nationaux, tels que le CNOUS ou encore l'ANR. Autrement dit, les **usagers** de l'administration de l'ESR ne sont pas seulement en contact direct avec l'administration locale et décentralisée que représentent les **établissements** : ils sont aussi en contact direct avec les **instruments** déployés par l'administration en général (qu'elle soit centrale, agencifiée, déconcentrée ou décentralisée).

Plus largement, compte tenu du processus de développement de la gestion informatisée et de la dématérialisation croissante des services administratifs, les usagers des services publics sont de plus en plus souvent en relation directe non pas avec des agents (qu'ils soient locaux ou nationaux), mais bien avec des **plateformes en ligne** ou des **applications informatiques**. Ce n'est en réalité qu'indirectement, à travers ces dispositifs techniques, en l'occurrence informatiques, qu'ils sont de plus en plus en relation avec l'administration (de l'État ou de leurs établissements, ou encore des partenaires des uns et des autres). À ce titre, une analyse des structures de mise en œuvre de la simplification administrative dans l'ESR nécessite d'être conduite non seulement à l'échelle des établissements mais aussi, plus directement, à l'échelle d' « instruments d'action publique », définis comme des « dispositif[s] à la fois technique[s] et socia[ux] qui organise[nt] des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il[s] [sont] porteur[s] » (Lascoumes, Le Galès, 2004).

Les deux niveaux d'analyse mentionnés, à l'échelle des établissements et à l'échelle des instruments, conduisent à évaluer le plan de simplification pour l'enseignement supérieur au prisme des changements en cours dans le système et la gouvernance de l'ESR en France. Cette perspective est présentée dans le chapitre suivant.

PARTIE 2
-
LE PLAN DE SIMPLIFICATION POUR L'ESR : ANALYSE DE SA CONCEPTION ET DE SA MISE EN ŒUVRE

1. Le contexte de la mise à l'agenda de la simplification dans le champ de l'ESR en France

Le champ de l'ESR connaît en France depuis les années 1990, et plus encore depuis les années 2000, de **profondes transformations institutionnelles et administratives**. En comparaison avec les autres pays, ce champ est historiquement marqué en France par la faiblesse institutionnelle des **universités**. Celle-ci tient en premier lieu au double partage existant entre universités et grandes écoles dans le secteur de l'enseignement supérieur, et entre universités et organismes dans le secteur de la recherche. Corrélativement à ce double partage, sur un registre plus politique, la position de faiblesse des universités tient à ce que la régulation des activités universitaires reposait essentiellement, au moins jusqu'aux années 1990, sur des interactions directes entre le ministère et les composantes des universités (en particulier les facultés, devenues en 1984 les UFR), privant les établissements universitaires d'une réelle existence institutionnelle. Mais un changement progressif de « configuration institutionnelle » s'opère depuis maintenant une vingtaine d'années (Musselin, 2001 ; 2017).

Ce changement s'est effectué dans un premier temps par l'introduction d'instruments contractuels de programmation pluriannuelle entre le ministère et les universités dans les années 1990. Il s'est poursuivi dans les années 2000 par l'adoption d'une série de lois (LOPR en 2006, loi LRU en 2007, loi ESR en 2013) et une évolution des modes d'intervention publique (en particulier depuis le lancement du premier PIA en 2010). Ces réformes se sont traduites par la diffusion de principes et d'outils plus directement inspirés du NPM (Musselin, Paradeise, 2009) : autonomie de gestion des universités, création d'agences (l'ANR pour la programmation de la recherche, l'AERES devenue HCERES pour l'évaluation des activités d'enseignement et de recherche), croissance du financement par appels à projets (qui tend à instaurer des logiques de concurrence entre institutions et acteurs), incitation aux fusions d'universités, etc.

Du point de vue de nombre d'acteurs et observateurs, ces évolutions ont eu pour **effet de davantage complexifier que simplifier le champ de l'ESR**. D'une part, sur le plan organisationnel, la tendance a été de procéder à la création de nouvelles structures sans en supprimer de plus anciennes, cela contribuant à empiler les niveaux d'action et à enchevêtrer les processus de décision et de mise en œuvre. Certes, l'ancien Comité national d'évaluation (CNÉ) a été absorbé par le HCERES, mais, avec cette nouvelle entité, les activités d'évaluation se sont démultipliées, en adoptant une approche multiniveaux (à l'échelle des établissements, des laboratoires, des UFR) dont l'intégration stratégique n'a rien d'évident pour les acteurs

concernés. Quant aux fonctions de programmation de la recherche, elles sont en pratique aujourd'hui partagées entre l'ANR et les grands organismes de recherche (notamment le CNRS) (Barré, 2011). De plus, de manière paradoxale (Musselin, 2017) l'attribution de l'autonomie de gestion aux universités, ainsi que les incitations gouvernementales à ce que celles-ci fusionnent, se sont effectuées en même temps que tous les établissements d'ESR étaient incités puis contraints (depuis la loi ESR) d'adhérer à une structure de coordination territoriale d'établissements (les COMUE, anciennement PRES).

D'autre part, sur un plan plus gestionnaire, l'agencification du champ de l'ESR et l'autonomie accrue des universités se sont accompagnées d'un mouvement de professionnalisation de la gouvernance des établissements. Ce mouvement est particulièrement notable dans le cas des universités (Barrier, Musselin, 2015) compte tenu de leur faiblesse institutionnelle antérieure. La loi LRU a renforcé les prérogatives des présidents d'universités et a prévu le passage des universités aux Responsabilités et compétences élargies (RCE) 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. Ces évolutions tendent à diffuser au sein des universités les logiques néomanagériales de gestion par la performance, avec la batterie d'instruments et de règles qui y correspond, d'autant plus que l'État a adopté en 2012, avec le décret GBCP (Gestion budgétaire et comptable publique) un nouveau règlement général sur la comptabilité publique qui renforce les exigences en termes de systèmes de contrôle et de gestion (Boitier et al., 2015 ; Boitier et Rivière, 2016).

Toutefois, en pratique, l'adoption des logiques néomanagériales dans la gestion universitaire ne peut qu'être partielle, en raison de la persistance dans la régulation des établissements d'ESR de logiques facultaires, relevant de normes propres à la profession universitaire, en particulier celle du contrôle par les pairs, c'est-à-dire du contrôle par les détenteurs d'un même savoir scientifique, à côté du contrôle exercé par des managers détenteurs d'un savoir strictement gestionnaire (Vilkas, 2009 ; Paradeise, 2011). L'hybridité des logiques d'action s'exerçant au sein des établissements contribue ainsi essentiellement à recomposer les interactions déjà complexes entre les différents groupes d'acteurs (académiques, politiques et administratifs) intervenant dans le champ de l'ESR.

Cette présentation non exhaustive des mutations contemporaines du champ de l'ESR permet de souligner que les réformes engagées par les gouvernements successifs sont loin d'avoir été entreprises dans un souci de simplification (Paradeise, 2017). **Que ce soit sur un plan organisationnel ou gestionnaire, la priorité poursuivie a été de renforcer le pilotage des activités d'ESR en réformant la gouvernance des établissements, et, plus largement, en façonnant un système national d'enseignement supérieur et de recherche en cohérence avec le modèle d'« État-stratège »** (Bezes, 2005).

En effet, les universités s'affirment peu à peu, dans les esprits et en pratique, comme des « établissements » à part entière. Juridiquement, elles ont comme les écoles le statut d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) - les

organismes de recherche ayant quant à eux celui d'établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Elles sont en outre dorénavant considérées, dans le langage bureaucratique et selon la terminologie du ministère des finances et de la LOLF, comme des « opérateurs ». Par ailleurs, elles sont maintenant régulièrement qualifiées, dans le langage scientifique de la sociologie des organisations et de la science de gestion, comme des « acteurs stratégiques » à part entière (Krücken et Meier, 2006 ; Withley, 2008).

Pour le ministère en charge de l'ESR, au-delà de ses relations avec les universités et plus largement avec l'ensemble des établissements d'ESR, il s'agit dorénavant de déployer une activité continue de façonnage de son rôle stratégique, en lien avec « ses » agences et partenaires qui peuvent aussi bien avoir le statut d'établissements publics à caractère administratif (tels que l'ANR ou le CNOUS), d'autorité administrative indépendante (tel que le HCERES), d'associations (telles que la CPU, la CGE ou la CDEFI), ou encore de groupements d'intérêt public (tels que l'AMUE ou RENATER). Du point de vue des politiques d'ESR, l'émergence de la nouvelle « configuration institutionnelle » donne lieu à **un nouveau cycle de régulation dans lequel chacune des institutions tend à développer ses propres actions, à travers ses propres instruments et ses propres règles**.

Dans ce contexte, **la mise à l'agenda de la simplification dans l'ESR tient à une conjonction de phénomènes récents**. Le premier d'entre eux, précédemment évoqué, correspond à l'intérêt gouvernemental pour le thème de la simplification sur la période 2012-2017. À cela s'ajoute le fait qu'un remaniement ministériel intervenu à l'été 2015 a donné lieu à la nomination de Thierry Mandon, alors secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, au secrétariat d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche. Thierry Mandon arrivait donc à ce poste avec la possibilité, dans une logique de construction d'une « identité stratégique » personnelle (Collovald, 1988), de valoriser dans un cadre sectoriel l'expérience généraliste qu'il avait acquise sur le thème de la simplification.

Deux autres facteurs ont contribué au lancement d'un plan de simplification pour l'ESR. D'une part, la loi ESR, dite « loi Fioraso », avait suscité un mouvement de protestation de professionnels de l'ESR (enseignants-chercheurs, chercheurs, agents techniques et administratifs). Ceux-ci reprochaient au gouvernement de ne pas suffisamment tirer les conséquences de sa remise en cause des lois de 2006 et 2007 (en particulier concernant le fonctionnement voire l'existence de l'ANR et de l'AERES) ainsi que d'imposer aux établissements de se regrouper au sein de COMUE. D'autre part, il était dans l'intérêt du gouvernement en place de montrer qu'il tenait ses engagements de faire de la jeunesse une priorité de sa politique.

La mise à l'agenda de la simplification dans le champ de l'ESR présentait ainsi de nombreux avantages. Elle permettait d'afficher une forme de cohérence programmatique dans l'action du gouvernement tout en permettant à l'un de ses membres d'entretenir une identité politique plus personnelle en lien avec les enjeux de simplification et de modernisation de l'action publique. En définissant des objectifs très opérationnels, en mesure de se concrétiser à court terme, elle fixait un horizon d'action ajusté au calendrier réduit dont disposait le nouveau secrétaire d'État.

Enfin, elle permettait à l'administration centrale de l'ESR de poursuivre son processus de réforme selon le modèle d'État-stratège, mais sur un registre d'action plus consensuel qu'en 2006, 2007 et 2013 vis-à-vis des acteurs professionnels, et en ciblant explicitement un public jusqu'à présent peu pris en compte dans les réformes antérieures, à savoir les usagers que sont les étudiants.

2. L'élaboration et le contenu du plan de simplification pour l'ESR

Les **supports de communication officielle du plan de simplification**[7] présentent son processus d'élaboration comme ayant été structuré en trois étapes.

- La première étape correspond au lancement d'une mission de l'IGAENR sur le thème de la simplification, qui a démarré à l'été 2015, et dont le rapport final a été publié en février 2016[8].
- La deuxième étape, lancée le 23 novembre 2015, a consisté à former des groupes de travail d'une dizaine de personnes sur quatre thématiques (appels à projets, ressources humaines, COMUE et regroupements d'établissements, formation) dans le but d'identifier les enjeux prioritaires de simplification.
- Enfin, la dernière phase a été, du 19 janvier au 26 février 2016, la réalisation d'une concertation élargie auprès d'acteurs individuels, par le dépôt de contributions rendues publiques sur le site internet du ministère.

Au terme de ces trois étapes ont eu lieu des arbitrages politiques ayant abouti dans un premier temps à l'annonce de 50 premières mesures de simplification le 28 avril 2016, puis de 20 autres mesures le 7 décembre 2016.

Cette présentation du processus d'élaboration doit être relativisée et complétée. Il convient en premier lieu de souligner que si la communication officielle du ministère tend à mettre les trois étapes mentionnées sur un même plan, le travail de l'IGAENR a été sans conteste le plus déterminant. La nature de la démarche engagée par le secrétaire d'État, centrée sur des aspects gestionnaires du champ de l'ESR, plaçait l'IGAENR dans une position centrale en raison des compétences dont dispose cette institution en la matière (l'inspection a notamment réalisé 120 audits d'établissements depuis 2008). Le corps d'inspection a tout d'abord été décisif en termes de **cadrage des notions de « simplification » et de « mesure de simplification »**. Il a précisé que les mesures de simplification ont vocation à apporter « des réponses concrètes à court terme, ne nécessitant pas de modifications réglementaires majeures » (et donc a fortiori de modifications législatives). Il a défini « une mesure de simplification » comme une mesure qui vise :

---

[7] MENESR (2016), *50 premières mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche*, 28 avril 2016, Paris, MENESR ; MENESR (2016), *20 nouvelles mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche & point d'étape des 50 premières mesures*, 7 décembre 2016, Paris, MENESR.

[8] IGAENR (2016), *Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires*, Paris, MENESR/IGAENR.

- « à rendre moins complexe un acte de gestion, une démarche, en n'en retenant que les éléments jugés essentiels » ;
- « à décharger une personne - usager ou personnel - de contraintes, de tâches fastidieuses, répétitives, sans dégrader la qualité du service rendu ou l'efficacité de l'action concernée ».

Au terme du processus d'élaboration du plan de simplification, la première étape de travail, réalisée par l'IGAENR, aura contribué à définir près de 80% des mesures qui ont finalement été retenues. En revanche, la deuxième étape, qui s'est en réalité déroulée en une seule journée, en réunissant des responsables institutionnels d'établissements autour d'agents de l'administration centrale (notamment de l'IGAENR) a eu pour but de commencer à faire connaître l'initiative du secrétariat d'État auprès de la communauté universitaire. Quant à la troisième étape, elle a surtout servi de canal de communication permettant à des usagers et professionnels de l'ESR (notamment à travers les syndicats d'étudiants ou de personnels) d'exprimer auprès de l'administration centrale une forme de mécontentement ou de malaise sur l'orientation des politiques d'ESR.

Au-delà des trois étapes mentionnées par la communication officielle du ministère, il convient de souligner que **l'élaboration du plan de simplification a impliqué des logiques d'action plus propres au fonctionnement ordinaire de l'administration**. Dans l'élaboration d'un plan d'action de cette nature, les hauts fonctionnaires et les agents du ministère sont amenés à jouer un rôle significatif. Ces acteurs ont tout d'abord été mobilisés par l'IGAENR, puisque pour produire ses propositions de mesures de simplification, l'inspection a réalisé une enquête auprès d'un vaste ensemble d'acteurs directement impliqués, et en premier lieu auprès des directions et services du ministère. Ces acteurs disposent en effet d'une compétence indispensable pour juger de la faisabilité sur le plan technique, politique et temporel des mesures envisagées. Afin de préparer leur dialogue avec l'IGAENR, les directions et services du ministère ont fait le point sur leurs propres idées et projets en cours, et ont mobilisé leurs propres partenaires, agences et réseaux d'acteurs pour faire remonter des informations et actualiser leur connaissance du terrain. Enfin, ces mêmes directeurs et agents ministériels ont été directement mobilisés par le cabinet du secrétaire d'État, d'une part pour analyser les contributions à la consultation organisée sur le site internet du ministère, mais aussi pour élaborer les fiches de définition des mesures proposées, qui ont servi de support pour les derniers arbitrages politiques établissant la liste finale des mesures du plan de simplification.

L'élaboration de la liste définitive des mesures ne s'explique pas pour autant exclusivement par la mise à contribution des expertises administratives et bureaucratiques. **D'autres dynamiques plus proprement politiques, en termes d'enjeux et de systèmes d'action**, y ont aussi contribué. Il s'agit en particulier des enjeux relatifs aux politiques de jeunesse et de vie étudiante, qui ont eu pour effet de mobiliser les réseaux d'acteurs plus directement liés à ces questions, en l'occurrence les syndicats étudiants ainsi que le CNOUS, notamment par l'intermédiaire du conseiller en charge des questions sociales et de la vie étudiante au sein du cabinet du secrétaire d'État. Des enjeux d'ordre professionnel se trouvaient également mis à l'ordre du jour par « l'agenda social de l'ESR » que Thierry Mandon a relancé en novembre 2015. Cet « agenda social », préparé depuis 2013 dans le prolongement des Assises de l'ESR

de 2012, visait à mettre en œuvre un ensemble de mesures définies à travers le « dialogue social » entre le ministère, la CPU et les syndicats de personnels. Le lancement du plan de simplification a ainsi été l'occasion pour le ministère d'appréhender les échanges avec les syndicats professionnels sous un angle plus opérationnel et (potentiellement) moins conflictuel.

La liste des mesures retenues dans le plan de simplification constitue finalement un ensemble très composite. Elle contient 70 mesures très diverses tant par leurs logiques d'élaboration que par leurs systèmes d'action, ou encore par leur inscription (plus ou moins évidente) dans des orientations politiques restreintes aux seuls enjeux de simplification. Les supports de communication du plan regroupent les mesures en 4 domaines : vie étudiante (20 mesures), carrière des personnels (14 mesures), activités de recherche (18 mesures), gestion des établissements et de leurs regroupements (18 mesures). Cette catégorisation reproduit peu ou prou le découpage de quatre segments administratifs du ministère en charge de l'ESR (les trois directions générales que sont la DGESIP, la DGRH et la DGRI, auxquels s'ajoute la DAF).

Exemples de mesures figurant dans le plan de simplification de l'ESR	
Vie étudiante	Un accès aux bourses facilité et dématérialisé
	Une identité numérique pour les étudiants
	Des lycéens mieux informés sur leurs chances de réussite dans APB
	Un simulateur intelligent des droits étudiants
	Une harmonisation des enquêtes d'insertion professionnelle des étudiants
Carrière des enseignants-chercheurs	Dématérialisation du recrutement et de la gestion de carrière des enseignants-chercheurs
	Des possibilités d'enseignement plus souples pour les doctorants contractuels
	Une gestion des chercheurs simplifiée
Activités de recherche	Appels à projets ANR : allègement du dossier scientifique
	Projets ANR : moins de temps consacré au suivi administratif et financier
	Simplifier la participation des chercheurs à la valorisation et à la création d'entreprises
Gestion des établissements	Une offre de formation plus facilement évaluée et accréditée
	Des outils communs de gestion mieux déployés
	Déploiement d'Eduroam et du wifi sur les sites
	Moins d'enquêtes budgétaires et automatisation des remontées de l'information

De manière transversale à ces quatre catégories, le contenu des différentes mesures permet d'identifier **plusieurs types de démarches de simplification** :

- La logique la plus représentée est celle de la **dématérialisation de procédures** : pour les demandes de bourses des étudiants ou leurs conventions de stages, pour les campagnes de recrutement des personnels enseignants et administratifs, ou encore pour le vote aux élections internes des établissements.
- Un deuxième ensemble significatif de mesures se joue dans **l'harmonisation des pratiques administratives par l'alignement de procédures ou l'interopérabilité des systèmes d'information** : alignement de l'ANR sur les règles européennes, mutualisation des outils de gestion entre unités de recherche voire avec les universités, fusion des dossiers d'évaluation ex post et ex ante du HCERES.

- D’autres mesures suivent une **logique plus politique voire prospective** : c’est notamment le cas des mesures portant sur le passage aux RCE des COMUE ou la déconcentration de la gestion des personnels BIATSS.

Notons que cette typologie de mesures est cohérente avec la distinction faite dans le rapport de l’IGAENR entre trois « axes de simplification » : 1) la facilité d’accès aux services (pour les usagers), 2) le fonctionnement et l’efficacité des établissements, 3) l’organisation structurelle (à la marge de la définition adoptée par l’IGAENR elle-même pour qualifier une mesure de simplification).

Il convient de souligner que si la plupart des mesures sont cohérentes avec le cadrage initialement défini par l’IGAENR, notamment en termes d’exigence de concrétisation à court terme, **certaines mesures s’inscrivent dans de vastes « chantiers » plus structurants en termes institutionnels et organisationnels**, et correspondent ainsi à des **projets de plus long terme** :

- **Dans certains cas, ces chantiers étaient déjà bien engagés en 2016**. C’est le cas de la mesure visant à fournir une meilleure information aux lycéens sur leurs chances de réussite dans l’enseignement supérieur, mesure qui consistait à enrichir la plateforme APB qui existait déjà (et qui a été depuis remplacée par Parcoursup). C’est également le cas de la mesure portant sur les procédures d’évaluation de l’offre de formation des établissements, qui fait sens dans le contexte du changement récent de paradigme adopté par le ministère (du paradigme de l’habilitation à celui de l’accréditation) en matière d’encadrement des missions d’enseignement des établissements.
- **En revanche, d’autres chantiers étaient davantage en germe en 2016**. Par exemple, la mesure portant sur la création d’une identité numérique des étudiants s’inscrit plus largement dans la mise en œuvre interministérielle d’une stratégie dite d’« État-plateforme » pour moderniser l’État et réformer son administration (en développant l’administration électronique, les interfaces et les services en ligne). On retrouve une situation comparable avec le projet de déployer des outils informatiques communs de gestion des activités de recherche, lequel correspond à un projet très ambitieux, à l’échelle du secteur de l’ESR, dans la mesure où il est porteur de conséquences importantes en matière d’organisation des relations entre les UMR et leurs tutelles (universités et organismes de recherche).

Enfin, un dernier aspect important à souligner, dans la perspective d’évaluation qui est la nôtre, est que **les mesures inscrites dans le plan de simplification varient par l’échelle d’action où elles sont destinées à se mettre en œuvre** : si certaines d’entre elles ont essentiellement vocation à se déployer au niveau local des établissements (en particulier les universités), d’autres impliquent la mobilisation directe de l’administration centrale (le ministère, par ses différentes directions) et celle de ses agences et partenaires (ANR, HCERES, CNOUS, CNU, AMUE, RENATER, etc.).

Cette dernière remarque est porteuse de conséquences décisives pour analyser la mise en œuvre du plan de simplification et en produire une évaluation.

3. Les processus de mise en œuvre du plan de simplification

3.1 Premières observations relatives à la mise en œuvre du plan de simplification

Au regard des processus de mise en œuvre, se pose en premier lieu **la question de la nature et de la qualité du dispositif de pilotage et de suivi** qui a été adopté au ministère pour veiller au déploiement du plan de simplification. Ce point a fait l'objet d'une attention particulière de notre part dans le cadre des premiers entretiens que nous avons réalisés. Les données recueillies nous permettent de souligner trois ensembles d'éléments.

Premièrement, dans le prolongement du processus d'élaboration, le pilotage et le suivi du plan de simplification ont été pris en charge directement par le niveau politique, autrement dit par le cabinet du Secrétaire d'État. Une série de réunions, au rythme d'une mensuelle, ont été organisées par la directrice de cabinet. Ces réunions étaient censées associer l'ensemble des services du ministère et des institutions nationales directement concernés par les mesures du plan. Le niveau de participation et de mobilisation semble avoir été satisfaisant dans un premier temps, du moins jusqu'à la publication de la deuxième série de mesures en décembre 2016. Mais passée cette échéance, et la perspective des élections de 2017 approchant, le cabinet n'a pas été en situation de maintenir la participation active de ses collègues.

Plus largement, ces réunions n'ont pas permis de piloter, au sens strict, la mise en œuvre du plan de simplification. Plusieurs interlocuteurs au ministère ont ainsi témoigné du fait que ce programme d'action n'a jamais constitué pour eux un cadre stratégique au sens où il aurait déterminé leur agenda en identifiant des priorités d'action et des échéances précises. Les réunions évoquées permettaient surtout au cabinet de faire remonter des informations pour alimenter la communication du ministère sur la traduction opérationnelle du plan. En effet, lors de l'annonce de la première série de mesures (en avril 2016) l'engagement avait été pris de dresser un état d'avancement de leur mise en œuvre lorsque les mesures suivantes seraient rendues publiques.

Le travail de suivi effectué par le cabinet du secrétaire d'État s'est trouvé matérialisé dans deux types de documents.

- Le premier est un document à usage interne, correspondant à un tableau élaboré sous fichier Excel, que la directrice de cabinet avait établi et qu'elle partageait avec ses collègues pour qu'ils actualisent les informations relatives à la mise en œuvre des différentes mesures du plan. Nous avons pu nous procurer quelques versions de ce tableau au cours des premiers mois de notre travail. Pour les raisons évoquées plus haut, ce document ne présente pas d'informations sur l'ensemble des mesures, et ces informations ne sont naturellement pas à jour.
- L'autre document, à usage public, est le support de communication diffusé par le ministère en décembre 2016 afin de présenter l'état d'avancement des cinquante premières mesures du plan. Il s'agit là aussi d'une source d'information lacunaire, car elle ne dit rien des vingt autres mesures, mais surtout parce que l'avancement des mesures n'y est présenté que de

manière sommaire, en distinguant simplement quatre situations possibles (« en cours de cadrage » / « en expérimentation » / « en déploiement » / « effectif ») sans détailler les causes des retards éventuels et sans définir non plus dans ce cas de nouvelles échéances.

Au-delà du dispositif de pilotage et de suivi du plan de simplification en tant que programme d'action (ce qu'il n'est pas véritablement, compte tenu des éléments présentés plus haut), il convient d'identifier **les modalités de mise en œuvre des mesures prises individuellement**. De ce point de vue, trois dimensions sont à prendre compte : celle du travail ministériel, celle de l'activité propre aux institutions nationales partenaires du ministère (CNOUS, ANR, AMUE, RENATER, HCERES, etc.) et enfin celles des établissements (universités, organismes de recherche, écoles).

Au regard du travail ministériel, nos interlocuteurs ont souligné que la mise en œuvre des mesures a en premier lieu procédé par voie réglementaire, par l'adoption de circulaires ou d'arrêtés (dans quelques rares cas de décrets). Cette modalité classique de mise en œuvre aurait simplement été assortie d'une communication plus soutenue et donc d'une attention politique plus importante qu'à l'accoutumée. À cela s'ajoute toutefois que les pistes de simplification consistent souvent à faire évoluer les procédures administratives en les passant au tamis des technologies numériques, et donc que leurs processus de mise en œuvre prennent souvent la forme de processus d'apparence plus directement techniques que juridiques ou politiques (développement d'une nouvelle plateforme internet, d'un nouveau protocole d'identification, d'une nouvelle architecture de système d'information, ou plus modestement d'un nouveau logiciel ou d'une nouvelle application).

La mise en œuvre de certaines mesures du plan de simplification a également pu être identifiée comme une priorité **dans l'activité des institutions nationales partenaires du ministère**. Cette modalité de mise en œuvre, par voie contractuelle ou quasi-contractuelle (au regard des interdépendances politiques, administratives et/ou financières entre ces institutions et le ministère) est particulièrement évidente dans le cas du HCERES, de l'ANR ou de l'AMUE. « Simplifier les processus d'évaluation » apparaît ainsi comme l'un des neuf axes du plan stratégique du HCERES pour 2016-2020[9], dans lequel figure la mesure 40 du plan de simplification (« une offre de formation plus facilement évaluée et accréditée »). La simplification figure également dans le « contrat d'objectif et de performance » de l'ANR pour 2016-2019, et le rapport d'activité de l'ANR pour l'année 2016 mentionne explicitement 11 mesures du plan de simplification[10]. Quant à l'AMUE, la simplification a été érigée comme l'un des trois principes directeurs de son « contrat quinquennal de développement 2016-2020 », et le « niveau d'avancement des actions portées par l'AMUE » au titre du plan de simplification a été adopté comme l'un des huit indicateurs retenus pour évaluer l'action de l'AMUE au terme de cette période[11].

[9] HCERES, *Plan stratégique 2016-2020*, 2016.
[10] ANR, *Rapport d'activité pour l'année 2016*, 2016.
[11] AMUE, *Contrat quinquennal de développement 2016-2020*, 2016.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures du plan de simplification **à l'échelle locale des établissements et en particulier des universités**, il convient en premier lieu de noter qu'aucune action spécifique du ministère n'a été entreprise pour favoriser la réception et l'appropriation du catalogue de mesures. Alors que pour la phase d'élaboration du plan, en particulier à travers l'enquête préalable réalisée par l'IGAENR, les réseaux professionnels tels que la CPU et l'ADGS avait été sollicités pour faire remonter des attentes et des idées de mesures, ces mêmes réseaux n'ont pas été activés pour chercher à informer des mesures concernant directement la gestion des établissements. Aucun dispositif contractuel préexistant (les « contrats d'établissement » ou « contrats de site ») ou nouveau (tel que des conventions ou accord-cadres *ad hoc*) n'a été utilisé pour favoriser la reprise locale des mesures inscrites dans le plan. À cela s'ajoute que la période d'adoption du premier volet du plan de simplification (avril 2016) n'était pas propice à la réactivité des établissements, puisqu'elle correspondait à une période d'élections des équipes présidentielles dans de nombreuses universités. Au final, sans activation de relais entre le ministère et les établissements, la situation est très variable d'un établissement à l'autre, ne dépendant pour l'essentiel que du bon vouloir de leur équipe dirigeante.

Le cas des établissements auprès desquels nous avons recueilli des données à l'échelle locale donne une idée de la diversité possible des situations.

- **Paris-Monde**, tout en nourrissant un intérêt pour les enjeux de simplification, considère que son équipe dirigeante est mieux placée que le ministère pour assurer une gestion administrative efficace, réactive aux besoins et ajustée aux ressources disponibles : son équipe n'a pas contribué à l'élaboration du plan, ni ne s'est préoccupée de la manière de s'en inspirer pour faire évoluer ses pratiques ; elle s'est contentée de consulter à titre informatif la liste des mesures retenues par le ministère.
- **PariPhérie** est aussi intéressée par les questions de simplification, considère aussi que ces enjeux sont essentiellement du ressort des établissements, mais souligne pour sa part qu'il serait utile qu'un partage de bonnes pratiques entre gestionnaires d'établissements puisse se faire de manière plus systématique, et que des instances nationales (ministère ou réseaux professionnels) ont un rôle à jouer en la matière. L'absence de soin accordé par le ministère à une communication à visée opérationnelle est regrettée, d'autant plus que l'année 2016 a été marquée par l'élection d'un nouveau président d'université et l'arrivée d'une nouvelle DGS.
- **Fusionidix** a été très active dans la phase d'élaboration du plan de simplification : son DGS étant lui-même très impliqué dans l'ADGS, une équipe locale a été chargée d'identifier et de faire remonter des propositions de mesures à l'échelle nationale. Cette même équipe a été très déçue du faible effet-retour de ce travail : au-delà du faible engagement du ministère dans la phase de mise en œuvre, cette université regrette que très peu des mesures qu'elle avait identifiées comme porteuses d'importantes simplifications n'aient pas été retenues par le ministère en raison du cadrage adopté de la notion de simplification : le caractère infra-législatif est jugé trop modeste pour permettre de lever de véritables « verrous réglementaires ».

- **Métropisite** n'a pour sa part pas joué de rôle significatif dans l'élaboration du plan de simplification, et n'a pas cherché à se référer de manière transversale et systématique à ce programme d'action. Pour autant, à la faveur de la réélection de l'ancien président et d'un renouvellement des vice-présidents et du DGS, certaines initiatives se sont façonnées en allant puiser dans les orientations nationales et notamment dans le plan de simplification. C'est ainsi que le nouveau vice-président en charge du numérique et des systèmes d'information a lancé l'élaboration d'un « schéma directeur numérique » en adoptant une démarche similaire à celle du ministère pour le plan de simplification : à partir d'une concertation organisée sous forme de groupes de travail entre agents administratifs et techniques, une centaine de « fiche projets » ont été définies dans l'idée de réaliser à l'échelle locale « la transformation numérique de l'ESR » souhaitée par le ministère.

Ces premières observations mettent en exergue que, du point de vue des processus de mise en œuvre, **le plan de simplification n'a pas existé en tant que programme d'action à part entière**. Les réseaux d'acteurs et les médiations sociales et politiques qui avaient été mobilisées dans la phase d'élaboration du plan n'ont pas été réactivés dans une séquence suivante à visée opérationnelle. **Mais cela ne signifie pas pour autant que certaines mesures contenues dans le plan de simplification, prises individuellement, ne sont en phase avec des initiatives portées par les institutions partenaires du ministère au niveau national, en étant formalisées dans le cadre des relations contractuelles ou quasi-contractuelles, ou par les établissements, de manière autonome et sans visibilité nationale**.

Étudier la mise en œuvre du plan de simplification suppose ainsi d'analyser le déploiement de certaines de ses mesures à partir de l'étude d'instruments et d'établissements. Avant de présenter dans les chapitres suivants le résultat du travail que nous avons réalisé dans cette perspective, nous précisons dans la sous-section suivante le cadre d'analyse sur lequel nous nous sommes appuyés.

3.2 Analyser la mise en œuvre de mesures à partir de l'étude d'instruments et d'établissements

La thèse du changement de configuration institutionnelle formulée par Christine Musselin et évoquée plus haut a contribué à orienter l'agenda de la recherche sur la gouvernance de l'ESR en France. Bien que partie d'une observation du fonctionnement des universités, la sociologie des organisations a été conduite, compte tenu de la faiblesse institutionnelle des universités françaises, à élargir son cadre d'analyse vers les logiques professionnelles et les politiques publiques. Dans ce cadre, c'est en premier lieu les outils contractuels entre les universités et le ministère (les « contrats quadriennaux », aujourd'hui « quinquennaux ») qui ont été appréhendés de manière similaire à des « instruments d'action publique ». Cet élargissement de l'objet des travaux (du fonctionnement des universités aux politiques d'ESR) n'a pas été abandonné depuis, comme l'illustrent deux perspectives plus récemment entreprises (souvent conduites de pair) : celle sur les processus d'agencification des politiques d'ESR (autrement dit sur la recomposition des logiques ministérielles) et celle sur la diffusion des principes et

pratiques caractéristiques du NPM (autrement dit sur la recomposition des logiques professionnelles).

Après quelques travaux portant sur le pilotage stratégique des universités, au prisme de la construction de leur rapport avec leur environnement local et de leur appropriation d'instruments de coordination du type PRES (Aust, 2007 ; Aust et Créspy, 2009) puis COMUE et IDEX (Aust et al., 2018 ; Gally, 2018), **ce n'est que récemment que des chercheurs se sont focalisés sur le fonctionnement interne des universités et sur leurs instruments de gestion**. Deux types de travaux émergent principalement:

- Les premiers portent sur la sociologie des acteurs, en l'occurrence **l'affirmation du rôle des cadres administratifs des services centraux des universités**, liée à l'autonomie croissante des établissements et à la « restructuration de [leur] machinerie administrative » (Barrier et Musselin, 2015, p.132). Le développement des compétences de ces acteurs s'accompagne d'un renouvellement de la division du travail, au sein des universités, entre travail administratif et travail politique, contribuant ainsi à « légitimer de nouvelles logiques gestionnaires » (*ibid.*, p.141).
- Le deuxième type de travaux, davantage produit par des chercheurs en sciences de gestion (voir notamment Boitier et *al.*, 2015), s'intéresse plus directement aux **instruments de gestion et en particulier à la problématique de leur agencement**, par les responsables des universités, en vue de disposer d'un « réel contrôle de gestion » et de « structurer leurs dispositifs de pilotage » (*ibid.*, p.1).

Ces deux types de travaux produisent des connaissances et interprétations précieuses sur le fonctionnement contemporain des universités et sur leurs enjeux de gestion et de gouvernance. Pour autant, soit parce qu'ils ne partent pas directement des instruments, soit parce qu'ils développent une analyse portant essentiellement voire exclusivement sur la question de l'efficacité des instruments au niveau local, *pour les établissements et leurs personnels*, leur apport s'avère limité dans une perspective visant à analyser la mise en œuvre et à évaluer l'effet de mesures non seulement pour l'efficacité des établissements, mais aussi pour leurs usagers, en termes d'accès aux services et de qualité de services, ainsi que pour le fonctionnement d'ensemble du système de l'ESR (pour mieux coordonner les activités des établissements et celles de leurs tutelles ou partenaires).

Afin de mieux prendre en compte cette pluralité d'objectifs, **il est utile d'adopter une perspective plus institutionnaliste que strictement organisationnelle**, en focalisant moins l'attention sur les enjeux de pouvoir au sens stratégique du terme (c'est-à-dire au sens de lutte d'intérêts pour le contrôle de ressources, qu'elles soient matérielles ou immatérielles), et davantage sur **les enjeux de l'acceptabilité et de l'appropriation de décisions** (portant en l'occurrence sur l'adoption de nouvelles règles ou de nouvelles procédures) par l'ensemble des acteurs concernés (responsables politiques et administratifs nationaux, direction et personnel des établissements, usagers). Il s'agit en ce sens de mieux prendre en compte les enjeux de légitimité dans l'exercice du pouvoir. Cette perspective peut se déployer de manière complémentaire à l'échelle des instruments et des établissements.

À l'échelle des instruments, il s'agit d'adopter l'hypothèse selon laquelle **les effets d'un dispositif réglementaire et technique** ne découlent pas des propriétés qui lui sont attribuées par ses promoteurs, mais à l'inverse que ses propriétés, et donc ses effets, **« découlent des opérations engagées pour le rendre acceptable et des mobilisations nécessaires pour le rendre opérationnel »** (Baudot, 2016, p. 29)[12]. À ce titre, il importe peu que l'outil considéré ait été initié par l'État au niveau national ou par les établissements au niveau local : l'analyse doit surtout permettre de saisir comment la genèse de l'outil correspond à une « opération de mise en relations » entre institutions et acteurs de différents niveaux. Dans cette perspective « nous cherchons moins à mettre en évidence les transformations sociales liées à l'instrumentation que *le processus de socialisation de l'instrument*, c'est-à-dire la façon dont l'instrument déplace une configuration d'action publique, en monétisant ou dévalorisant certaines ressources et certains acteurs, en cristallisant un mode de représentation du monde social concerné mais aussi la façon dont ce monde social accepte, s'approprie et transforme l'instrument (en l'occurrence : informatique) » (*ibid.*, p.30 ; nous soulignons).

Cette approche peut se **décliner à l'échelle des établissements**, en lien avec la problématique de la construction des capacités stratégiques des universités. Les sociologues des organisations travaillant sur l'ESR ont enrichi de longue date leur cadre théorique en prenant en compte la manière dont l'environnement institutionnel, par mécanismes d'isomorphisme ou de mimétisme, contribue à façonner le champ de l'ESR, le fonctionnement de ses institutions et le comportement de ses acteurs. Christine Musselin (2017) a ainsi entrepris d'analyser comment le modèle institutionnel du marché, valorisant des mécanismes de mise en concurrence, s'est peu à peu diffusé dans le champ de l'ESR. Mais la manière dont elle conduit cette analyse consiste principalement, à l'échelle des établissements, à étudier les réformes d'ordre structurel conduites par les universités (telles que des projets de fusion ou d'obtention de labels nationaux) et comment leurs promoteurs cherchent à les légitimer au regard d'objectifs compétitifs (en termes de prestige et/ou d'accès à des ressources supplémentaires). Cette perspective ne s'intéresse qu'à la marge aux **aspects proprement gestionnaires qui conditionnent aussi la capacité stratégique des établissements.**

Pourtant, à l'échelle d'une université, et du point de vue de ses responsables, la capacité stratégique est loin d'être appréhendée comme un enjeu au seul prisme des relations avec son environnement, et comme un enjeu uniquement rythmé par la publication des classements internationaux et par les nouveaux dispositifs de mise en concurrence lancés par l'État. Selon Thoenig et Paradeise (2016), « la capacité stratégique d'une université est liée à son fonctionnement en tant qu'organisation sociale » (p.311), au sens où « **les processus qui régulent au quotidien les relations d'interdépendance entre les composantes d'une université** – membres individuels, disciplines académiques, niveaux de gouvernance, départements – contribuent substantiellement à l'élaboration des programmes d'actions pour les mois, les années, voire les décennies à venir » (*ibid.*, nous traduisons). À travers ce type d'interactions, les différentes composantes « façonnent l'identité [de leur université],

[12] On retrouve ici la troisième dimension retenue par Bozeman et Feeney pour définir et analyser les règles, règlements et procédures (cf. section 2 de la première partie du présent rapport).

définissent ses priorités, approuvent ses positions, préparent la voie à un accord général sur sa feuille de route et fournit un cadre pour les décisions et les actes de toutes ses composantes » (p. 297).

À ce titre, **analyser l'acceptabilité, l'appropriation et la traduction d'une mesure réglementaire et/ou technique au sein d'une université consiste simultanément à étudier la manière dont les membres de ses différentes composantes (politiques, administratives et académiques) cherchent à s'accorder sur certaines représentations et valeurs, et cherchent en même temps à améliorer la capacité stratégique de leur établissement**.

4. Enseignements et propositions

Le premier niveau d'analyse portant sur le plan de simplification en tant que programme d'action ou catalogue de mesures **permet de confirmer l'intérêt de produire une évaluation centrée sur une liste de mesures**, **en croisant une perspective d'analyse descendante** (portant sur les processus d'élaboration, de mise en forme, et éventuellement de mise en œuvre de ces mesures au niveau national) **et une perspective d'analyse ascendante** (portant sur les enjeux de simplification identifiés par les établissements à leur échelle et sur les initiatives que leurs directions et leurs personnels mènent de manière autonome pour les traiter).

Cette approche permet de **décentrer le regard du seul plan de simplification, non pas pour se désintéresser des mesures qu'il contient, mais pour interroger leur réception, leur socialisation et leur appropriation** au regard des capacités stratégiques des établissements et des démarches de simplification qui leur semblent adaptées et utiles pour améliorer leur fonctionnement et développer leurs activités.

L'étude des processus d'élaboration du plan de simplification a permis de mieux identifier l'usage que le ministère a cherché à faire de la notion de simplification. L'intention a été de transformer les pratiques administratives dans le champ de l'ESR sur un mode infra-législatif. Plusieurs raisons expliquent le choix de cette modalité d'action, mais notamment celle d'une adhésion de principe à l'idée que les technologies numériques sont porteuses de ressources insuffisamment exploitées pour réduire les délais de procédures et adapter le fonctionnement des administrations à l'évolution des pratiques des usagers. Cette observation permet de **justifier notre sélection de mesures et chantiers de simplification pour évaluer le plan de simplification**. C'est en effet pour pour cette raison que nous avons été amenés à privilégier dans notre travail l'analyse et l'évaluation de mesures ayant une composante technique (en l'occurrence informatique) significative**.** Une autre variable ayant présidé à la sélection des mesures étudiées a été la recherche d'un équilibre entre les trois « axes de simplification » initialement identifiés par l'IGAENR. Les principales mesures étudiées dans la suite du rapport se répartissent de la manière suivante :

Principales mesures étudiées	Axes de simplification
Création d'une identité numérique des étudiants	Facilité d'accès aux services
Ajustements de la plateforme APB puis passage à Parcoursup	Facilité d'accès aux services
Interopérabilité des systèmes d'information, en particulier en ce qui concerne la gestion des activités de recherche	Organisation structurelle + Fonctionnement et efficacité des établissements
Dématérialisation des procédures de recrutement à l'échelle des établissements	Fonctionnement et efficacité des établissements

Au titre de cette partie, **une première piste d'action paraît pertinente** : compte tenu de la sensibilité des établissements à la question de la simplification, et de l'intérêt (certes variable) qu'ils ont porté au plan de simplification porté par le ministère, il serait utile de s'appuyer sur le présent travail pour leur fournir un éclairage sur la mise en œuvre du plan de simplification et plus largement sur la diversité des types d'initiatives et d'expériences menées à l'échelle locale en matière de simplification. Cette piste d'action pourrait consister à réaliser, dans le cadre de réseaux professionnels existants (CPU, ADGS ou autres) une restitution suivie d'une discussion du présent travail dans une démarche de recherche participative (participation active d'acteurs rencontrés au cours de l'enquête réalisée, échange de pratiques entre pairs, restitution sous forme de compte rendu public dans les réseaux).

PARTIE 3
-
SERVICES NUMÉRIQUES AUX ÉTUDIANTS ET FIGURE DE L'USAGER DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. La figure de l'usager dans l'enseignement supérieur : repères théoriques et contextuels

Les enjeux de simplification, en interrogeant les effets du fonctionnement bureaucratique sur la nature et la qualité des relations entre l'administration et les citoyens, renvoie à la diffusion de **la catégorie d'usager** dans l'action publique. Cette catégorie s'est progressivement imposée, au cours du XXe siècle, comme porteuse d'une conception renouvelée de l'administration, et comme élément de discours formulant et légitimant des réformes de modernisation administrative (Daviet, 1998 ; Jeannot, 1998). Elle tend alors à se substituer aux termes classiques d'« administré » ou d' « assujetti », en même temps que le concept de « service public » prend le pas sur celui de « puissance publique ». La notion d'usager a connu un regain de succès au cours des années 1990, dans le cadre des réformes conduites au sein des entreprises publiques, puis dans les années 2000 dans le secteur social et médico-social. **« Se dessine alors la figure d'un administré mieux pris en compte dans ses droits et possiblement épargné des lourdeurs de la bureaucratie »** (Argoud et al., 2017, p.12).

Parler de « figure de l'usager » consiste à appréhender le terme d'usager comme porteur de « normes, représentations, imaginaires, que les pouvoirs politiques, institutionnels et que les mouvements de la société civile développent » (*ibid.*, p.11). Une telle « figure » correspond ainsi à un élément de « référentiel » d'action publique (Muller, 1990) et l'évocation de « figures de l'usager » (Chevallier, 1980) renvoie à l'idée selon laquelle la construction de problèmes publics et de politiques publiques passe par la formation de « portraits types » d'acteurs individuels ou collectifs permettant de symboliser ces problèmes et ces politiques (le chauffard alcoolique, les assistés, les jeunes des cités, etc.). Il convient ici de présenter comment la figure de l'usager prend forme dans le champ de l'enseignement supérieur.

Les analyses produites sur la diffusion de la catégorie d'usager **dans le champ éducatif** constituent de ce point de vue un précieux point d'appui. Hélène Buisson-Fenet a souligné combien **la figure de l'usager est « difficile à circonscrire »** dans ce domaine : « d'abord parce que trois catégories d'acteurs sont à l'œuvre sous cette catégorie : **élèves** et **parents** ne donnent pas à voir des intérêts systématiquement convergents en matière de scolarité, et si les premiers peuvent être considérés comme des consommateurs directs de services scolaires, on peut davantage définir les seconds par leurs pratiques et leurs choix d'investissement à long terme dans la scolarité de leur progéniture. En outre, on peut aussi inclure parmi les destinataires indirects du service d'éducation les **employeurs** eux-mêmes, qui bénéficient de la formation publique en capital humain » (Buisson-Fenet, 2015, p.27). Ce trio d'acteurs peut être tenu comme coextensif au contexte de l'enseignement supérieur, bien que dans des **équilibres**

différents et plus variables à celui de l'enseignement maternelle, primaire et secondaire : à la différence des « élèves », les **« étudiants »** sont majeurs, ce qui n'est toutefois pas antinomique avec l'existence d'interdépendances avec les parents ; ils sont par ailleurs souvent dans une situation d'activité rémunérée ou du moins engagés dans des démarches de recrutement auprès d'employeurs (pour un stage ou un emploi).

En revanche, un élément distingue plus clairement l'enseignement supérieur au sein du champ éducatif. Buisson-Fenet note à juste titre que, dans le cas de l'administration de l'éducation nationale (au sens restreint : établissements maternels, primaires et secondaires), « l'usager est soumis [en comparaison aux champs du social et du médico-social] à un degré supérieur de dépendance structurelle » : du fait « de l'obligation légale de scolarisation jusqu'à seize ans, du respect réglementaire de la sectorisation ou de la prescription pédagogique à travailler un programme national, il doit se conformer à une série de contraintes externes qui crée une asymétrie fonctionnelle majeure, dans une relation administrative largement imposée ». Cette **dimension impositive et asymétrique** est **nettement moins prégnante dans le cas de l'enseignement supérieur**, ne serait-ce que parce que les étudiants ne sont juridiquement plus sous le régime de l'obligation scolaire. Sur le plan juridique, l'asymétrie est même en un sens renversée, dans la mesure où le système public d'enseignement supérieur est dans l'obligation d'accueillir tout détenteur du baccalauréat souhaitant poursuivre ses études. Sur le plan pratique, la réalité est toutefois différente, du fait de la massification de l'enseignement supérieur et plus largement de la pression sociale à l'allongement des études. Les évolutions introduites par la loi ORE (Orientation et réussite des étudiants) et la mise en place de Parcoursup dans la gestion de l'accès à l'enseignement supérieur, en donnant la possibilité aux formations supérieures de davantage choisir leurs étudiants, contribuent de fait à redéfinir la relation administrative entre les étudiants et leurs établissements.

Cette première caractérisation du **contexte de l'enseignement supérieur** du point de vue de la catégorie d'usager conduit à souligner combien ce contexte est **marqué par deux dynamiques institutionnelles en tension** : d'une part une dynamique qui tend à autonomiser le champ de l'enseignement supérieur de celui de l'éducation nationale (du fait de l'accroissement quantitatif de son public et de sa singularité qualitative en tant qu'usager-étudiant, distinct de l'élève, et plus autonome vis-à-vis des parents), d'autre part une dynamique qui tend à construire la transition scolaire/supérieur dans les parcours d'étude (et donc à renforcer les relations entre établissements secondaires et établissements supérieurs, et entre leurs administrations nationales respectives). **Le constat de cette tension a contribué à nous faire retenir les deux mesures du plan de simplification présenté dans la suite de cette partie : la mesure 6 (« des lycéens mieux informés sur leurs chances de réussite dès les phases d'orientation APB ») et la mesure 4 (« une identité numérique pour les étudiants »)**. Pour chacune de ces mesures, le fil d'analyse que nous avons suivi consiste à appréhender leurs processus de mise en œuvre comme le lieu de construction d'une figure de l'usager-étudiant. Nous avons adopté à ce titre une approche « par le haut », centrée sur l'action des pouvoirs publics et les institutions concernées, afin d'identifier les médiations par lesquelles ces acteurs cherchent (avec plus ou moins de succès) à façonner la relation entre l'administration (centrale, déconcentrée et décentralisée) de l'enseignement supérieur avec ses usagers.

Notre analyse permet de souligner que **ces deux mesures de simplification donnent à voir trois tendances entremêlées** :

- la première correspond à **l'affirmation de la notion d'usager dans le champ institutionnel de l'enseignement supérieur**, par la promotion de certains droits et de certaines capacités des publics concernés (en l'occurrence celle d'un droit à l'information à visée d'orientation, celle d'une capacité à s'orienter activement, ou d'une capacité accrue de mobilité d'un établissement d'enseignement supérieur à un autre) ;
- la deuxième est **l'appréhension de l'usager-étudiant en tant qu'utilisateur des technologies numériques**, et la conduite de projets visant à en tirer des conséquences pour ajuster le fonctionnement de l'administration de l'enseignement supérieur. Cette tendance s'appuie sur la mobilisation de savoirs, instruments et normes caractéristiques du développement de l'administration électronique, et en particulier sur un design de services lié au concept d'« usager générique » identifié comme « une source de légitimation de l'action de simplification » (Gélédan, 2016, p. 40) dans le contexte du programme de « modernisation de l'action publique » conduit de 2012 à 2017 ;
- enfin, une troisième tendance correspond à **« des glissements de sens »** (Argoud *et al.*), plus ou moins intentionnels, **du concept d'usager à ceux de consommateur** (au regard des « offres de formation » des établissements) **ou de client** (au regard des services scolaires ou de vie étudiante développés par les établissements eux-mêmes ou par d'autres opérateurs tels que le CNOUS et les CROUS).

Après avoir présenté la mise en œuvre des mesures 6 et 4, nous réinscrirons ces trois tendances dans un cadre d'analyse multiniveaux, en fournissant un état des lieux des types de services numériques développés par les universités elles-mêmes. La prise en compte de ces dynamiques locales et situées permettra d'identifier d'autres médiations opérationnelles jouant dans la nature et la qualité des relations administratives propres à l'enseignement supérieur. Cela permettra, en outre, de fournir des éléments de compréhension sur la manière dont se structure la division du travail entre administration centrale et administration décentralisée de l'enseignement supérieur dans l'organisation et la production de services destinés au public étudiant.

2. Les représentations de l'usager-étudiant au prisme de la fabrique des instruments

2.1 D'APB à Parcoursup : le glissement de la figure de l'usager dans une logique d'activation des politiques d'orientation

La genèse d'APB a procédé d'initiatives visant à simplifier la gestion du recrutement et de l'admission dans l'enseignement supérieur. Sa création remonte à 1992, lorsque les trois Instituts nationaux polytechniques (INP) de Grenoble, Lorraine et Toulouse ont créé le service des concours communs polytechniques en le rattachant à l'INP de Toulouse pour en assurer le

support informatique. En 2001, le ministère de l'éducation nationale a demandé à l'INP de Toulouse de créer une plateforme internet nationale des candidatures pour les CPGE, qui a vu le jour en 2003 (« Admission-Prépa »). **L'objectif de cette plateforme en ligne était double : simplifier la démarche des candidats pour indiquer leurs vœux de poursuites d'études après le bac, et rationaliser la gestion des capacités d'accueil en classes préparatoires** (qui était jugée sous-performante). En 2005, l'Académie de Nantes a fait appel à l'INP pour expérimenter la mise en place d'un tel dispositif en l'étendant à l'ensemble des formations universitaires (IUT, STS, L1). Quelques années plus tard, le ministère de l'ESR a décidé de généraliser ce dispositif de « dossier unique de candidature » et a demandé à l'INP de Toulouse de créer une plateforme commune pour l'ensemble des 30 Académies. APB voyait ainsi le jour en 2009. De 2009 à 2017, le nombre de formations dont les admissions étaient gérées dans APB n'a cessé de croître, en intégrant par exemple dès 2010 les écoles d'architectures. Dans le même temps, c'est également le profil des publics concernés qui s'est diversifié.

APB figure dans le plan de simplification à travers **la mesure 6 « Des lycéens informés sur leurs chances de réussite dès les phases d'orientation APB ».** Cette mesure fixait comme objectif de mettre automatiquement à la connaissance des candidats aux formations post-bac, lors de leur saisie des vœux sur APB, les statistiques nationales qui existent depuis 2015 sur la réussite des étudiants dans les diplômes nationaux par filières d'origine au baccalauréat. Cette mesure a été identifiée comme une mesure de simplification au sens où elle vise à faciliter et même à garantir opérationnellement l'accès des usagers-candidats à des informations disponibles et jugées utiles par l'administration. La mesure prévoit en effet que « le candidat ne pourra valider son vœu que s'il a consulté au préalable les informations concernant les taux de réussite publiés dans APB »[13].

Cette mesure, pour technique qu'elle puisse paraître, traduit une **conception spécifique des politiques d'orientation, autour de l'idée d'« orientation active »**. Cette idée a focalisé l'attention des acteurs gouvernementaux au milieu des années 2000 : après avoir été formulée dans le rapport issu du débat national Université-emploi, présidé par Patrick Hetzel[14], elle a été mise au centre du projet de construire un « service public de l'orientation »[15], conçu de manière homologue dans son inspiration et dans sa forme au « service public de l'emploi ». Il s'agissait, sur le plan structurel, de fusionner des entités administratives existantes (en particulier l'ONISEP et CentreInffo, sur le modèle de la fusion de l'ANPE et de l'Unedic dans Pôle emploi), et, sur le plan des services et modalités d'intervention, d'adopter une logique d'activation des publics-cibles (l'orientation active apparaissant ainsi comme le double de l'activation des politiques d'emploi).

[13] MENESR, *50 premières mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche*, 28 avril 2016, Paris, MENESR, p.12.
[14] Patrick Hetzel, *De l'université à l'emploi*, Rapport final de la Commission du débat national Université-Emploi, Paris, 2006.
[15] Pierre Lunel, *Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle*, Paris, Ministère de l'Emploi, Ministère de l'Éducation nationale, 2007.

Il convient à ce titre de souligner que le concept d' « orientation active » est lui-même traversé de **logiques distinctes dont l'équilibre varie** dans les représentations des acteurs et selon les options privilégiées des acteurs gouvernementaux. Ces logiques peuvent être rapportées aux trois dynamiques identifiées par Buisson-Fenet dans les processus de modernisation administrative :

- l' « orientation active » puise en premier lieu dans les **valeurs associées à la promotion de l' « éducation à l'orientation »** qui remontent dans le champ professionnel de l'orientation aux années 1970. Cet objectif rejoint la dynamique de recompositions de la citoyenneté autour des principes participatifs et du dépassement de la conception des systèmes démocratiques sous le seul angle du pouvoir représentatif et de l'expertise ;
- la diffusion du concept d' « orientation active » s'inscrit dans un contexte marqué par **« le paradigme de la qualité » formulé dans les termes de la performance** en visant à améliorer le rapport coût de l'action publique/satisfaction des usagers : un objectif constant des politiques d'orientation depuis les années 2000 est de lutter contre « la sélection par l'échec » à l'université, et la mesure 6 du plan de simplification vise précisément à informer (et même à alerter) les usagers sur leurs « chances de réussite » dans les formations où ils candidatent ;
- les réformes conduites en matière d'orientation sont enfin travaillées par une réflexion prenant en compte la nature spécifique des relations de service non-marchands. Cette dimension fait écho à la **problématique de l'individualisation du traitement** accordé par l'État et ses administrations à leurs usagers : cela renvoie concrètement, dans le champ de l'orientation vers l'enseignement supérieur, à la question de l'ajustement de l'information et de l'accompagnement accordé par les professionnels de l'orientation, cette catégorie d'acteurs intégrant de fait les acteurs pédagogiques eux-mêmes (enseignants du secondaire et du supérieur).

La mise en œuvre de la mesure 6 du plan de simplification nécessite dans un premier temps de se référer au cadre de la procédure d'accès à l'enseignement supérieur dans l'ancien système APB. Du point de vue de son **dispositif technique**, ce système ne se réduisait pas à la seule plateforme de saisie des vœux accessible aux candidats-usagers. Deux autres outils de gestion étaient déployés : l'un pour les établissements (lycées et établissements d'enseignement supérieur), l'autre pour les rectorats (en particulier pour leurs SAIO). C'est à l'interface de ces trois applications que l'algorithme d'appariement (ou d'affectation) d'APB fonctionnait. L'algorithme utilisé était l'algorithme de Gale et Shapley, dit « des mariages stables », reposant sur la thèse que la préférence absolue pour un seul partenaire étant rarement réciproque, chacun doit exprimer des choix de second rang. Dans le cadre d'APB chaque candidat devait ainsi hiérarchiser ses vœux (24 vœux maximum, avec l'obligation d'y insérer au moins un vœu de licence à l'université). Du côté des établissements, un classement des candidats n'était effectué que pour les formations sélectives, et un tirage au sort était effectué que si la demande excédait l'offre (c'est-à-dire uniquement pour les « filières en tension »).

Ce fonctionnement permettait à tous les candidats de recevoir une et une seule proposition le même jour, dans le cadre de la procédure normale (fin mai), proposition que le candidat pouvait

accepter ou refuser (s'il la refusait, son traitement passait alors dans le cadre de la procédure complémentaire). Au terme de la procédure normale (à la mi-juin), 80% des candidats obtenaient l'un de leurs 3 premiers vœux. Les informations relatives aux taux de réussite dans les formations souhaitées par les usagers-candidats, prévues par la mesure 6 du plan de simplification, étaient générées automatiquement au moment de la saisie des vœux, juste avant leur validation par les lycéens (soit entre les mois de janvier et de mars).

La réforme ORE-Parcoursup mise en œuvre en 2017-2018 répond à d'autres objectifs que de simplifier la procédure d'admission à l'enseignement supérieur. Il convient à ce titre de souligner que le système Parcoursup a mis fin au dispositif de « dossier unique de candidature ». En effet, les candidats doivent dorénavant fournir des documents spécifiques pour chacun de leurs vœux (avis du conseil de classe et lettres de motivation), et le nouveau système consiste à passer d'une situation où ne tournait qu'un seul algorithme national d'affectation (fournissant à chaque candidat une proposition d'affectation à chaque fois) à une situation où l'ensemble des formations universitaires doivent établir des classements locaux de leurs candidats sur la base desquels fonctionne un algorithme d'appel (dont le rythme d'application dépend de la vitesse à laquelle les candidats reçoivent des propositions – selon leur classement – et se décident à accepter ou refuser les propositions qu'ils reçoivent).

Les intentions de la réforme ORE-Parcoursup étaient plus largement de relégitimer la gestion publique de l'accès à l'enseignement supérieur en améliorant son cadrage juridique (notamment au regard de la mise en demeure d'APB par la CNIL) et en rendant ses modalités techniques plus efficaces, en termes de satisfaction des usagers (en proscrivant le recours à l'arbitraire du tirage au sort) et en termes d'utilisation des ressources publiques (en légitimant une application moins directe de l'obligation d'accueil dans les formations universitaires non sélectives, au profit d'une volonté de mieux ajuster l'affectation des bacheliers aux « attendus » des formations supérieures). Le système Parcoursup est ainsi porteur de **deux inflexions notables** au regard des relations entre l'administration de l'enseignement supérieur et ses usagers, qui ne sont pas sans conséquence pour la mise en œuvre de la mesure 6 du plan de simplification.

La première inflexion concerne **les modalités de fourniture aux usagers-candidats d'une information et d'un accompagnement individualisés**. Dans la mesure 6 du plan de simplification, ces modalités correspondaient à la fourniture automatisée et à distance de statistiques relatives aux taux de réussite dans les diverses formations auxquelles ils postulent. En revanche, du moins formellement, dans le cadre du système Parcoursup se met en forme une modalité de fourniture d'information et d'accompagnement « en proximité », par l'avis formulé par les conseils de classe de terminale sur les vœux formulés par l'élève. Dans la situation actuelle, ces deux modalités sont effectives, cela rendant difficile d'apprécier leurs effets respectifs. D'autant plus qu'elles se déploient de manière très différente sur le plan de la temporalité et traduisent le principe d'individualisation de traitement de manière restreinte. La première modalité intervient au moment de la saisie des vœux, et ne fait que donner accès aux candidats à une information, sans les accompagner dans le travail d'interprétation qu'ils ont à en faire. La deuxième modalité intervient quant à elle après la saisie des vœux, et est essentiellement « individuelle » au sens où elle fournit aux commissions d'affectations des

formations supérieures un élément d'information supplémentaire sur un candidat pour le classer.

La deuxième inflexion concerne plus directement **la « figure de l'usager-étudiant » qui se dégage de la réforme Parcoursup**. Dans la droite ligne du concept d'orientation active, l'État et son administration épousent le rôle de fournisseurs d'informations et d'accompagnement utiles aux usagers pour formuler des « vœux éclairés ». Cette logique tend à dessiner une figure d'usager conforme à l'image de l'individu libre et rationnel, mais épaulé par les pouvoirs publics pour devenir autonome et individuellement responsable de ses choix. Pour autant, sur le plan pratique, le système Parcoursup déploie une structure de mise en œuvre donnant forme à un faisceau de contraintes spécifiques et à des mécanismes de contrôle hétéronome (par les avis des enseignants du secondaire et par les attentes des formations et établissements du supérieur). Il convient ainsi de nuancer l'effectivité de la figure de l'usager individuel que véhicule en outre la lecture psychologisante des utilisateurs de Parcoursup (notamment concernant leur stress face à l'ampleur des variables qu'ils ne maîtrisent pas).

2.2 Le projet d'identité numérique des étudiants : un révélateur des tensions entre la figure de l'étudiant-consommateur et celle de l'étudiant-administré

La mesure 4 du plan de simplification visait à créer « une identité numérique pour les étudiants ». La présentation de cette mesure indique que « lors d'une inscription à l'université, ou dans les très nombreuses démarches de sa vie quotidienne (études, bourses, stages, mobilité, santé…), l'étudiant doit fournir de nombreux justificatifs dont l'administration (organismes sociaux compris) dispose déjà »[16]. L'objet de cette mesure est à ce titre de créer les conditions techniques et organisationnelles permettant aux étudiants de pouvoir procéder aux démarches et ainsi accéder aux services administratifs leur étant utiles sans avoir à fournir plusieurs fois un même document. La suite de la présentation de la mesure 6 indique qu'une solution technique et organisationnelle a été trouvée : « grâce à l'utilisation du dispositif FranceConnect [*cf.* plus bas], les justificatifs dont dispose l'administration ne seront plus demandés à l'étudiant » (*ibid.*).

Étudier cette mesure permet d'appréhender la construction et le traitement des enjeux de simplification à la croisée des politiques de vie étudiante et du développement de l'administration électronique. **L'inscription d'une telle mesure dans le plan de simplification prend sa source dans plusieurs orientations du quinquennat de François Hollande**, en particulier la volonté affichée de faire de l'amélioration des conditions de vie des jeunes une priorité politique, ainsi que l'adoption d'un programme de réforme administrative, la « modernisation de l'action publique ». Au croisement de ces deux orientations, plusieurs rapports et initiatives ont jalonné la période 2012-2017[17].

---

[16] MENESR, *50 premières mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche*, 28 avril 2016, Paris, MENESR, p.11.

[17] En amont du plan de simplification pour l'ESR, en novembre 2013, l'IGAENR et l'IGF ont remis, un rapport sur la politique de soutien à la vie étudiante dans le cadre de la modernisation de l'action publique, et, en octobre

La solution préconisée dans le plan de simplification pour mettre en œuvre le projet d'identité numérique pour les étudiants consistait à concrétiser cette mesure dans le cadre du dispositif « FranceConnect ».

Le dispositif « FranceConnect »

« FranceConnect » est un dispositif public lancé en 2016 par la DINSIC pour permettre aux internautes de s'identifier sur un site de service public en ligne par l'intermédiaire d'un compte utilisateur déjà existant. « FranceConnect » ne créé pas d'identité numérique unique pour chaque administré (ce qui est interdit par la loi informatique et libertés, sur laquelle veille la CNIL) : « FranceConnect » est un fédérateur d'identités numériques.
Plus largement, France Connect a été conçu pour jouer une fonction d'interface entre quatre types d'acteurs : des utilisateurs, des fournisseurs d'identités, des fournisseurs de services, et des fournisseurs de données.
« FranceConnect » est considéré comme le pivot de la stratégie de développement de l'administration électronique portée par la DINSIC, baptisée stratégie « État Plateforme ».

Jusqu'en 2016, « FranceConnect » ne disposait seulement que de trois fournisseurs d'identités : les sites impots.gouv.fr, laposte.fr, et ameli.fr (assurance maladie). Cette palette de fournisseurs ne permettait pas à « FranceConnect » de couvrir de manière satisfaisante pour la **DINSIC** les catégories de population jeunes, et donc d'être utile pour les fournisseurs potentiels de services destinés à ces catégories de populations. De son côté, le **MESR** souhaitait développer la dématérialisation de services à destination des étudiants ainsi que l'ergonomie des services en ligne existants, mais ne disposait pas de solution technique pour le réaliser. Les entretiens que nous avons réalisés nous ont permis de comprendre que l'idée de raccorder le MESR au dispositif « FranceConnect » provient du **CNOUS** (en l'occurrence de son Directeur des systèmes d'information, qui a passé une longue partie de sa carrière au MESR). La solution envisagée consistait à positionner le MESR comme fournisseur d'identités à travers « France Connect », et de permettre ainsi, notamment au CNOUS, de développer l'accès des étudiants à des services en ligne leur étant destinés. Un nom de code provisoire a été adopté pour désigner le **dispositif technique permettant au MESR de jouer cette fonction de fournisseur d'identité** : **« SupConnect »**.

Dans le prolongement de l'annonce du plan de simplification, la réflexion sur la création de « SupConnect » s'est poursuivie dans le cadre d'un groupe de travail lancé par **l'AMUE** (dit « groupe 1 CATI ») et regroupant notamment l'AMUE, la DINSIC, le CNOUS, la DNE et RENATER. Une note de synthèse a été établie en janvier 2017 puis une étude de faisabilité a été confiée à **RENATER**, qui l'a adressée à ses partenaires en juillet 2017.

2015, le MENESR adoptait un Plan national de vie étudiante, qui plaçait comme premier de ses trois objectifs celui de « simplifier les démarches des étudiants et renforcer l'accès aux droits ». Après le lancement, du « plan Mandon », le CESE a remis au Premier Ministre en mars 2017 un rapport intulé « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse », dont le premier des quatre objectifs consistait quant à lui à « simplifier les démarches et mieux accompagner les jeunes qui en ont besoin ».

Mais le scénario présenté par **RENATER** a rencontré des objections importantes de la part du **SIES** (Service d'informations statistiques du ministère), considérant qu'en l'état « SupConnect » ne s'ajustait pas suffisamment à une application informatique déjà en cours de développement en interne, l'application « **INES »**, conçue pour fédérer les identifiants d'étudiants attribués par l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur à leurs étudiants. À la différence du projet « SupConnect », qui a directement et uniquement pour but de simplifier les démarches administratives des étudiants, le projet « INES » du SIES vise à augmenter les capacités du SIES en matière d'études statistiques des parcours de formation et de professionnalisation des étudiants. L'objection du **SIES** ne consistait pas à refuser la perspective de « SupConnect », mais à attendre la mise en service **d' « INES »** et la création d'un générateur centralisé d'identifiants uniques propre au secteur de **l'ESR** (en l'occurrence pour la population étudiante) pour l'intégrer dans le fonctionnement de « SupConnect » et pour raccorder sur cette base le MESRI à « FranceConnect ».

Compte tenu de cette objection, le **Comité de pilotage des systèmes d'information pour l'ESR** (dit Copil SI ESR), coprésidé par le MESRI (en la personne du directeur du Service de la coordination des stratégies de l'ESR, auquel est rattaché le SIES) et la CPU (en la personne de son vice-président en charge des systèmes d'information), a demandé à **RENATER** de réajuster son étude de faisabilité. RENATER a produit une nouvelle étude en février 2018 en présentant trois nouveaux scénarios de création de « SupConnect » en intégrant cette fois l'application INES.

Toutefois, dans l'intervalle de temps, deux évolutions ont contribué à rendre obsolète l'intérêt de positionner le MESRI comme fournisseur d'identités à « FranceConnect » :

- D'une part, le projet du gouvernement actuel de rattacher les étudiants au régime général de la sécurité étudiante s'est confirmé : du point de vue de « FranceConnect », le compte ameli.fr des étudiants pourra dorénavant servir à la simplification d'un grand nombre de démarches en ligne entre étudiants et fournisseurs de services aux étudiants ;
- D'autre part, plus largement, « FranceConnect » a désormais un 4e fournisseur d'identités (Mobile Connect d'Orange) qui lui permet d'étendre son accès aux publics jeunes au-delà des seuls étudiants.

Dans ces conditions, les derniers échanges du groupe CATI, autour de RENATER ont conduit à envisager finalement de positionner le **MESRI** vis-à-vis de **« FranceConnect »** plutôt comme fournisseur de données (et non plus comme fournisseur d'identité). Cette nouvelle hypothèse n'a pas été jugée suffisamment mûre par les organisateurs du COPIL SI ESR pour inscrire le projet d'identité numérique des étudiants à l'ordre du jour de sa réunion d'avril 2018.

L'étude de la (non) mise en œuvre de la mesure portant sur la création d'une identité numérique pour les étudiants fournit l'occasion d'observer une démarche de simplification buttant sur des obstacles pratiques liés à des divergences d'intérêts entre différents acteurs et segments de l'administration publique et para-publique en charge de l'ESR et de la vie étudiante.

- Certes, d'un côté, le **CNOUS** a su saisir la fenêtre d'opportunité politique du « plan Mandon » pour « vendre » son idée de raccordement du MESR à « FranceConnect » et voir ainsi se dessiner des perspectives prometteuses pour la modernisation de ses propres activités en développant sa gamme de services en ligne (pour le logement et la restauration). Il se trouve en effet que la performance et plus largement le modèle institutionnel des « œuvres universitaires » est régulièrement remis en cause depuis une quinzaine d'années. La modernisation par l'administration électronique de ses services fait figure de planche de salut pour une institution en perte de légitimité, et qui tend de plus en plus à adopter une conception ouvertement commerciale de ses activités.
- Toutefois, d'un autre côté, une pression politique grandissante et dorénavant constante s'exerce sur le **SIES** pour produire davantage d'études statistiques sur le suivi des parcours étudiants, dans un contexte où les évolutions du fonctionnement de l'enseignement supérieur tendent en outre à faciliter les mobilités des étudiants entre établissements. La position institutionnelle favorable du **SIES** dans les instances de décision relatives aux systèmes d'information de l'ESR lui a permis d'obtenir un arbitrage favorable à son ordre de priorité : l'architecture du système d'information de l'ESR doit permettre en premier lieu à l'application **« INES »** de fonctionner ; le développement des services en ligne pour les étudiants suivra, mais attendra.

Les retards pris par la mise en œuvre de la mesure 4 du plan de simplification met en lumière la **difficulté à aligner des acteurs préoccupés par deux objectifs différents** :

- permettre aux étudiants de conserver un seul et même identifiant pour l'ensemble de leur parcours dans l'enseignement supérieur et permettre sur cette base de produire une information statistique plus complète et plus fiable sur le parcours des étudiants ;
- développer de manière sécurisée, en s'appuyant sur un dispositif fiable de reconnaissance et de contrôle de l'identité des usagers, la dématérialisation des aides et services fournis aux étudiants, et, à partir de là, l'offre de services en ligne (notamment commerciaux) leur étant destinés.

Plus largement, l'étude de la mesure 4 conduit à souligner les **difficultés organisationnelles propres à la gestion administrative de l'ESR**. Cette gestion est rendue particulièrement complexe en raison de l'étendue et de la grande variété des acteurs en présence ainsi que de la faiblesse des mécanismes hiérarchiques entre le ministère de l'ESR et les opérateurs qui sont sous sa tutelle. Cette caractéristique se traduit notamment par l'existence d'une comitologie extrêmement développée ne serait-ce que dans le champ des systèmes d'information et du numérique[18]. Cette situation fragmentée de l'autorité et des processus de décisions et de mise en œuvre rend extrêmement difficile et aléatoire la concrétisation d'un projet, et d'autant plus en l'absence d'un appui politique stable. **RENATER** en a fait les frais dans le cas de la mesure 4. La mission de porteur du projet a été confié à cet organisme en raison de sa position

[18] Voir à ce titre la composition et le fonctionnement du Comité d'orientation du numérique, dit CODORNUM, dont le COPIL SI ESR déjà évoqué n'est qu'un des quatre comités de pilotage thématiques : http://www.sup-numerique.gouv.fr/pid36796-cid115760/le-codornum.html)

intermédiaire entre l'administration centrale et les établissements, en raison de son expertise informatique, ainsi qu'en raison de sa capacité à faire la jonction entre les institutions en charge du scolaire et celles en charge du supérieur. Mais RENATER ne dispose pas de légitimité en soi pour convier l'ensemble des institutions et acteurs concernés par la mesure 4 et ne dispose pas non plus au niveau du ministère d'un acteur clairement désigné pour prendre en charge la fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet.

À cette complexité inter-organisationnelle propre au champ de l'ESR s'ajoute une situation institutionnelle interne à l'administration centrale qui joue en la défaveur du secteur de l'enseignement supérieur vis-à-vis de l'enseignement scolaire. En effet, même lorsque deux ministres différents sont respectivement en charge de l'un et de l'autre secteur, la structure organisationnelle des deux ministères n'est pas complètement séparée. En matière de systèmes d'information et de numérique, une **Direction numérique de l'éducation (DNE)** est ainsi formellement commune aux deux champs de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur. Or, historiquement et structurellement, la DNE est avant tout une direction de l'administration scolaire, disposant de davantage de ressources et de légitimité que son pendant qu'est le **SIES** dans l'administration de l'enseignement supérieur. Il est à ce titre significatif que le dernier scénario évoqué – et à ce jour le plus probable - pour rattacher « **SupConnect** » à « FranceConnect » en tant que fournisseur de données prévoit que l'opération soit pilotée par la DNE, et que « SupConnect » se raccorde dans un premier temps au fournisseur d'identité de la DNE, nommé « **EduConnect** », mis en place pour gérer l'identité numérique des élèves du secondaire.

3. Les médiations à l'œuvre dans le développement de services numériques aux étudiants à l'échelle des universités

Comme à l'échelle nationale, les **services numériques aux étudiants** développés **à l'échelle des universités** s'ordonnent en deux catégories : les services relatifs à la vie scolaire et ceux relatifs à la vie étudiante. À la fin de cette section a été placé un tableau récapitulatif des principales initiatives développées par les quatre universités dans chacune des deux catégories. Nous avons toutefois privilégié une **entrée thématique** plutôt que par cas pour rédiger cette section, et nous mobilisons à cette fin essentiellement les **données** que nous avons recueillies sur **Fusionidix** et **Pariphérie**.

3.1 Volet vie scolaire : la gestion de la scolarité au prisme des processus et acteurs multiniveaux de sa dématérialisation

Au regard des relations avec les usagers que sont leurs étudiants, les universités déploient des services numériques qui concernent en premier lieu les questions de gestion de la scolarité : procédures d'inscription, diffusion d'informations relatives à l'organisation des formations (plannings, salles…) et des examens, délivrance des diplômes, etc. Un ensemble de mesures du plan de simplification portait sur ces questions.

Du point de vue des processus de mise en œuvre, cet ensemble recouvre en réalité deux types de mesures :

- des mesures relevant uniquement de l'initiative des établissements : celles relatives à la gestion des inscriptions et au fonctionnement des formations ;
- des mesures dépendant d'une intervention du ministère, sur le plan réglementaire ou en termes de portage politique : il s'agit en particulier de la mesure sur la diplomation, du moins pour les diplômes nationaux délivrés par les universités.

Dans la première catégorie figure **la mesure 7 sur la dématérialisation des inscriptions**. Cette mesure a été inscrite dans le plan de simplification afin de mettre fin à la « nécessité pour l'étudiant, dans la plupart des établissements, de se présenter de façon physique en période de rentrée (inscription administrative) et au début de chaque semestre (inscription pédagogique) »[19]. Outre l'allègement de ces contraintes pour les usagers, la mesure convergeait avec des préoccupations des gestionnaires d'établissements, comme l'illustre le témoignage d'un des responsables de la vie scolaire à l'université **Fusionidix** :

> « *Sur l'inscription, pourquoi pour nous c'était important? À la fois parce que c'était des moments qui étaient toujours très tendus sur nos sites: ça générait beaucoup de passage, les étudiants avaient souvent deux ou trois accompagnants (donc des flots de personnes, assez complexes à gérer). Ça donnait une image assez déplorable de l'établissement, pour le premier contact. Le second point, c'est que, en termes de lissage de l'activité, d'organisation des équipes, c'était beaucoup plus fluctuant* [avant]*, parce qu'on travaille avec des systèmes de rendez-vous : les gens venaient, ne venaient pas, annulaient les rendez-vous ou pas… Donc on se retrouvait avec des équipes et des vacataires parfois (parce qu'on traite aussi avec de la vacation), qui était inoccupés sur des séquences, ce qui était quand même assez gênant pour nous. Alors que le traitement par le web, ça nous permet en revanche de stocker et d'accélérer le traitement des processus, et puis de lisser le temps de travail, et donc aussi de générer une économie en masse salariale, sur l'ensemble de nos effectifs à la fois de vacataires et puis sur le travail de nos équipes.* »[20]

En plus de simplifier la procédure pour l'usager et d'améliorer la relation administration/usager (le « *premier contact* »), cette mesure porte ainsi un enjeu de rationalisation des activités de l'université.

La mise en œuvre d'une telle mesure est directement dépendante du système d'information dont disposent les établissements pour gérer leur scolarité. En la matière, la plupart des établissements utilisent comme élément de base le **logiciel « APOGÉE » de l'AMUE**[21]. Un premier niveau de processus de mise en œuvre de la dématérialisation de l'inscription dépend

[19] MENESR, *50 premières mesures de simplification pour l'enseignement supérieur et la recherche*, 28 avril 2016, Paris, MENESR, p.13.
[20] Entretien avec le directeur de la formation et de la gestion des cursus de Fusionidix, le 5 décembre 2018.
[21] Même des établissements étant généralement identifiés comme utilisateurs de la suite logiciel de l'association Cocktail, telle que l'université Fusionidix, ont adopté Apogée.

ainsi des évolutions de ce logiciel. Ces évolutions sont en cours de développement dans le projet porté par l'AMUE, initialement nommé « **PC-SCOL »**, et récemment rebaptisé « **PÉGASE »**. À la différence du logiciel « APOGÉE », qui s'appuyait sur une base de données propre fonctionnant un silo, « PC-SCOL/PÉGASE » est bâti sur une logique de référentiel (en l'occurrence un référentiel des « apprenants ») qui permettra de rendre interopérables l'ensemble des outils informatiques intervenant dans les différentes étapes de la procédure d'inscription, et qui permettra d'automatiser la succession de ces étapes. Mais les établissements estiment que la livraison du projet « PC-SCOL/PÉGASE » n'aura pas lieu avant 2024 ou 2025, du moins pour le lot apportant les fonctionnalités permettant de dématérialiser l'inscription.

Au niveau local, l'avancée dans la dématérialisation des inscriptions est ainsi très variable selon les établissements. Les cas d'universités que nous avons étudiées donnent un aperçu de la variété des situations.

Pariphérie fournit le cas d'un établissement qui, en raison de la faiblesse de ses ressources internes en termes de systèmes d'information, est essentiellement dépendant des avancées du projet de l'AMUE. Ses gestionnaires envisagent donc de prendre des initiatives mais ils n'ont rien encore pu démarrer de significatif :

> *« On a appris qu'on n'aurait pas la livraison [du référentiel] des étudiants dans la première version du référentiel* […]. *Donc, voilà, il va falloir le faire nous-mêmes, si on veut prendre de l'avance.* […] *Parce que, qu'est-ce qu'il se passe ? Aujourd'hui, un étudiant se préinscrit : il fait une demande pour une formation, est inscrit, va avoir une relation avec un secrétariat pédagogique, et "un jour" ça se convertit en scolarité, et en carte d'étudiant. Mais* [seulement]*"un jour" : or, ses cours auront commencé, il y aura eu une rentrée, il lui faut un accès aux services numériques, aux emplois du temps, la possibilité d'emprunter un ordinateur (si on avait des ordinateurs à prêter – parfois ça arrive), enfin différents services… »*[22]

À **Paris-Monde**, les ressources internes ne manquent pas, mais les priorités, en termes de systèmes d'information, ont été les investissements dans la gestion RH et la recherche. Ainsi :

> *« Bien qu'il y avait une organisation puissante qui permettait de piloter l'université, il y avait des poches comme ça, dans les diverses fonctions, où ça n'allait pas. Le paiement en ligne des étudiants, à* [Paris-Monde]*, il n'a été mis en place que cette année. »*[23]

Les gestionnaires de **Fusionidix** ont quant à eux amorcé le passage à un processus d'inscription « 100 % en ligne » (« *full web* ») à l'occasion du processus de fusion réalisé il y a quelques années. Cette réalisation s'est appuyée sur « Apogée », mais sur lequel les gestionnaires de Fusionidix ont « *collé différents éléments développés en interne* ». En outre, ce processus ne se

[22] Entretien avec le vice-président des systèmes d'information et le directeur des systèmes d'information de Pariphérie, le 27 mars 2018.
[23] Entretien avec le Directeur général des services de Paris-Monde, le 6 avril 2018.

limite pas à la seule phase d'inscription, puisqu'il démarre dès la phase initiale de candidature des étudiants :

> *« Notre processus passe par une phase initiale de candidature, qui se fait intégralement en ligne, avec du dépôt de pièces justificatives, l'instruction des dossiers, en ligne, par une interface dédiée, qui a été développée en interne, pour nos enseignants, et qui leur permet de voir les pièces, de consulter l'ensemble des éléments déposés par l'étudiant (ses voeux etc.)* […] *Une fois que ces opérations sont faites, ça déclenche des opérations préalables à l'inscription. Donc, techniquement, si l'avis est positif (si l'étudiant remplit tous les critères), il va basculer sur les services d'inscription en ligne à proprement parler, où il va compléter le formulaire d'inscription, réaliser son paiement en ligne, encore, via des dispositifs de paiement (la Paybox en l'occurrence, où il va pouvoir payer en trois fois), et une fois qu'il a fait cette inscription administrative, en ligne, il bascule sur les processus suivants : la création d'une identité numérique, là encore en ligne, et puis les choix de ses enseignements, toujours en ligne. Donc, la première fois où l'étudiant arrive chez nous, en principe, si tout le processus a bien été respecté, il arrive pour récupérer uniquement sa carte d'étudiant et débuter ses enseignements »*[24].

Dans cette université qui compte entre 55 000 et 60 000 étudiants, 86% de la population a ainsi effectué son inscription pour l'année 2018-2019 en ligne. La cible visée est entre 90 et 95%. Elle devrait être atteinte en 2019-2020, après intégration des étudiants étrangers faisant leur inscription via l'outil « Études en France » développé par le ministère des Affaires étrangères.

Toujours à **Fusionidix**, il y avait également un intérêt et même une attente forte vis-à-vis de la mesure 5 du plan de simplification portant sur le « diplôme dématérialisé » :

> *« Cette mesure, moi je l'ai adorée quand je l'ai vue, j'en rêvais. Nous, on ne fait pas de diplômes dématérialisés… Il y a des services privés qui nous ont approché, qui nous proposaient ce type d'opérations (des certifications, avec des clés de données etc.), mais ça nous ennuie de rentrer sur des services privés* […]. *On se pose la question, et en même temps on attend, vu que c'est dans les mesures, on attend quelque chose du niveau national. Il y avait des perspectives* [au niveau national] *qui étaient liées avec le BTS, et avec les licences pro, mais qui n'avancent plus vraiment me semble-t-il. »*[25]

Les sources de cette attente sont de deux natures :

> *« Mine de rien, ça nous génère un temps de travail qui est assez lourd pour nos équipes, à la fois parce qu'il faut délivrer les diplômes à un instant T, et surtout parce qu'il y a énormément, depuis à peu près 3-4 ans, avec la circulation des étudiants sur l'ensemble*

[24] Entretien avec le directeur de la formation et de la gestion des cursus de Fusionidix, le 5 décembre 2018.
[25] Id.

des marchés internationaux, de contrôle des diplômes. On est très sollicité par des structures externes qui veulent attester de l'obtention d'un diplôme. »[26]

Cette remarque permet de rappeler et de souligner que les usagers des établissements d'enseignement supérieur ne sont pas uniquement les étudiants, et leurs parents, mais aussi les employeurs des « apprenants » auxquels les établissements délivrent des diplômes.

Ce service à assurer par les universités vis-à-vis des employeurs est également présent dans les esprits à **Pariphérie** :

« Sur la dématérialisation des diplômes, chez nous, ça n'a pas avancé. C'est bête, mais il devrait y avoir plus systématiquement une notion de certificat, par une autorité, de l'obtention de quelque chose. Et pareil dans les portfolios que transporteraient les étudiants : la capacité de les recueillir en numérique. Ce n'est pas compliqué à faire… […] *Sur « réseau pro »* [http://reseaupro.unpidf.fr], *un étudiant il fait son CV, il dit « j'ai une licence d'histoire »,* […] *et c'est contrôlé en lien avec le logiciel de scolarité »*[27].

Au-delà de la diversité des situations d'une université à une autre, et malgré la différence de nature mentionnée entre les deux mesures que sont la dématérialisation des inscriptions et la dématérialisation des diplômes, ces cas permettent de souligner le poids des incertitudes de temporalité (relatives aux développements de logiciel de l'AMUE d'une part, aux interventions du ministère d'autre part) dans les processus de mise en œuvre. Certes, en fonction des ressources dont elles disposent et de la lecture qu'elles font de la situation, les universités adoptent des attitudes variables. Mais des cas aussi contrastés que **Pariphérie** et **Fusionidix** permettent de souligner que les logiques qui les amènent à développer en interne des briques de leurs systèmes d'information leur échappent en grande partie, et qu'elles sont irréductibles à une simple volonté de leur part d'affirmer une forme d'autonomie technologique ou administrative vis-à-vis de l'AMUE ou de l'État. Il n'en reste pas moins que cette situation s'accompagne de réflexions de la part des universités concernant les missions et le fonctionnement de l'AMUE, ainsi que sur les conséquences pratiques à en tirer de leur côté, sur un mode constructif, collectif et mutualisé (*cf.* section 4 du présent chapitre).

3.2 Volet vie étudiante : quel renouvellement des services, pour quelles perspectives de simplification ?

Concernant la vie étudiante, les enjeux de simplification, à l'échelle locale des universités, portent principalement sur les modalités d'accès des étudiants à leurs droits matériels, et plus précisément sur les procédures de contrôle de leurs droits d'accès. Ces droits sont principalement de deux natures : droit à des tarifs subventionnés (pour les services de restauration universitaire ou de transports par exemple), droit d'usage d'équipements collectifs

[26] Id.
[27] Entretien avec le vice-président des systèmes d'information et le directeur des systèmes d'information de Pariphérie, le 27 mars 2018.

(bâtiments universitaires, salles de cours ou de travail, équipements sportifs, etc.). Plusieurs mesures du plan de simplification concernent l'accès à ce type de droits. C'est notamment le cas de la **mesure 46 portant sur « le développement des annuaires et la généralisation de la carte multiservices »**. La carte multiservices est en effet le support matériel et technique qui s'est imposé pour organiser et simplifier l'accès des étudiants à leurs droits au quotidien.

Les entretiens que nous avons réalisés permettent de faire ressortir **deux approches principales** de l'utilisation de la carte multiservices. Il est utile de s'y référer pour identifier la situation et les perspectives de simplification dans l'accès des étudiants à leurs droits.

Le premier type d'approche est focalisé sur les services de paiement. Sur ce point, les développements relèvent en réalité moins des universités que du **CNOUS** et des **CROUS**. Leur démarche consiste, depuis une dizaine d'années, à proposer aux étudiants d'utiliser des moyens de paiement électronique en plaçant une puce sur les cartes d'étudiants. La première initiative de ce type a été de s'appuyer sur le système de « porte-monnaie électronique » de la société Monéo. Lorsque Monéo a cessé ses activités en 2015, le CNOUS s'est tourné vers la solution « **Izly »** que leur a proposé la banque BNP. Bien qu'à visée simplifiante, ce système de dématérialisation d'accès aux tarifs subventionnés n'est pas dénué de contraintes pour l'usager, qu'il soit étudiant ou membre du personnel de l'établissement :

> « *C'est un peu la galère, parce que c'est quand même un système de banque : on demande au personnel, on demande aux étudiants, ou de payer en avance, ou de faire une avance de fond… C'est compliqué, et c'est encore pire pour les personnels, parce que* [au CNOUS] *ils ne veulent pas aligner leur carte sur les cartes des personnels s'ils n'ont pas un certain nombre d'informations assez importantes, en particulier combien sont payés les gens –ils demandent l'indice de fonctionnaire »*[28].

Le DSI de **Pariphérie** fait ici référence au fait que pour pouvoir payer via sa carte « Izly », l'usager (étudiant ou personnel de l'établissement) doit avoir au préalable chargé de l'argent sur sa carte. L'efficience de ce type de dispositif est donc dépendant d'une anticipation de l'usager, de sa capacité ou de sa volonté à pré-payer ce qu'il voudra consommer. En outre, comme les CROUS visent à diffuser l'usage d' « Izly », ils organisent localement le passage en caisse dans les restaurants ou cafeterias universitaires en créant des caisses exclusivement réservées au paiement « Izly », ce qui tend à créer de l'engorgement sur les autres caisses. Les gains de simplification de ce service dématérialisé pour l'usager sont ainsi très dépendants de leurs conditions de mise en œuvre.

Plus largement, le fait que les cartes multiservices soient généralisées ne signifie pas mécaniquement que les étudiants aient effectivement accès et qu'ils jouissent via ces cartes à autant de services que les universités le souhaiteraient. Les témoignages recueillis à **Fusionidix** sont à ce titre éclairants :

[28] Id.

« Tous nos étudiants ont une carte multiservices. En revanche, mais c'est vraiment une lecture très personnelle, j'ai toujours du mal à voir en quoi elle est multiservices. [En l'état] *elle fait bibliothèque, Izly, photocopies - ce genre d'opérations. Je trouve donc que le caractère multiservices reste assez limité. On avait étudié la possibilité de l'intégrer avec les systèmes de transport : c'était complexe, parce qu'on n'avait pas les mêmes techno, les renouvellements d'abonnement n'étaient pas forcément simples, et par ailleurs, actuellement,* [la société locale de transports collectifs] *est en train de changer toute sa techno : il y avait donc cette contrainte-là en plus... Mais c'est vrai qu'on aurait aimé la rendre plus multiservices qu'elle ne l'est. »*[29]

Le même interlocuteur a toutefois apporté des nuances à son propos :

« *Cela étant dit, elle gère quand même de l'accessibilité à la plupart des bâtiments, c'est quand même un point assez important. Et notamment, là, on est en train de déployer l'accessibilité à nos installations sportives. Donc, ça nous permet, en plus, à la fois d'avoir du contrôle d'entrée, et de savoir la fréquentation (qui entre, qui exploite), en perspective d'y associer des systèmes de paiement, quand c'est nécessaire. Voilà, donc, il y a quand même un spectre assez intéressant sur la carte multiservices. Mais dans l'offre de services, clairement proposés à l'usager, on reste sur ces sections qui ne sont pas si gigantesques que ça* ».[30]

Ce témoignage conduit à souligner **trois logiques présentes dans les processus de mise en œuvre** des initiatives portées par les universités en matière de simplification touchant directement les services aux usagers. **La première logique concerne le lien entre carte multiservices et simplification.** Ce lien n'est pas perçu comme mécanique à l'échelle des universités : leurs gestionnaires expriment régulièrement l'idée qu'il ne faut pas se focaliser s'intéresser à la carte multiservices en elle-même, car la priorité est surtout de développer une offre de services utiles :

« Je pense qu'en effet il faut d'abord penser au service qu'on construit, et que la carte c'est un des moyens d'identification, parce que c'est une possession physique […]. *Mais est-ce qu'il est nécessaire d'avoir la carte* [pour activer tout service] *? Je ne le crois pas. »*[31]

Par exemple, en amont de la question du contrôle d'accès aux équipements via la carte multiservices, ce qui se joue est la capacité d'une université à diversifier et à améliorer son offre d'équipement : non seulement bâtiments et salles de cours, mais aussi équipements sportifs, ainsi que salles de travail en bibliothèque, ou encore espaces de *coworking*, dans l'enceinte de l'université ou même à l'extérieur.

[29] Entretien avec le directeur de la formation et de la gestion des cursus de Fusionidix, le 5 décembre 2018.
[30] Id.
[31] Entretien avec le vice-président des systèmes d'information et le directeur des systèmes d'information de Pariphérie, le 27 mars 2018.

Au-delà même de l'accès à des équipements, ce qui se joue est l'offre de services d'information en temps réel sur ces équipements, pour permettre aux usagers d'organiser l'utilisation qu'ils en font (par exemple des informations sur la fréquentation des bibliothèques ou salles de travail), ou encore l'offre de services d'accompagnement pédagogique (en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du « contrat pédagogique » que toute université doit établir et suivre avec chaque étudiant, en application de l' « arrêté licence » adopté en 2018[32] – *cf.* section 4 de la présente partie).

La deuxième logique à l'œuvre dans les pratiques des universités **porte sur le lien entre accès aux services et dématérialisation**. Leurs pratiques sont en effet fortement contraintes par la complexité et le coût des infrastructures techniques rendant possible un accès contrôlé via les systèmes d'information de l'établissement :

> *« Ça n'a l'air de rien, mais c'est compliqué d'avoir une béquille qui gère l'ouverture ou non de la porte, qu'on ne puisse pas forcer – en fait qu'il ne soit pas trop facile à forcer ou casser par vandalisme – une commande, un service caché dans un faux plafond, qui pilote un certain nombre de portes, qui chiffre l'échange avec un serveur central qui va dire si oui ou non il y a le droit de faire, et derrière le serveur central qu'il y ait une connexion avec les bonnes briques du SI pour positionner des droits à la volée. »*[33]

Compte tenu des difficultés des universités à faire face à ces contraintes techniques et économiques, plusieurs sociétés privées sont apparues ces dernières années pour proposer des prestations ciblées sur ces besoins. Le recours à ce type d'acteurs tend à se développer, mais leurs prestations portent un certain nombre de limites. La première d'entre elle concerne le périmètre de leurs prestations : ces acteurs interviennent à chaque fois sur l'accès à un seul type de ressources (bibliothèques ou salles de classes ou restauration…), alors que les universités ont besoin « *d'un système générique de gestion des ressources* »[34], connecté à leur propre système d'information). Cela conduit à terme à des problèmes d'« *urbanisation* » [35]des systèmes d'information. Car ces prestations privées enferment « *un modèle propriétaire des données* »[36], si bien que le jour où l'université disposera d'un système d'information en capacité de gérer ce type de services, elle devra soit racheter le dispositif mis en place par le prestataire de données, soit construire un dispositif parallèle.

Enfin, les arbitrages des universités concernant les services et l'accès aux services évoqués ici sont également conditionné par **des logiques d'évolutions de réglementation auxquelles les universités sont tenues de s'adapter**. Il convient d'évoquer ici le fait que les nouvelles responsabilités conférées aux universités en matière de gestion de leur patrimoine immobilier les incitent à adopter des mesures et des dispositifs techniques leur permettant de rationaliser la

[32] Arrêté du 30 juillet 2018 relatif au diplôme national de licence.
[33] Id.
[34] Id.
[35] Id.
[36] Id.

maintenance des équipements, plutôt que de privilégier le développement de nouveaux services (directs) aux étudiants. D'autres textes réglementaires, tels que le nouvel « arrêté licence » précédemment évoqué, tendent à orienter les initiatives des universitaires moins vers le développement de nouveaux services de vie étudiante que vers de nouveaux dispositifs de suivi des parcours scolaires des étudiants.

Afin de donner une vision synthétique des différents types de services numériques aux étudiants développés dans chacune des universités étudiées, ceux-ci ont été repris dans le tableau figurant sur la page suivante.

Situation des universités en matière de services numériques aux étudiants

Universités	Volet scolarité	Volet vie étudiante
Paris-Monde	Malgré les ressources disponibles, le développement de ces services n'a pas été une priorité jusque-là.	Les technologies numériques sont avant tout appréhendées comme moyens de développer le « contrôle d'accès » aux bâtiments et d'améliorer la maintenance du patrimoine
Fusionidix	L'insatisfaction à l'égard des délais de production des logiciels nationaux a incité à développer des outils propres : mise en place de procédures « *full web* » instaurant une chaîne de services en ligne	Services également conçus sous l'angle « contrôle d'accès » et maintenance Mais, en plus : - tentative pour favoriser l'accès aux services de transports pour étudiants - projet en cours pour développer des services pédagogiques
Métropisite	Malgré la conscience des délais de livraison des outils nationaux, le développement de services numériques aux étudiants n'est pas une priorité : - en matière de vie étudiante, l'action de l'université reste centrée sur les structures (CROUS), relais (associations étudiantes) et équipements traditionnels (maison des étudiants) - en matière de vie scolaire, des services numériques se développent dans une logique de gestion financière pour mieux contrôle les heures d'enseignements et l'audience des enseignements	
Pariphérie	L'université est également insatisfaite des délais de livraison des outils nationaux, si bien qu'elle souhaiterait développer ses propres outils, mais se trouve confrontée à son manque de ressources humaines et financières	L'université exprime un point de vue critique sur : - la focale « contrôle d'accès » - la focale service de « paiement » Elle souhaiterait également développer des services pédagogiques en ligne, mais se trouve là aussi confrontée à son manque de ressources

4. Enseignements et préconisations

L'étude de la mise en œuvre du plan de simplification au regard de la figure de l'usager dans l'enseignement supérieur aboutit en premier lieu à des enseignements et des préconisations ayant un caractère transversal.

À un niveau très général, **la diversité des mesures du plan de simplification** au sein même du groupe des mesures qui concernent directement les usagers, **a suscité une réaction paradoxale**. D'un côté, les gestionnaires d'établissements reconnaissent et ont souvent apprécié que le ministère, à travers sa sélection de mesures, n'ait pas oublié les étudiants, et, de ce point de vue, ils tendent à penser que le ministère n'a pas « manqué sa cible » en donnant une visibilité nationale et politique à des enjeux habituellement délaissé. Toutefois, d'un autre côté, il est souvent reproché au ministère le fait d'entretenir une forme de flou dans le partage des responsabilités sur ce type d'enjeux, entre ce qui relèvre de l'État et ce qui relève de ses opérateurs que sont les universités. Il semble de ce point de vue **utile d'élaborer une représentation (partageable) quant à la division du travail entre les acteurs de niveau national (le ministère et ses partenaires) et les établissements, pour ce qui touche aux services de vie scolaire et de vie étudiante.**

Sur ce point, notre démarche d'analyse croisée, « par le haut » et « par le bas », rend apparente une représentation allant au-delà de la distinction habituellement faite entre fonctions *back office* et fonctions *front office*. Selon les données et analyses présentées dans cette partie du rapport, la division tend plutôt à se structurer autour de la production de **deux couches distinctes de services** :

- d'une part **des services standardisés, ponctuels mais décisifs à l'échelle d'un parcours d'étudiant**, qui tendent à être gérés par l'administration centrale afin d'assurer une universalité ainsi qu'une égalité minimale de traitement (typiquement, les plateformes APB puis Parcoursup organisant la procédure d'accès à l'enseignement supérieur, mais aussi le projet d'identité numérique des étudiants) ;
- d'autre part **des services diversifiés, voire personnalisés, en tout cas plus fréquents et contribuant à l'expérience du quotidien**, qui tendent davantage à être gérés soit directement par les établissements, soit par l'administration décentralisée de type fonctionnelle (comme pour les services de restauration collective, gérés par les CROUS et piloté par le CNOUS), soit par l'administration territoriale (comme pour l'utilisation des transports, gérés par les collectivités territoriales).

Sur un registre plus opérationnel, notre enquête permet ensuite de relever une **correspondance évidente entre certaines des mesures retenues dans le plan de simplification et les préoccupations des universités**. En suscitant l'intérêt de leurs gestionnaires, le plan de simplification a généré des attentes, qui ont laissé place à une certaine déception (notamment concernant la dématérialisation des diplômes). Il semble à ce titre important que des suites et des réponses soit apportées au niveau national aux mesures du plan de simplification dont la mise en œuvre en dépend directement.

Un deuxième niveau d'enseignements et de préconisations concerne les enjeux de simplification dont la mise en œuvre concerne directement et quasi exclusivement les établissements. **Trois types de besoins et de perspectives d'action** sont ici à souligner :

- l'utilité de dresser un **état des lieux sur les démarches engagées par les différents établissements**, en particulier sur
  - la dématérialisation des procédures d'inscription,
  - la gestion des contrôles d'accès des étudiants aux ressources et services offerts par leurs établissements,
  - le développement de services pédagogiques dématérialisés dans le cadre de l'application du nouvel « arrêté licence » et de la mise en place des nouveaux « contrats pédagogiques » : ceux-ci visent à développer une logique « à la carte » et individualisée des parcours de formation des étudiants, dont la gestion relève des nouvelles « direction des études » que les établissements sont dorénavant tenus de mettre en place. Afin d'organiser une telle gestion, les universités cherchent à se doter de moyens leur permettant, au moins en partie, de standardiser et d'automatiser (par la mise en place de système d'alertes) l'élaboration et le suivi des « contrats pédagogiques » ;
- l'expression du besoin d'une **connaissance partagée des offres de prestataires privés** (en matière de contrôle d'accès, de certification des diplômes, ou services aux étudiants**) et d'un partage d'expérience** sur l'élaboration de leur choix d'y recourir ou non, ainsi que sur les points de vigilance à définir dans un cahier des charges dans le cas où ils décideraient d'y recourir ;
- sur un plan plus institutionnel émerge l'intérêt de **suivre l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies numériques des établissements**, telles que leurs démarches de « campus numérique ». Ce point paraît d'autant plus utile que des compétences ont été conférées aux COMUE par la loi ESR en 2013, mais que la place et le rôle des COMUE dans le paysage institutionnel est loin d'être stabilisé.

Un dernier niveau d'enseignements et de préconisations concerne les mesures dont la mise en œuvre, compte tenu de leur nature ou de leur degré d'avancement, implique principalement le ministère et ses partenaires nationaux.

- **Sur le projet d'identité numérique**, les dernières informations dont nous disposons plaçaient le ministère en situation d'arbitrage à faire entre trois manières de positionner l'administration de l'ESR vis-à-vis du dispositif « France Connect ». L'intérêt du ministère pour la qualité des données du système d'information de l'ESR milite en faveur d'une option rendant possible la première option bien que retardant la connexion au dispositif « France Connect ». En cohérence avec une telle logique attentive à la qualité des données statistiques sur les parcours et l'insertion professionnelle des étudiants, l'enquête de terrain que nous avons réalisée conduit à souligner la nécessité de veiller à ce que les universités disposent des capacités humaines permettant d'assurer les remontées d'informations nécessaires.

- **Concernant APB-Parcoursup**, la mesure inscrite dans le plan de simplification, qui visait à automatiser la prise de connaissance des candidats des taux de réussite des étudiants dans les formations de leurs vœux est aujourd'hui effective. La mise en place de Parcoursup s'est quant à elle accompagnée d'une sensibilisation accrue, tant au niveau national qu'au niveau local, concernant les risques de biais sociaux ou territoriaux conduisant les candidats à s'autocensurer dans l'expression de leurs vœux pour certaines formations ou certains établissements. Il semble de ce point de vue nécessaire, après avoir souligné l'enjeu de mieux connaître les chances de réussite des étudiants, de soutenir la production de connaissances relatives aux mécanismes à l'œuvre dans les vœux d'orientation des candidats et leur accès effectif à l'enseignement supérieur – connaissance rendue plus difficile depuis la fin de la hiérarchisation des vœux via APB. Il conviendrait ainsi, ne serait-ce qu'à des fins de connaissance (et donc d'évaluation), de permettre aux candidats utilisant Parcoursup de renseigner le ou les vœux qui ont leur préférence parmi ceux qu'ils saisissent sur la plateforme (sans que pour autant cette indication ne consiste à réintroduire la hiérarchisation des vœux).

PARTIE 4
-
LA QUÊTE DE L'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION DANS LA GESTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE

1. La simplification au prisme de l'idée d'État-plateforme : interopérabilité des systèmes d'information et politique de la donnée dans l'ESR

L'idée d'État-plateforme s'est imposée ces dernières années dans la sphère gouvernementale comme nouveau référentiel pour les réflexions et initiatives concernant la modernisation et la réforme de l'État. Son emploi reflète en premier lieu la diffusion dans le champ de l'action publique de **l'attention nouvelle accordée** dans les sphères économiques et sociales **à la gestion des données numériques**. Les données sont dorénavant largement considérées comme des biens dotés de valeur dans la mesure elles contiennent de nombreuses informations relatives aux comportements individuels, et qu'elles sont à ce titre valorisables dans une perspective marchande ou non marchande, notamment pour concevoir de nouveaux produits et services, ou pour transformer les *process* de production.

Dans le cadre de l'administration publique, en particulier à l'échelle nationale et au niveau de l'État, le thème de la gestion des données donne lieu à des projets de « transformation numérique » se justifiant généralement par des **objectifs de simplification**. Ces projets consistent à développer et automatiser la circulation d'informations entre segments et services administratifs pour favoriser la dématérialisation des procédures et permettre à terme aux usagers d'utiliser les mêmes identifiants numériques pour toutes leurs démarches administratives en ligne (leur éviter d'avoir à chaque fois à attester de leur identité et de leurs droits et à fournir à répétition les mêmes documents à différents guichets).

La concrétisation de ces projets nécessite des réorganisations parfois conséquentes des processus administratifs, et en particulier de l'architecture et des outils numériques sur lesquels ils s'appuient. En effet, le développement de l'État-plateforme **nécessite de rendre interopérables des systèmes d'information** conçus initialement et principalement pour remplir des fonctions limitées à une seule administration, un seul établissement, voire un seul service.

Dans le champ de la gestion informatique, le concept de « système d'information » renvoie aux **démarches de *reengineering*** visant à rendre plus intégrée et efficiente l'informatisation des différentes fonctions et services d'une organisation. Cette pratique correspond en particulier à la diffusion de **progiciels de gestion intégrés** (PGI) ou ***Enterprise Resource Planning*** (ERP).

Ces logiciels reposent sur un principe d'intégration modulaire permettant de « mettre fin à la multiplication d'applications informatiques cloisonnées par fonction, qui pose deux problèmes majeurs : le coût élevé de la maintenance et l'impossibilité d'avoir une vision globale, transversale et intégrée du fonctionnement d'une entreprise » (Doan Grall, 2014). Comme le relèvent Nonjon et Marrel (2015, p. 11) « ces dispositifs informatiques peuvent être saisis comme des architectures », qui organisent et automatisent la circulation d'information en articulant différents paramètres : les supports techniques et matériels (machines, connectiques, réseau…), les « métiers » (activités à informatiser), les « répertoires » ou « référentiels » (taxinomie, contexte, identité des usagers), et les logiciels (qui renvoient à l'organisation interne et au découpage d'une application en modules spécifiques et leurs interfaces).

Comme tout nouveau mot d'ordre réformateur, **le terme d'État-plateforme** paraît a priori consensuel : il sert de bannière à une conception d'un État soucieux de la qualité de ses interfaces, de l'ergonomie de son administration vis-à-vis des usagers, ainsi que du respect des règles de droit protégeant les usagers de l'utilisation abusive de leurs données personnelles. Pour autant la référence commune à ce modèle peut recouvrir des conceptions différentes, de manière similaire à ce qui a été observé à propos de l'administration électronique (Flichy et Dagiral, 2004). **Deux types de conceptions peuvent ainsi être distinguées** :

- l'une correspond à une **logique de diffusion extensive mais parcellaire** des technologies numériques dans l'appareil d'État, par initiatives diverses et fragmentées au sein de ses différents segments sectoriels ;
- l'autre, aujourd'hui davantage soutenue par les promoteurs officiels de l'État-plateforme (la DINSIC), correspond quant à elle à une l**ogique de diffusion intensive, par initiatives coordonnées** visant à rationaliser et simplifier l'ensemble de l'administration publique en se déployant de manière transversale dans l'ensemble de ses segments.

Dans la précédente partie du rapport, la mesure 4 du plan de simplification portant sur l'identité numérique des étudiants a déjà fourni une illustration de la manière dont ce clivage peut générer des effets de complication et de frein dans des processus de mise en œuvre. Il s'agit dans la présente partie d'étudier cette question de manière plus systématique, en élargissant le propos à **l'interopérabilité des systèmes d'information** en tant que telle, et à la transformation numérique du fonctionnement au quotidien de l'administration de l'ESR (et pas directement dans la perspective de production de services aux usagers).

Dans un secteur d'action publique tel quel l'ESR, peuplé de nombreux opérateurs (le rendant sur ce point similaire au secteur de la santé) la question de l'interopérabilité des systèmes d'informations est à appréhender de deux manières, différentes et complémentaires.

- Elle peut d'une part s'appréhender **à l'échelle d'un seul et même opérateur** (université, école ou organisme de recherche). Dans ce cas, la question de l'interopérabilité recouvre l'enjeu de partager des données et d'automatiser leur actualisation entre différents systèmes d'information fonctionnels. Dans le cas d'une université, les trois principaux systèmes d'information fonctionnels sont le SI Scolarité,

le SI Ressources humaines et le SI Finance, chacun de ces SI pouvant (et étant généralement) eux-mêmes composés de différentes briques logicielles.

- Les enjeux de l'interopérabilité recouvrent d'autre part la question des **relations entre un établissement et son environnement institutionnel**, ces realtions se déployant elles-mêmes dans deux dimensions : une dimension verticale, entre l'établissement et sa ou ses tutelles (entre une université et le ministère ; entre une UMR et ses universités ou organismes de recherche de tutelle), et une dimension horizontale, entre différents partenaires dont les relations ne sont pas réglées sur un mode hiérarchique (par exemple entre une université et un organisme de recherche).

Cette première caractérisation du secteur de l'ESR permet de souligner que **les principales contraintes et difficultés** auxquelles se trouve confrontée la mise en œuvre d'une stratégie visant à développer l'interopérabilité des SI dans l'ESR, **ne sont pas de nature technique mais organisationnelle**. Le premier enjeu est de parvenir à coordonner l'ensemble des acteurs concernés, ces acteurs étant très nombreux, avec des statuts et missions variés, des intérêts rarement alignés au préalable. Cet enjeu, en soi très classique, présente la particularité d'être travaillé par une ligne de partage spécifique au champ de la gestion informatique de l'ESR, celle départageant les opérateurs membres de l'**AMUE** et les opérateurs membres de l'association **Cocktail**[37].

Les instances nationales de coordination des acteurs du numérique de l'ESR

Pour favoriser la coordination des différents acteurs de l'ESR, plusieurs instances nationales ont progressivement vu le jour. Il s'agit en premier lieu de comités de pilotage sur quatre thématiques distinctes :

- Système d'information de l'ESR (dit « Copil SI ESR »), co-animé par la DGESIP-DGRI et la CPU
- Infrastructures numériques (dit « InfraNum »), animé par la DGRI
- Documentation et information scientifique et technique (dit « Bibliothèque scientifique numérique »), animé par la DGESIP-DGRI
- Formation, animé par la DGESIP

La coordination entre ces quatre comités de pilotage est assurée par un **« Comité de coordination »** (dit **COCOOR**), animé par le chef du service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP-DGRI).

L'ensemble de ces dispositifs est placé sous un **« Comité d'orientation du numérique »** (le **CODORNUM**). Cette instance décisionnelle a pour fonction de proposer « aux acteurs de l'ESR des orientations à un haut niveau stratégique et politique sur les sujets en relation avec la transformation numérique de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Le CODORNUM se réunit deux fois par an. L'ordre du jour est proposé par le COCOOR.

[37] Les choix des opérateurs en matière d'outils informatiques s'exercent, à chaque fois et pour chacune des fonctions considérées (RH, finance et comptabilité, paie, scolarité, vie étudiante, pilotage des établissement…) entre trois possibilités : les outils AMUE (APOGÉE, SIFAC, HARPÈGE, SINAPS…), les outils Cocktail (SCOLARIX, SAFRAN, SANGRIA,…), ou encore le développement de logiciels développés en interne par leurs propres équipes.

Ces **difficultés** de coordination se trouvent avivées par plusieurs éléments de contexte contraignant voire perturbant la **temporalité des acteurs des SI de l'ESR**. Les entretiens que nous avons réalisés au niveau national et local nous ont permis de relever trois éléments significatifs. Il s'agit en premier lieu du fait que, en devenant une injonction pressante des réformes successives de l'État (MAP et AP2022, pour ne citer que les dernières), la transformation numérique a généré une charge de travail considérable pour les acteurs en charge du numérique. Dans un système d'action régulé de manière nationale et centralisée, cela produit mécaniquement des goulots d'étranglement, en particulier au niveau de l'administration centrale (la situation du SIES est à ce titre fréquemment mentionnée). À cela s'ajoute la nécessité de répondre régulièrement à des demandes politiques pressantes et chronophages sur certains projets jugés prioritaires (tels que la réforme ORE-Parcoursup). Enfin, particulièrement au niveau local des établissements, s'exerce d'autres charges de travail également fort consommatrices de temps, en l'occurrence la nécessité de conformer les pratiques de gestion aux évolutions réglementaires de fond qui ont été introduites ces dernières années. Les acteurs locaux évoquent régulièrement, à ce sujet, les nécessaires ajustements de leurs outils informatiques de gestion depuis le passage à la GBCP (Gestion budgétaire et comptable publique).

Les aspects techniques de l'interopérabilité des systèmes d'information ne sont pas en tant que tels porteurs d'importantes difficultés : les solutions techniques sont en général disponibles et bien connues. C'est davantage **l'usage coordonné de ces solutions techniques** qui est identifié et anticipé comme **complexe et difficile à mettre en œuvre**. Il en est ainsi par exemple de la question de l'alignement des fonctionnalités entre les logiciels AMUE et Cocktail, qui met du temps à être cartographié et partagé : entre quels logiciels ou briques de logiciels l'interopérabilité doit-elle être construite ? quels « experts métiers » (par opposition aux responsables administratifs) faut-il parvenir à associer dans une même démarche projet ? Le pilotage et la gestion des aspects techniques sont ainsi généralement conditionnés par la disposition de moyens humains et de ressources additionnelles au fonctionnement courant des différents acteurs associés : il est indispensable non seulement de faire appel à des prestataires externes pour soutenir la conduite de projet ; il faut en outre que certaines personnes aux compétences adaptées soient recrutées pour se charger de concevoir, réaliser, évaluer et tirer les conséquences pratiques des tests techniques réalisés.

Il convient enfin de souligner que **les trois catégories de difficultés** que nous venons d'énumérer **(organisationnelles, temporelles, techniques ou socio-techniques) se présentent dans la pratique de manière entremêlée**. Comme nous le verrons dans la section suivante consacrée à l'interopérabilité des systèmes d'information des activités de recherche, ces trois dimensions sont présentes dans les controverses s'exprimant sur le thème de la nature et de la qualité des données circulant dans les systèmes d'information. Comme cela a été observé sur d'autres terrains (Desrosières, 1994 ; Baudot, 2015), **ce qui se joue dans la construction et la socialisation d'un système d'information est un compromis entre deux conceptions concurrentes des données** : **leur qualité doit-elle s'apprécier en tant que données d'aide au pilotage ou en tant que données de *reporting* d'activités de gestion courante** ? Simultanément, ce qui se joue est la définition d'un équilibre entre deux usages possibles d'un

même instrument : l'une donnant la priorité aux fonctions d'orientation stratégique et de contrôle assurées par les tutelles (le ministère ou un grand organisme de recherche, au niveau national ; une université, au niveau local), l'autre donnant la priorité aux fonctions de gestion dans les différents « métiers » des opérateurs (scolarité, recherche, RH, finance). Ce clivage s'exprime enfin dans **deux objectifs différents fréquemment conférées aux « politiques de la donnée »** : d'un côté celui d'assurer une « remontée de l'information » vers le niveau décisionnaire, d'un autre côté celui de mettre « le détenteur de la donnée » (l'usager-étudiant ou le professionnel – enseignant-chercheur, chercheur, agent administratif) au cœur des systèmes d'information.

2. Le *re*-ingeneering de la gestion des activités de recherche, entre politique nationale et initiatives locales

2.1 La dimension nationale du problème des systèmes d'information des activités de recherche : le plan de simplification comme fenêtre d'opportunité

L'enjeu d'améliorer **l'interopérabilité des systèmes d'information des activités de recherche a été identifié bien antérieurement au lancement du plan de simplification pour l'ESR**. Il s'est peu à peu imposé comme un moyen technique pour traiter un ensemble de problèmes caractéristiques de la complexité de la gouvernance du système français de la recherche. Cette complexité tient en grande partie à la dualité persistante entre universités et organismes de recherche malgré l'affirmation progressive des UMR comme unités de gestion de base de la recherche. Cette situation a pour conséquence que la majorité des unités de gestion de la recherche sont aujourd'hui multitutelles : les UMR sont contractuellement rattachées à plusieurs tutelles (organismes de recherche, universités, voire écoles) et mènent leurs activités en mobilisant des ressources humaines et financières provenant de leurs différentes tutelles, selon des règles, procédures et outils de gestion qui leur sont propres.

Selon les points de vue adoptés (par les acteurs directement concernés ou par les observateurs), **la situation institutionnelle des UMR génère différentes complications en termes de gestion**. Il s'agit en premier lieu de la nécessité, pour les directeurs et les agents des UMR, 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.

Dès 2008, dans le rapport remis par François d'Aubert à la ministre de l'ESR sur le thème d'« un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles »[38], un chapitre entier était consacré à formuler l'idée qu' « une harmonisation des règles et procédures de gestion est indispensable dans le souci de simplifier la vie des chercheurs ». Et

[38] François d'Aubert, *Vers un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles*, Rapport remis à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 14 avril 2008.

la dernière section de ce rapport appelait à « la mise en cohérence des systèmes d'information ». La même année, l'IGAENR remettait à la même ministre un rapport sur le même thème[39]. Deux ans plus tard, en 2010, le **CNRS** et la **CPU** ont signé un accord de partenariat, et, sur cette base, un protocole de travail **CPU-CNRS-AMUE** a été élaboré en 2011 « afin de permettre à court et moyen termes de simplifier la gestion des laboratoires, tout en réaffirmant le co-pilotage des unités mixtes ». Huit chantiers prioritaires avaient été identifiés, dont celui de créer « des plateformes de services partagés entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et le CNRS ».

Mais la concrétisation de cette démarche a buté sur **d'importants obstacles organisationnels et institutionnels**. En premier lieu, les acteurs universitaires ont montré de fortes réticences à souscrire au dispositif porté conjointement par le CNRS, la CPU et l'AMUE. La souscription financière aux projets de l'AMUE est fréquemment perçue comme exorbitante du point de vue des acteurs universitaires, et pour des gains pratiques à moyen terme trop incertains. À cela s'ajoute que l'AMUE a fait l'objet d'importantes critiques ces dernières années également au niveau national. L'IGAENR a en effet dressé en 2013 un audit extrêmement sévère sur l'AMUE[40], audit dans lequel elle mettait en doute la soutenabilité de son modèle économique et l'enjoignait à réviser son plan stratégique 2011-2015. Ces critiques ont abouti à revoir et relancer sur de nouvelles bases, en janvier 2015, l'accord de partenariat entre le **CNRS,** la **CPU** et **l'AMUE**, soit quelques mois avant l'annonce des mesures du plan de simplification.

Dans la phase d'élaboration du plan de simplification, les acteurs associés à cette démarche ont rapidement identifié ce programme d'action comme une fenêtre d'opportunité pour donner une visibilité nationale et un appui politique utiles pour légitimer leur démarche vis-à-vis « des fâcheux »[41]. En coordination avec le SIES du ministère, l'AMUE et le CNRS ont participé à la rédaction de « fiches action » dans le cadre de l'enquête de l'IGAENR destinée à nourrir le futur plan de simplification. Leur démarche apparaît ainsi dans deux mesures du plan : la **mesure 42** visant à « accélérer la mise en ligne du cadre de cohérence recherche » et la **mesure 44** intitulée « des outils communs de gestion mieux déployés ».

Saisir l'objet de ces deux mesures nécessite de se référer à la démarche élaborée depuis 2011 par la CPU, le CNRS et l'AMUE. Cette démarche a été conçue en deux volets interdépendants. Le premier volet consiste à doter l'ensemble des acteurs d'un **« cadre de cohérence »** définissant une méthode de travail permettant notamment d'aboutir à l'adoption d'un langage commun : des « répertoires » et « référentiels » partagés (en l'occurrence un **Répertoire national des structures de recherche** - RNSR - qui référence l'ensemble des structures publiques et privées au niveau national, ainsi qu'un **Référentiel partagé des personnes et structures** - REFP). Le deuxième volet consiste quant à lui doter les acteurs de la recherche d'outils informatiques interopérables. Il s'agit en l'occurrence de **trois outils** :

[39] IGAENR, *La simplification administrative de la gestion des unités de recherche*, Rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, octobre 2008.
[40] IGAENR, *Audit de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements*, Rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, décembre 2013.
[41] Entretien avec un responsable des systèmes d'information au niveau national, 30 janvier 2018.

- **GESLAB** pour la gestion financière des laboratoires
- **DIALOG** pour la demande de ressources dans le cadre d'une procédure budgétaire annuelle
- **CAPLAB** pour la description et le suivi des projets et activités des laboratoires

Au moment du lancement du plan de simplification, deux de ces trois logiciels existaient déjà. En effet, **GESLAB** et **DIALOG** ont été créé dès la fin des années 1990 par le CNRS (GESLAB s'appelait alors X-Lab). L'orientation adoptée par la CPU, le CNRS et l'AMUE depuis une dizaine d'années consiste ainsi à étendre l'utilisation de ces outils aux universités, afin qu'elles puissent partager plus facilement leurs informations avec le CNRS sur leurs UMR communes. En 2015, le logiciel **CAPLAB** était quant à lui encore à créer. Il a été convenu que sa production serait confiée à l'Université d'Auvergne, chargée de le développer en coordination avec d'autres universités et organismes selon une « méthode Agile ». En plus de légitimer politiquement ces projets, leur inscription dans le plan de simplification visait à favoriser le passage à une nouvelle étape plus opérationnelle grâce à la mise en place d'une « plateforme technique » servant à concevoir et tester les développements des logiciels.

Depuis le lancement du plan de simplification, les trois logiciels ont connu des **processus de mise en œuvre contrastés**. Comme cela a été souligné dans la section précédente, l'enjeu principal pour l'avancée de ce type de projet est la qualité de la coordination entre les différentes institutions concernées, non seulement entre leur niveau décisionnaire mais aussi entre leurs différents « experts métiers ». Cette variable explique une différence de rythme dans la progression des projets GESLAB et DIALOG. En intéressant initialement peu les présidents d'université, le projet **GESLAB** a mis du temps à véritablement 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 »[42]. Très utile pour la gestion financière au quotidien des laboratoires, GESLAB n'est en revanche d'aucune utilité sur un plan décisionnaire :

> « *GESLAB est un outil qui correspond exactement aux besoins des unités. C'est-à-dire qu'il va au niveau le plus fin de la gestion de projet. Avec GESLAB, vous pouvez suivre des projets par "*workpackage"*: vous ouvrez vos différents "*workpackage"*, vous positionnez vos différentes masses en face, et vous savez exactement combien vous dépensez. Ce que ne permet pas le système intégré, qui est au-dessus, qui est plus macro, qui sert à faire un budget initial et des budgets rectificatifs au niveau d'un établissement national de 30 000 personnes et de 200 laboratoires* »[43].

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

[42] Entretien avec des membres de la Direction des systèmes d'information du CNRS, 10 janvier 2019.
[43] Entretien avec la Directrice de la recherche de Fusionidix, 16 novembre 2018.

présent aucun caractère obligatoire. L'utilisation de **DIALOG** par les services centraux des universités est également aujourd'hui possible. Mais l'utilité d'une telle interopérabilité technique s'avère en définitive limitée, dans la mesure où les procédures budgétaires des universités et des organismes de recherche ne sont pas calées sur les mêmes calendriers :

> « *La faiblesse du système est que nous n'avons pas les mêmes calendriers de gestion. Nous, notre plan de gestion des emplois, il doit être rebouclé pour fin novembre : il passe en comité technique le 28 novembre, en conseil d'administration le 12 décembre. Le CNRS n'est pas tout à fait sur ce calendrier : il bascule un peu sur le début d'année suivante.* […] *Ce qui manque dans DIALOG, c'est que, derrière, les organismes et les universités se mettent en phase en termes de calendrier stratégique. Mais ça, je pense que c'est bien plus compliqué à mettre en place, parce que derrière l'université, la présentation du budget passe par le Rectorat, en l'occurrence le Chancelier des universités. Donc, on doit présenter des budgets dans des* timings *très précis au regard de ce que nous donne le Rectorat. Le CNRS n'a pas ces contraintes-là. C'est très différent en termes d'organisation* »[44].

Quant au projet **CAPLAB**, des groupes de travail ont bien été constitués et ceux-ci fonctionnent, mais sans encore aboutir à la livraison d'une première version du logiciel. Comme GESLAB, CAPLAB n'est pas un outil de pilotage mais de *reporting* administratif. En revanche, à la différence de GESLAB, CAPLAB n'est pas un outil de gestion financière, mais un outil qui permet de fournir une vision consolidée de l'ensemble des projets portés dans les unités (thématiques, responsables scientifiques, caractéristiques formelles, calendrier, livrables). Il convient de relever que, de l'aveu même d'acteurs directement impliqués dans ce projet, certains outils équivalents ont déjà été développés et existent sous une forme très aboutie dans certaines directions régionales d'organismes de recherche[45].

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 significativement, tout en incitant ses protagonistes à l'infléchir légèrement. La nouvelle séquence du chantier s'est formée de trois manières. Premièrement, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des finances de l'**Assemblée nationale** a consacré durant la session parlementaire 2017-2018 un travail spécifique sur « l'évaluation du financement public de la recherche dans les universités ». Parallèlement, l'**IGAENR** a réalisé un audit des projets DIALOG, GESLAB et CAPLAB (audit que nous n'avons malheureusement pas pu consulter). Enfin, le programme **Action publique 2022** lancé par le gouvernement à travers la DITP a conduit les institutions et acteurs concernés à présenter à nouveaux frais leurs démarches en cours en vue d'obtenir des financements spécifiques pour en accélérer la mise en œuvre. Le **projet** a été **rebaptisé** pour l'occasion **« SI Labo »**, en prévoyant notamment de renforcer son dispositif de gouvernance en formalisant un

[44] Id.
[45] C'est notamment le cas à la Délégation régionale Occitanie Ouest du CNRS (entretien du 10 janvier 2019).

niveau de pilotage stratégique *ad hoc* (le « Comité stratégique SI Labo »). Afin d'anticiper les attentes des parlementaires en termes de contrôle des financements de la recherche au niveau national, le projet « SI Labo » **intègre dorénavant la création d'une « brique décisionnelle » destinée à assurer une fonction d'aide au pilotage au niveau national**.

2.2 Des contextes et attentes variées à l'échelle des universités

Les grands chantiers nationaux de transformation numérique de la gestion de la recherche concernent et visent à impliquer les établissements que sont les universités. Pour saisir les conditions de mise en œuvre d'une telle transformation numérique il est ainsi nécessaire de prendre en compte le contexte propre aux universités en matière de gestion des activités de recherche. **Ces contextes locaux s'avèrent encore plus contrastés qu'en ce qui concerne le développement des services numériques aux étudiants**, dont nous avons vu dans la partie précédente qu'ils étaient unanimement identifiés comme des enjeux prioritaires par les universités. Si la recherche est également unanimement perçue comme une mission centrale des universités et un enjeu incontournable de leur développement, l'attention et le traitement qu'elles accordent à l'instrumentation de la gestion de la recherche en tant que telle sont très variables, et par conséquent aussi leur intérêt à l'égard des projets de transformation numérique portés au niveau national.

Cette variété des situations s'explique au regard de **deux facteurs principaux**. Le premier tient au fait que la question de la transformation des pratiques et de l'outillage en matière de gestion de la recherche trouve sa source dans le développement du financement de la recherche par projets, et que cette question se pose de manière plus ou moins vive en fonction du **volume de contrats de recherche** que les laboratoires d'une université sont en mesure de passer. Un deuxième paramètre à prendre en compte est que les activités de recherche, davantage que celles d'enseignement, soulèvent pour les universités la question du **mode de relation** qu'elles cherchent à instaurer avec leur **environnement institutionnel** et en premier lieu avec les **grands organismes de recherche** (ainsi qu'avec d'autres universités dans le cadre des regroupements territoriaux tels que les COMUE). Comme nous le verrons, au-delà de la singularité des cas des universités étudiées, le contraste existant entre leurs pratiques conduit à interroger la pertinence des projets de transformation numérique destinés à se mettre en œuvre nationalement.

Cette section présente **successivement** chacun des quatre **cas d'unversités étudiés**.

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 ». Cette distance ne s'explique pas par une prise de position idéologique ou de circonstance vis-à-vis des initiatives portées nationalement, mais par le fait que le développement d'un SI Recherche n'apparaît pas comme une priorité pour les responsables de cette université. La recherche ne figure pas à leurs yeux parmi ce qu'ils considèrent être « *les trois gros morceaux du SI à l'université* » à savoir le SI Scolarité, le SI RH et le SI Finance :

« *La recherche, c'est très mal couvert. Jusqu'à maintenant elle est peu autonome en termes de besoins informatiques. Maintenent, oui, la question de la feuille de temps pour la gestion des projets, ce type de questions est dans les tuyaux à l'AMUE… Mais ça prend du temps…* »[46].

Lorsque l'on évoque avec le vice-président systèmes d'information (VP SI) et le directeur des systèmes d'information (DSI) de Pariphérie le projet national « SI Labo », ceux-ci émettent de fortes réserves sur la pertinence d'un tel projet. 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 d'enquête, de contrôle externe ou de pilotage à distance des universités, mais de faire circuler l'information entre les différentes composantes professionnelles à l'échelle locale, pour permettre à l'ensemble de leurs membres de disposer d'une connaissance partagée de leur établissement :

« *Moi je crois plus en le fait de donner accès aux informations aux personnes qui les produisent et qui gèrent l'activité localement. Pour qu'elles soient mises en qualité, il faut qu'elles soient réutilisables immédiatement* »[47].

Le VP SI précise ce qu'il entend par une telle « mise en qualité ». Celle-ci consiste à rendre possible des « boucles de rétroaction » à l'échelle organisationnelle et locale de l'université, sans passer par des circuits multiniveaux qui auront à ses yeux pour effet de cadrer cognitivement l'interprétation du fonctionnement de l'établissement dans une logique de restriction budgétaire. L'explicitation de son point de vue l'amène également à formuler certaines réserves sur les capacités de son établissement à organiser de telles « boucles de rétroaction », par défaut d'intégration de ses différentes composantes :

« *C'est un point de vue personnel, mais peut-être qu'à* [Pariphérie] *on donne un peu trop d'autonomie aux composantes, et qu'on déshabille un peu trop les services centraux en termes de moyens de faire fonctionner l'université et de capacité à transformer l'établissement. Pour autant, je suis méfiant vis-à-vis d'une vision un peu trop financière et comptable de l'université, dans laquelle l'étudiant devient un poste de coût, alors que du point de vue des missions de l'université, c'est plus de l'investissement pour l'ensemble de la Nation, ou pour la jeunesse. Et donc, avoir des données propres, sur notre activité réelle, les réussites, les échecs, les diplômes, les articles publiés, les collaborations de recherche - donc les données collectées mais partagées au sein de la communauté, auprès des personnes qui génèrent cette activité - c'est pour moi une bonne boucle de rétroaction.* »

Ces propos fournissent un exemple de la manière dont un projet national tel que « SI Labo » peut être perçu par un responsable d'université. Ce point de vue critique n'en reste pas moins

[46] Entretien avec le Vice-président des systèmes d'information et le directeur des systèmes d'information de Pariphérie, le 27 mars 2018.
[47] Id.

personnel et conditionné par la situation d'une université telle que Pariphérie, qui en l'occurrence ne se sent pas directement concernée par les projets de transformation des outils informatiques de gestion de la recherche.

Metropisite présente déjà un profil plus sensible à l'intérêt de faire évoluer ses instruments de gestion de la recherche. Cette université s'est en effet engagée ces dernières années dans une démarche visant à harmoniser ses règles de gestion et à développer l'interopérabilité de ses propres outils avec son environnement institutionnel. Cette démarche s'est construite progressivement dans deux cadres inter-institutionnels distincts : celui des relations avec le CNRS et plus récemment celui de la COMUE. La logique 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 conflituel. Cette situation a justifié une intervention récente de la tutelle nationale pour trouver une issue à la crise institutionnelle ouverte entre la COMUE et ses universités membres. Parmi les recommandations formulées par la tutelle figurent en bonne place la nécessité de renforcer l'interopérabilité des SI, à l'échelle COMUE, mais plus largement à l'échelle nationale.

L'intérêt porté par Métropisite pour l'harmonisation de ses règles de gestion avec celles du CNRS s'illustre et s'explique en partie dans le parcours professionnel de son actuel VP Recherche. Professeur d'université en paléontologie, il a dirigé pendant dix ans « *un gros labo UMR CNRS* » réunissant deux anciennes UMR plus petites dont il a lui-même porté la fusion. L'entretien réalisé avec lui a permis d'expliciter le fait qu'un des principaux objectifs de cette opération de fusion était de faire en sorte que ces laboratoires, et par voie de conséquence Métropisite, soient « bien implantés au CNRS » :

> « *Maintenant qu'on est en fusion, ça se passe très bien, et tout le monde est très content de ce qu'on a fait. Pour le coup, on a simplifié un peu le dispositif : de deux UMR on en a faite qu'une. Je crois que tout le monde s'y est retrouvé. Et puis l'*[une des] *UMR était de petite taille, alors il y avait un risque de désengagement du CNRS. Mais en alliant les forces* [avec l'autre UMR]*, on s'est retrouvé avec une vingtaine d'agents CNRS au laboratoire aujourd'hui. Donc on est vraiment bien implantés au CNRS aujourd'hui, et on n'a plus de risques de ce côté là.* » [48]

Selon notre interlocuteur, son expérience de directeur d'UMR et en particulier son expérience dans la conduite d'une opération de fusion réussie de deux UMR expliquent que le président de Métropisite, une fois élu, lui ait proposé le poste de VP Recherche. On peut en déduire que l'objectif de garantir la bonne « *implantation* » de l'université « *dans* » le CNRS est aujourd'hui porté au plus haut niveau de responsabilité à Métropisite.

Quant à l'attention portée aux aspects techniques des SI, il convient de souligner qu'elle ne tire pas son origine dans l'expérience de direction d'UMR Métropiste-CNRS du VP Recherche :

[48] Entretien avec le Vice-président recherche de Métropisite, le 19 décembre 2018.

« *La question de l'harmonisation ne s'était pas trop posée pour les systèmes d'information, puisque c'était la même université et le même organisme national de rattachement* [pour les deux UMR fusionnées]. *Donc on avait les mêmes outils. C'était plutôt en termes d'organisation, en termes de distribution des fonds récurrents de la recherche, en termes de gestion des ressources humaines… : là-dessus on a eu pas mal de discussions pour harmoniser. Et, pour ne rien vous cacher, à la sortie, en tout cas pour la distribution des fonds récurrents, finalement on a solutionné le problème en acceptant de ne pas gérer tous de la même manière les équipes internes.* »[49]

Mais les enjeux perçus aujourd'hui par ce même universitaire ont évolué. Son changement de position organisationnelle (de la fonction de directeur d'UMR à celle de VP Recherche) y est probablement pour quelque chose. À cela s'ajoute probablement l'intérêt grandissant de l'université pour disposer d'un système informatique de gestion intégrée, ainsi que les incitations nationales récentes à développer l'interopérabilité des SI. À propos des actions communes entreprises par Métropisite avec le CNRS, le VP Recherche indique ainsi :

« *On attend avec impatience le "pont informatique" entre le logiciel de gestion du CNRS* [GESLAB] *et puis le nôtre, SIFAC, ce qui permettrait dans les labos d'avoir une seule série de compte pour gérer tout au même endroit* »[50].

Les conditions d'appropriation locale de ce projet informatique sont d'après lui globalement réunies sur le plan technique dans la mesure où :

« *Il y a une personne sur le site* [de Métropisite] *qui est très calée sur le sujet. C'est une ingénieure de recherche qui gère un des plus gros laboratoires, qui est très en contact avec le CNRS pour mettre en œuvre ce projet. Je crois même qu'elle était dans les groupes de travail de projet pour arriver à construire le pont entre les deux logiciels* »[51].

Toutefois, le contexte de déploiement du projet GESLAB se trouve aujourd'hui perturbé par des difficultés intégrant mais dépassant les seuls aspects techniques. Les relations inter-institutionnelles entre Métropisite et le CNRS se sont récemment tendues à propos de la règle fixant le nombre de tutelles maximum pour leurs UMR[52]. De plus, et surtout, la démarche COMUE engagée par Métropisite a abouti récemment à une importante crise institutionnelle, liée à une divergence de vues profonde entre les universités et la COMUE sur la nature et le rôle de cette dernière :

« *Initialement, la COMUE a été mise en place avec l'idée que le projet était vraiment une communauté d'universités, c'est-à-dire avec des établissements qui gardent leur*

[49] Id.
[50] Id.
[51] Id.
[52] Le PDG du CNRS a annoncé qu'il s'opposait dorénavant à ce que les UMR aient plus de deux tutelles, alors que Métropisite et sa COMUE s'étaient mis d'accord pour figurer elles-mêmes systématiquement comme deux tutelles distinctes aux côtés du CNRS…

indépendance, et une COMUE qui adoptait une vue un peu plus haute, mais sans vision intégrative. […] *Sauf que ça a été un peu modifié en cours de parcours, parce que le président qui a été élu* [à la COMUE], *lui, avait une vision vraiment intégrative, et poussait vraiment pour que la COMUE prenne une supra-existence sur les établissements* »[53].

Cette divergence de vues, entre une conception fédérative portée par les universités et une conception intégrative portée par la COMUE, s'est cristallisée autour de la question du SI Recherche.

En effet, lors de la création de la COMUE, Métropisite, avec les autres universités membres, avait fait le choix de mutualiser la gestion de la recherche à l'échelle de cette nouvelle entité. D'après les responsables de Métroposite, l'affichage de ce choix aurait d'ailleurs contribué à l'obtention de son label I-SITE. Concrètement, il s'agissait pour les établissements membres de la COMUE de transférer à l'échelle de cette nouvelle entité la gestion de leurs projets ANR et Horizon 2020. Ce choix a été suivi d'effet :

« Les établissements ont été plutôt bons élèves : dans les projets ANR, c'est au moment où on écrit le projet qu'on définit qui sera l'établissement porteur, et, effectivement nous on a transféré nos ANR. Ainsi, aujourd'hui il y a 22 ou 23 projets ANR à la COMUE, dont 15 qui viennent de Métropositie, mais qui ne sont plus gérés en interne par nous, qu'on fait gérer à la COMUE. »[54]

Mais si le choix a été suivi d'effet, il a également été générateur de nouvelles complications dans la gestion de Métropisite, puisque les services financiers de l'université ont besoin d'avoir accès aux informations relatives aux activités de recherche, alors même que les SI de la COMUE et de Métroposite ne sont pas interopérables (le premier utilise les outils Cocktail, le second les outils AMUE) :

« *Qu'on se soit conformé à la décision de transférer la gestion des projets ANR à la COMUE, c'est bien, parce que c'était le projet, et que ça montre que l'université fédérale est forte. Mais après, quand on le décline en opérationnel, il se trouve que la COMUE n'a pas le même système de gestion financière que Métropisite. Et, quand on a dit ça, et bien on se remet dans l'ornière, on se remet dans les difficultés, que je dois expliquer aux différents labos, ou aux antennes financières des différentes composantes, qu'il va falloir que leurs gestionnaires apprennent à utiliser un nouveau logiciel. Pour les antennes financières, c'est un deuxième logiciel, car Métropisite est équipé en SIFAC alors que la COMUE est équipée en Cocktail. Mais, pour les UMR, c'est un troisième logiciel… Et donc, on coince avec ça.* »[55]

[53] Entretien avec le Vice-président systèmes d'information de Métropisite, le 18 décembre 2018.
[54] Entretien avec le Vice-président recherche de Métropisite, le 19 décembre 2018.
[55] Id.

La démarche de mutualisation à l'échelle de la COMUE a ainsi abouti à l'augmentation de la charge de travail pour les gestionnaires de Métropisite, liée la nécessité pour eux de se familiariser à un nouveau logiciel. Cela a eu pour conséquence de ralentir et donc d'augmenter le coût des opérations de gestion courantes. Dans cette situation, l'attitude de Métroposite a été de mettre :

> « *une énorme pression sur la COMUE, en leur disant que c'est à eux de trouver la solution pour que nous on n'ait pas à s'adapter à leur système. Mais ils n'ont rien fait, ça n'a pas marché…* »[56]

Finalement, la tentative de mutualiser la gestion de la recherche a conduit à cristalliser et à faire éclater au grand jour la divergence de vues sur la nature et le rôle de la COMUE. La manifestation de cette crise institutionnelle faisant courir le risque de perdre le label I-SITE, la direction de la COMUE a finalement été poussée à la démission.

De telles perturbations liées à l'existence d'une COMUE sont largement absentes dans le cas d'une université telle que **Fusionidix** : si le contexte local est également travaillé par des dynamiques de regroupement, celles-ci relèvent bien davantage du processus de fusion et de ses conséquences. 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 instruments 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 l'interprétation qu'elles avaient faites des lois LOPR puis LRU, qui avaient réaffirmé le rôle des universités dans la politique nationale de recherche. Ce qu'elles avaient entrepris a pris une nouvelle dimension depuis la fusion, du fait de l'adoption d'une nouvelle architecture organisationnelle des activités de recherche, mais aussi et surtout 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 par tous ses volets (GESLAB, DIALOG et CAPLAB) dans la mesure où son SI Recherche repose historiquement sur les solutions Cocktail plutôt que AMUE.

L'attention portée par Fusionidix aux activités de gestion de la recherche se manifeste notamment dans la volonté de la direction de l'université de « *professionaliser* » ce champ d'activité en « *acculturant* » leur établissement « *à la recherche* ». Il convient de souligner que cette expression signifie en premier lieu, ici, l'idée d'harmoniser ses pratiques et instruments de gestion de la recherche avec le CNRS. L'actuelle Directrice de la recherche de Fusionidix, avant d'être recrutée à l'université, a travaillé dix ans au CNRS. Elle a été administratrice CNRS d'une UMR en cotutelle avec l'une des universités fondatrices de Fusionidix. À ce poste, elle avait notamment participé à la refonte du système d'information central du CNRS. Localement, elle a été impliquée dans la phase de création de Fusionidix :

[56] Id.

« *Dans les chantiers de la fusion, j'apportais la vision et la connaissance de ce que pouvait être une UMR et la culture d'un organisme de recherche. Parce que - j'échangeais déjà beaucoup avec* [le futur DGS de Fusionidix, déjà DGS d'une des universités fusionnées] - *l'équipe de préfusion avait la volonté de travailler avec les organismes. Et d'ailleurs, le chantier a été mené avec le CNRS : le délégué* régional [du CNRS] *était dans toutes les instances de construction de la fusion. C'était très important. Et le président du CNRS, ou son représentant, siège aujourd'hui dans notre Conseil d'administration. Ce n'est pas le cas dans toutes les universités de France. Donc, il y a une volonté d'avoir un lien très fort avec le CNRS, et globalement avec les organismes. Même dans le cas de l'IDEX, devant le comité international, le président* [du CNRS] *était à nos côtés, aux côtés des présidents de l'époque* [des anciennes universités], *pour porter l'IDEX. C'était, objectivement, un des points de succès, car cela montrait le partenariat politique, le portage politique du dossier. Et moi, quelque part, j'étais une des composantes de la représentation du CNRS dans ces groupes de travail.* »[57]

Une fois Fusionidix créée, cette personne y a été recrutée et y a occupé plusieurs postes jusqu'à être nommée Directrice de la recherche. Elle a aujourd'hui le sentiment de contibuer à une forme de « *décloisonnement* » en cours entre le monde des universités et celui des organismes de recherche :

« *Il y a un décloisonnement oui. Et il est essentiellement dû au fait que ce qui est nouveau c'est que des gens de mon profil arrivent dans les universités. C'est-à-dire qu'on a besoin d'acculturer l'université à la recherche. Et* […] *on voit ce mouvement aussi* [dans d'autres universités qui ont recruté des « anciennes CNRS »]. *Ça a permis – j'y crois beaucoup, et je crois qu'il faut qu'on aille encore plus loin – d'apporter cette "culture recherche" dans les univesités. Ça a amené au décloisonnement aussi, parce que* [en interne] *nous on est allé chercher les gens de la RH, de la finance, pour travailler avec eux, en leur disant : " vous savez, votre façon de travailler, là, ça ne correspond pas à la recherche". Et ainsi, en finance, on a fait des travaux super avec l'ancien directeur* »[58].

La volonté de décloisonner le fonctionnement de l'université et celui des organismes de recherche s'observe également dans l'homologie recherchée par la direction de Fusionidix entre son architecture organisationnelle et celle du CNRS. Saisir cela nécessite en premier lieu de se référer à la structure organisationnelle globale de Fusionidix. L'un des ses vice-présidents présente celle-ci en soulignant qu'elle est à trois niveaux :

« *On a un premier pilier qui est l'administration centrale (la DGS et les pôles de directions thématiques). On a un deuxième pilier qui correspond aux structures de niveau intermédiaire (les Collèges, Départements, IUT). Et un troisième pilier, les structures "de niveaux trois", qui sont les UF (Unités de Formation) et les UR (Unités de recherche). Donc on a trois niveaux. Celles qui sont les plus proches des étudiants ce*

[57] Entretien avec la Directrice de la recherche de Fusionidix, le 16 novembre 2018.
[58] Id.

sont les UF. Celles qui sont les plus proches des chercheurs ce sont les UR. Et après, les UF sont regroupés au sein d'un Collège, tandis que les unités de recherches sont regroupées au sein des Départements. Et après, ces structures "de niveau deux" sont reliées au "niveau un" à travers les VP »[59].

Concernant l'administration de la recherche, ce même vice-président indique que l'organisation en Départements a été récemment réformée pour améliorer les relations entre les trois niveaux mentionnés :

« *La structuration de la recherche, on est en train de la revoir. On avait structuré la recherche en Départements, mais au bout d'un certain nombre d'années on a trouvé que ce n'était pas la bonne structuration, parce que la structure Département était trop grosse. On avait trois Départements de recherche : ils étaient trop gros par rapport au nombre de laboratoires, ils avaient du mal à faire la courroie de transmission entre la politique de la présidence et le fonctionnement de nos labos. Donc on est en train de restructurer notre recherche en "Composantes internes de recherche" (CIR), qui sont plus petites.* […] *On a donc* [aujourd'hui] *plus d'entités, pour être à la fois plus proche de la présidence, mais aussi plus proche des labos* »[60].

La Directrice de la recherche présente quant à elle une autre interprétation de cette réforme interne. Elle y voit avant tout l'avantage de mieux ajuster la structuration administrative de la recherche de Fusionidix avec celle du CNRS, et de faciliter ainsi les « *dynamiques scientifiques partenariales* » :

« *Aujourd'hui on est dans une réorganisation de ces Départements. On va passer de trois Départements à onze Départements.* […] *Ces structures étaient trop grosses au regard des différentes communautés scientifiques, et des liens qu'on pouvait faire avec les organismes de recherche au niveau de l'accompagnement de la politique scientifique. Par exemple, avec le Département "Sciences et technologies" on avait un spectre de thématiques scientifiques qui correspondait à 90% des Instituts CNRS : c'est-à-dire qu'on couvrait neuf des dix Instituts CNRS* [avec un seul Département]. *Et donc, pour avoir des relations avec les Instituts* [du CNRS]*… : les Instituts ne nous avaient pas bien repérés, hormis quelques Instituts avec lesquels on a fait quelques opérations main dans la main. Avec les nouveaux Départements, l'idée c'est vraiment de les mettre en bijection des Instituts CNRS et des ITMO* [les Instituts de l'INSERM], *pour pouvoir favoriser ces liens de dynamiques scientifiques partenariales, pour bien plus les associer dans les réflexions sur le développement des sciences de ces onze Départements. Vous voyez : onze Départements, le CNRS a dix Instituts… On est globalement dans cette tranche.* »[61].

[59] Entretien avec le Vice-président à l'amélioration continue de Fusionidix, le 15 novembre 2018.
[60] Id.
[61] Entretien avec la Directrice de la recherche de Fusionidix, le 16 novembre 2018.

Avec cette réforme, l'essentiel de la gestion administrative de la recherche, qui était auparavant assurée au niveau des Départements, l'est dorénavant au sein de la Direction de la recherche :

> « *Dans les Départements,* [avant la réforme] *on avait une colonne vertébrale, qui étaient les "responsables administratifs et financiers" qui intervenaient auprès de l'équipe de direction du Département et des laboratoires pour tous les sujets structurants, c'est-à-dire les appels à projets organisés par le Département et les campagnes d'emplois gérées par le Département – qui impliquent un échange avec les organismes de recherche, puisque les unités* [i.e. les UMR] *font une double campagne (elles font une demande de moyens auprès de la tutelle organisme de recherche et auprès de l'université).* […] [Maintenant], *on axe beaucoup* [les Départements] *sur des missions d'animation scientifique et de soutien à la recherche (dans le sens montage, développement de ressources propres), tandis que les fonctions support, de type gestion administrative et financière, ont été rapatriées à la Direction de la recherche* »[62].

La mission de la Direction de la recherche est ainsi d'inscrire le fonctionnement des laboratoires dans une « chaîne » de gestion centralisée, particulièrement vigilante aux aspects comptables et financiers, afin de garantir la « *soutenabilité* » des activités de recherche :

> « *Le laboratoire, il a sa problématique à son niveau, mais il rentre dans une chaîne bien plus large que nous on essaye d'organiser pour venir l'aider, pour que ça ait une cohérence, et aussi en termes de soutenabilité. Parce que tout ça, ça a un coût. Et la recherche par projet a généré une "fonction coût" qui à mon avis est encore mal analysée, mal prise en compte et appréhendée dans nos établissements, faute de comptabilité analytique* »[63].

Or, la construction et le fonctionnement d'une telle chaîne administrative est rendue difficile du fait de l'absence d'interopérabilité entre les SI Recherche existants :

> « *On sait aujourd'hui qu'une des principales difficultés qui émanent de ce sujet pour les directeurs d'universités et pour les gestionnaires et administrateurs d'unités, c'est la problématique des "x" systèmes de gestion que les personnes sont obligées d'utiliser. Nous avons des UMR ici qui sont avec quatre tutelles, qui ont quatre systèmes de gestion différents. Donc on est obligés d'avoir des personnels, dans nos laboratoires, qui utilisent et maîtrisent l'opérationnalité de deux à quatre systèmes de gestion différents. Et ça, 1) c'est très chronophage, 2) ça demande, en temps de formation, beaucoup de mobilisation, 3) quand vous êtes en laboratoire, puisqu'aucun de ces systèmes ne communiquent, ça veut dire que vous n'avez pas une vision consolidée de votre budget. Donc, vous faites quoi ? Et bien vous faites à côté un beau fichier Excel pour le directeur, qui synthétise*

[62] Id.
[63] Id.

les différents budgets que vous avez dans vos bases différentes de gestion. Donc, c'est une perte de temps incroyable ! »[64].

Du point de vue de cette Directrice de la recherche, le projet « SI Labo » est de nature à apporter des solutions significatives pour simplifier l'administration de la recherche dans les universités. Son opinion positive porte en particulier sur GESLAB, à propos duquel elle dit que « *c'est un des gros et beaux projets en termes d'interopérabilité, pour ce qui est de la gestion financière* »[65]. Le fait que cet outil ait été initialement développé par et pour le CNRS ne devrait pas, selon cette responsable administrative, constituer pour les universités une raison de ne pas s'en saisir :

« *Ce qu'il faut dire, globalement, c'est que le CNRS, et les organismes de recherche, n'ont qu'une mission - la recherche – alors que les universités ont globalement deux missions – la formation et la recherche. Historiquement parlant, les organismes de recherche ont investi bien plus tôt dans les systèmes d'information, parce que, globalement, c'était plus simple, parce qu'ils ne répondaient qu'à un seul besoin, ce qui n'est pas le cas des universités* »[66].

Cette interprétation de la situation vaut comme une légitimation du rôle joué par le CNRS dans le projet national « SI Labo ». Elle est ainsi de nature à favoriser l'implication de Fusionidix dans son déploiement. De fait, Fusionidix utilise l'application DIALOG pour préparer la procédure de dialogue de gestion de ses UMR. Par ailleurs, Fusionidix participe aux groupes de travail organisés pour le développement en cours de CAPLAB. En revanche, malgré son opinion positive à l'égard de GESLAB, Fusionidix n'est pas en situation de pouvoir l'utiliser. En effet, son SI Finance ne repose pas sur l'outil AMUE qu'est SIFAC, mais sur la solution Cocktail. Or, Cocktail « *n'a pas encore été en capacité d'entrer sur le projet* »[67].

L'attitude de **Paris-Monde** vis-à-vis du projet « SI Labo » est radicalement différente de celle de Fusionidix. La direction de l'université est très critique à l'égard de cette initiative nationale, sur la base d'un déaccord 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 du SI Recherche. Cela tient plutôt à ce que cette université développe déjà depuis près de dix ans ses propres outils informatiques de gestion des activités de recherche, en support d'une politique de recherche ambitieuse et d'une grande continuité stratégique. Consciente de la qualité et du potentiel de ses activités de recherche, la direction de Paris-Monde est attentive à se doter des moyens administratifs de sa politique. Cette dimension admnistrative, pour ce qui nous intéresse ici, se caractérise par deux éléments clés. Le premier réside dans l'idée que tout en étant indisensables pour une bonne gestion des activités de recherche, les outils informatiques n'en sont pas l'élément principal. De ce point de vue, réduire les complexités de gestion liées

[64] Id.
[65] Id.
[66] Id.
[67] Id.

aux situations de multituelles passerait davantage par l'attribution de Délégations globales de gestion (DGG) que par le développement de l'interopérabilité des SI Recherche. Le deuxième élément est l'idée selon laquelle les SI Recherche dont se dotent les établissements ont vocation à refléter leurs propres orientations politiques, et que, compte tenu de la différence de fonctions des organismes et des universités au sein du système national de recherche (fonction d'agence de moyens pour les uns, d'opérateurs pour les autres), il serait nécessaire qu'à côté d'un « SI Labo », conçu à partir des outils du CNRS, se développe un SI Recherche conçu par et pour les universités.

Il est probablement difficile de trouver une université française dans laquelle les questions de gestion des activités de recherche bénéficient d'une attention aussi soutenue. Cela tient en premier lieu à la place qu'occupe traditionnellement la recherche dans la politique et même dans l'identité de l'établissement. Ici, identité perçue et identité vécue se croisent, comme l'illustre le parcours de l'actuel Directrice de la recherche de Paris-Monde qui, avant d'occuper cette fonction, avait travaillé à la DGRI du ministère de l'ESR :

> « *Pour moi, vu du ministère, il y avait deux universités sérieuses en France, dont Paris-Monde. Vu du ministère, c'était vraiment l'une des deux universités dont on sentait qu'il y avait un pilotage, qu'il y avait une volonté politique qui courait sur le long terme. Beaucoup d'universités, à chaque changement de présidence, changent de politique, alors que Paris-Monde, depuis très longtemps, a une stratégie : le vice-président recherche devient le président, et même si ce n'est pas tout à fait les mêmes hommes, ils travaillent, ils œuvrent tous dans le même sens. C'est des vrais présidents, ce n'est pas des "béni-oui-oui" : c'est des présidents forts, qui ont une vision, une vision de Paris-Monde comme grande université, et ça se voit. C'est une université qui a bien un pilotage* »[68].

L'intention et les actions conduites au fil du temps par Paris-Monde pour se doter d'une capacité de pilotage en matière recherche s'observe notamment dans l'organisation administrative dont l'université s'était dotée bien avant de fusionner récemment avec d'autres étbalissements :

> « *À partir de la présidence, on avait trois piliers : un pilier recherche, un pilier formation et un pilier administration, ce qui était unique en France, peut-être même dans le monde. […]. Les laboratoires travaillaient au quotidien en relation avec la Direction générale de la recherche, qui les aidait notamment à élaborer leurs contrats de recherche et à les exécuter. Les Départements eux travaillaient avec une Direction générale à la formation. Quant aux UFR, ils étaient un peu réduits à l'état d'intermédiaire : elles ne chapeautaient pas les laboratoires et les Départements, parce qu'elles étaient reliées à une Direction générale des services, dont moi j'étais responsable. De ce fait, chacun avait vraiment un interlocuteur référent, qui avait toute l'information, qui avait en plus son VP, qui était réellement aux manettes, qui avait des crédits, qui répartissait des crédits, qui avait accès à des services qui avaient l'information, qui avaient la capacité d'action. Du coup*

[68] Entretien avec la Directrice de la recherche de Paris-Monde, le 12 décembre 2018.

formation, recherche et administration étaient des univers très cohérents est très pilotés. »[69].

La manière de gérer au quotidien les activités de recherche s'inscrit ainsi à Paris-Monde dans un cadre d'action conçu pour doter l'université d'une capacité à faire des choix à un niveau politique central. Cette capacité était recherchée (et vécue comme atteinte) en se dotant d'une Direction de la recherche permettant une circulation de l'information (en particulier financière) spécifique et utile pour le pilotage de la recherche.

Bien que plus développpée que dans les autres universités françaises, il convient de relativiser la capacité de pilotage de Paris-Monde en matière de gestion de la recherche. La Directrice de la recherche tient ainsi à souligner que les moyens administratifs dont disposent son université sont sans commune mesure avec ceux des organismes de recherche :

« *Quand j'étais directrice d'un centre INRIA, j'avais sous moi un ensemble de 500 personnes, donc une équipe aussi grosse que le laboratoire d'informatique à Paris-Monde, qui compte 600 personnes. Or,* [à l'INRIA] *j'avais 100 BIATTS, alors qu'eux* [au laboratoire d'informatique de Paris-Monde] *ils n'en ont que 10 ! Donc ce n'est pas les mêmes moyens dans les EPST et dans les universités… Tout ça pour dire que Paris-Monde n'est pas une université riche : elle est pauvre par rapport aux organismes.* »[70]

Au-delà de ce que cette remarque dit des conditions de gestion de la recherche dans un contexte univeristaire, elle informe d'une perception générale de la situation, d'un « état du monde » tel qu'il est perçu par Paris-Monde. À la différence de Métropisite ou de Fusionidix, cette université ne conçoit pas le monde des organismes de recherche comme un monde dans lequel il lui faudrait « *s'implanter* » (comme Métropisite) ou auquel il lui faudrait « *s'acculturer* » (comme Fusionidix). Il s'agit avant tout d'un monde factuellement différent du point de vue des moyens. Cette représentation est cohérente avec la tendance qu'à Paris-Monde à souligner les spécificités des enjeux pratiques et des besoins des universités en matière de SI Recherche par rapport à ceux des organismes.

Afin d'alimenter les circuits d'information utiles au pilotage et à la gestion de la recherche, Paris-Monde a commencé à développer les premières briques de son SI Recherche il y a une dizaine d'années, lorsque l'actuel président de l'université était vice-président à la recherche. Lui et son « *binôme* » administratif, alors Directeur général de la recherche, avait entrepris de développer un outil de gestion financière de la recherche :

« [Mon prédécesseur], *de son temps, avait déjà lancé une démarche : il avait recruté un informaticien pour développer un logiciel dans lequel on stockait toutes les informations sur les structures (qui sont nos laboratoires ? qui sont les directeurs ? combien il y a de*

[69] Entretien avec le Directeur général des services de Paris-Monde, le 6 avril 2018.
[70] Entretien avec la Directrice de la recherche de Paris-Monde, le 12 décembre 2018.

personnes ?), et, une fois par an, on déversait ce que l'établissement avait mis comme moyens dans le labo. »[71]

Cet outil a progressivement été complété et élargi jusqu'à devenir un système d'information, nommé « Info Lab », comprenant quatre modules : 1) structure, 2) RH, 3) contrats, 4) propriété intellectuelle. Notre interloctrice détaille ainsi :

« *On a un module RH : c'est une surcouche du système RH, qui nous permet d'ajouter plus d'informations concernant les imputations, mais aussi des informations qualitatives qui vont nous être demandées dans le cas d'une labellisation européenne. On a un module contrats* […] *dans lequel on a toutes les conventions de recherche, avec les historiques. On a un module propriété intellectuelle : toutes les activités de transfert, depuis la déclaration invention, jusqu'à l'intéressement des chercheurs, l'argent qu'on a reçu etc.* »[72]

En même temps que les fonctions d'« Info Lab » ont été progressivement enrichies, ce système d'information a été développé en version web sous forme de logiciel libre.

Toujours dans l'intention d'améliorer ses outils informatiques de gestion de la recherche, Paris-Monde s'est récemment lancé dans le développement de deux nouveaux logiciels qui permettront à son SI Recherche de remplir à lui seul l'ensemble des fonctionnalités censées être à terme intégrées dans le « SI Labo » national. Le premier de ces logiciels est un « *système d'interface entre l'administration et les laboratoires* » :

« *C'est un système où les laboratoires peuvent faire une demande aux services, par exemple au SAIC. Car j'avais constaté que les services, ici* [à la Direction de la recherche]*, ils ralaient toujours parce qu'ils disaient "les laboratoires ne nous ont pas donné les informations, et après ils ralent, parce qu'on leur demande…". Donc, maintenant, il y a une espèce de formulaire qui les guide : le labo sait quelle information il doit donner. Et puis, surtout, c'est un système de* "workflow"*, donc c'est complètement dématérialisé. Avant, on imprimait, on signait, etc. Maintenant, c'est un système de validation en ligne. Et puis, surtout, cela asssure un système de traçage : avant, avec le* turn-over *qu'on a ici, quand les gens partaient, tout était dans les boîtes mail… Dorénavant, tout est dans le système : il n'y a plus de perte en ligne.* »[73]

Le deuxième logiciel en développement a pour fonction d'assurer le versement de l'ensemble des données du SI Recherche dans l'entrepôt de données de la Direction de l'aide au pilotage de Paris-Monde :

[71] Id.
[72] Id.
[73] Id.

« *À la Direction de l'aide au pilotage, ils ont un entrepôt de données dans lequel ils ont mis toutes les données RH, toutes les données financières de SIFAC…*[…] *On va mettre nos données dans l'entrepôt. Comme ça on aura un entrepôt dans lequel on aura absolument tout* »[74].

Concernant son SI Recherche, l'objectif de la Direction de la recherche est de fusionner à l'horizon 2021 les trois briques mentionnées (« Info Lab », l'entrepôt de données et le logiciel d'interface entre les laboratoires et la Direction) :

« *L'objectif, notre "système d'information recherche de nos rêves", c'est de fusionner les trois.* […] *En 2021 peut-être. On y va progressivement : normalement on devrait être capable de mettre nos données recherche dans l'entrepôt en 2019. Il faudra ensuite développer les requêtes qui permettront de mieux piloter le budget.* […] *Et après, on améliorera nos interfaces.* »[75]

La direction de Paris-Monde reconnaît une différence de taille entre son SI Recherche et le « SI Labo » porté au niveau national : le sien n'est d'aucun recours pour améliorer la circulation d'information entre les différentes tutelles d'un même laboratoire et plus largement entre l'université et son environnement institutionnel. Exclusivement axé sur le fonctionnement et la gestion administrative de ses activités de recherche, son SI Recherche n'a pas vocation à résoudre le problème de la multitutelles :

« *Clairement, on ne va pas solutionner la multitutelles. Regardez : on a un labo* [à Paris-Monde] *qui a six tutelles* […] *: vous croyez vraiment qu'un système d'information va régler le problème ? Que tout d'un coup, grâce au système d'information, vont se gérer toutes les problématiques des recrutements ou des dotations par six tutelles ? C'est le fait qu'il y ait six tutelles qui est débile.* […] *Et ce n'est pas un système d'information qui va le solutionner…* »[76]

Paris-Monde considère ainsi que chercher à résoudre par un nouveau SI les problèmes de gestion liées aux situations de multitutelles est une mauvaise option. Les seules options pertinentes sont à ses yeux de deux ordres. La plus radicale (mais aussi la moins réalisable à court terme) consisterait à différencier plus nettement, sur le plan juridique et pratique, le rôle des universités et celui des organismes de recherche. À défaut, la seconde option viable est le recours à la Délégation globale de gestion (DGG) :

« *Soyons clairs : faisons des opérateurs des opérateurs, que tout passe par les opérateurs, et que les organismes interviennent en tant qu'agences de moyens, avec des conventions. Avec des accords de convention gérés par l'opérateur, tout se passera très bien. Mais ce n'est pas ce qui se passe, et ça ne va pas changer du jour au lendemain. En attendant, il*

[74] Id.
[75] Id.
[76] Id.

y a les DGG (les délégations globales de gestion), ça marche très bien ça. Ça marche très bien… jusqu'à un certain point… »[77].

En cohérence avec cette conception du problème de la multitutelles des laboratoires, la Directrice de la recherche de Paris-Monde formule trois arguments critiques à l'égard de « SI Labo ». Tout d'abord, ce projet national est présenté comme un « *scandale politique* » au motif qu'il viserait à généraliser les outils d'un acteur de la programmation de la recherche (en l'occurrence le CNRS) à l'ensemble des opérateurs que sont les universités :

« *Le premier problème* [du projet SI Labo], *c'est qu'il est construit par des gens qui sont loin* [des universités], *et surtout à partir des outils du CNRS. Donc imposer à quatre-vingts universités un mode de fonctionnement qui est le mode de fonctionnement du CNRS, pour moi, politiquement, c'est un scandale. Certes, le CNRS à une vocation nationale, mais de programmation, pas d'opérateur.* »

Le deuxième argument porte sur le fait que la manière dont le « SI Labo » est conçu et mis en œuvre entretiendrait une confusion fréquente, dans la manière d'appréhender les systèmes d'information, entre les informations utiles aux fonctions stratégiques et celles utiles à un niveau opérationnel :

« *En fait, on confond toujours les deux niveaux que sont la stratégie et l'opérationnel. Les vice-présidents recherche ou les directeurs d'Instituts CNRS, ils n'ont pas besoin de savoir combien le labo a dépensé ce mois-ci, sur quoi, si ses membres sont partis en mission, s'ils ont acheté trois ou deux PC, ou un et demi… Ça n'a aucune importance tout ça, ce n'est pas ça qui compte pour eux. Ce qui compte pour eux c'est : quelle est la stratégie scientifique du labo ? qu'est ce qu'il a envie de développer ? Et puis ça, au bout de quatre ans, on voit bien si ça a été développé, ou si ça n'a pas été développé. On le voit bien d'ailleurs : l'essentiel des enjeux, c'est sur les recrutements. Or, les recrutements, ce n'est pas la gestion au quotidien. Je veux dire, les recrutements, c'est les arbitrages politiques une fois par an.* »[78]

C'est en développant un exemple portant sur la question stratégique du recrutement que la directrice de la recherche de Paris-Monde développe un troisième argument : celui de la mauvaise qualité de certains des outils intégrés dans le « SI Labo », en l'occurrence DIALOG :

« *Le CNRS, dans sa grande sagesse, a décidé qu'il y avait un outil qui était très bien, qui s'appelle DIALOG, et que, grâce à lui, on allait pouvoir dialoguer tous ensemble, dans la bonne entente, pour attribuer correctement les moyens aux unités sous tutelle commune. Or, dans cet outil, tout est déclaratif : on demande au directeur d'une unité de dire combien ils ont de dotation. Pourtant, toutes les informations, côté Paris-Monde, elles sont déjà dans notre système d'information. Résultat : la dernière fois qu'on a*

[77] Id.
[78] Id.

demandé une consolidation de ce qui se trouvait dans DIALOG, on arrivait à une dotation Paris-Monde de 12 millions, alors qu'on avait donné 1 million… […] *C'est un système déclaratif, donc les informations sont erronées. Et c'est une aberration de demander aux directeurs de travailler, alors qu'on a déjà l'information. De plus, cet outil ignore complètement le mode de fonctionnement des universités. Par exemple, pour toutes les demandes de moyens humains, les universités ont des révisions des effectifs : c'est statutaire, et ça passe par les composantes. Mais ce système n'est pas pris en compte.* […] *Donc, à la fin, on a une vision des demandes, mais il n'y a pas de retour : donc si le CNRS, par exemple, décide de donner un poste, ça ne figurera pas dans DIALOG : en quoi ça aide au pilotage ?* »[79]

On l'aura compris, le point de vue de cette interlocutrice à propos du projet « SI Labo » est très tranché. Ce projet cumule à ses yeux deux inconvénients majeurs : celui de ne pas être efficace (car pas assez adapté aux règles et au fonctionnement des universités) et celui de bénéficier d'un appui politique national rendant possible que la tutelle envisage un moment de contraindre toutes les universités à utiliser ses différentes briques (GESLAB, DIALOG, CAPLAB). Toutefois, ce risque ne semble pas actuellement très menaçant. En effet, selon cette même directrice de la recherche, le ministère a dernièrement reçu les resprésentants des quatre IDEX confirmés (dont fait partie Paris-Monde) afin de préparer avec eux des dialogues de gestion particuliers, et, dans ce cadre, Paris-Monde a obtenu que le ministère reconnaisse l'existence de son propre SI Recherche comme « complémentaire au SI Labo ». Ces échanges sont même en voie d'ouvrir la possibilité que ce SI Recherche soit à l'avenir mis à disposition des autres IDEX. Cette « complémentarité » n'est pas en soi illusoire, mais elle dépendra de la bonne volonté des partenaires, CNRS d'un côté, IDEX confirmés de l'autre, de rendre interopérables leurs SI.

3. Enseignements et préconisations

La sous-section précédente avait pour objet de souligner la particularité des approches et éventuellement des outils développés par les universités étudiées en matière de gestion des activités de recherche. Cette présentation peut donner l'impression de relativiser le problème traité par les mesures 42 et 44 du plan de simplification. Il convient ici, en premier lieu, de dissiper cette éventuelle impression. En effet, **l'enquête que nous avons réalisée a plutôt confirmé la réalité des conséquences négatives des situations de mutitutelles** dans la gestion au quotidien des activités de recherche.

Pour étudier ce point, nous avons complété les témoignages des responsables des services centraux de Fusionidix, Paris-Monde, Métropisite ou Pariphérie, à l'aide d'entretiens avec des responsables nationaux de deux organismes de recherche (CNRS et INRA), sur la base desquels nous avons identifié quelques UMR en situation de multitutelles avec (notamment) Paris-Monde et Métropisite. Les échanges que nous avons eus avec les administateurs ou avec les secrétaires généraux de ces laboratoires nous ont permis de documenter le quotidien de leurs

[79] Id.

activités de gestion, la nécessité pour eux de jongler d'un cadre réglementaire à l'autre, d'un instrument informatique à l'autre - ainsi que d'un écran d'ordinateur à l'autre. Ces professionnels sont mis en situation de devoir maîtriser l'ensemble des règles, procédures, et instruments, de se former continuellement à cette fin, et de parvenir à coordonner leur activité en fonction des contraintes de calendrier variables selon leurs tutelles.

Au-delà des **coûts de coordination** générés par ce type de situation, nos interlocuteurs ont systématiquement attiré notre attention sur deux conséquences. La première est le fait que cela induit une **pratique courante de « double saisie » des données**, et par voie de conséquence un **défaut de sécurisation de la qualité de la donnée** mise en circulation dans les systèmes d'information. La deuxième conséquence est **l'opacité qui en résulte dans le calcul du « coût complet » du fonctionnement des UMR**, et donc le faible contrôle que peuvent exercer leurs tutelles. Notons que ces conséquences ne peuvent paraître secondaires que tant qu'on ne prend pas la mesure de l'intensification de l'activité de gestion de la recherche liée au développement de la recherche par projet, aux exigences de suivi et de contrôle de l'exécution des contrats et à la quantitié d'actes de gestion que les gestionnaires doivent effectuer au quotidien sur des contrats de type différents, pris dans des étapes d'exécution différentes, à tel point que l'organisation de leurs tâches se fait aujourd'hui par le biais d'alertes automatisées envoyées par leurs logiciels de gestion.

Au regard de ces problèmes, l'enquête que nous avons réalisée permet toutefois de **relativiser l'évidence du type de solutions préconisées par les mesures 42 et 44.** Au terme de l'enquête apparaît en effet que ces mesures proposent une **conception très technique du traitement du problème**. Si évaluer l'action publique consiste notamment à réinterroger la pertinence des solutions privilégiées par les autorités publiques, évaluer les mesures 42 et 44 ne peut faire l'économie d'interroger l'option choisie de traiter les problèmes des situations de multituelles sous l'angle des SI. L'un des apports des entretiens réalisés est de permettre de réouvrir le champ des solutions alternatives. **Trois solutions alternatives sont à mentionner**.

- La première d'entre elles consiste à recourir de manière plus systématique à la Délégation générale de gestion, par laquelle l'une des tutelles peut déléguer à une autre la charge de gérer une UMR. Il va sans dire que cette option nécessite un degré de confiance élevé entre les diférentes tutelles… Mais dans la mesure où cette condition n'est pas totalement absente non plus de l'option technique du traitement par les SI, la raison de l'exclure d'emblée ne se présente pas de manière évidente.
- Une deuxième solution réside dans la mutualisation de la gestion des activités de recherche à l'échelle de COMUE regroupant des universités (et écoles) et des organismes de recherche. On pourrait envisager une option qui ne consiste pas seulement à confier certains types de contrats de recherche à la COMUE (comme cela a été tenté sans grand succès par Métropisite), mais d'aller jusqu'au transfert de compétence de la gestion des activités de recherche des membres de la COMUE (ou regroupement d'un autre type) vers l'échelon supérieur.
- Enfin, une troisième option, plus radicale, consisterait à harmoniser les textes qui régissent les activités de gestion de la recherche dans les universités et dans les organismes de recherche. En effet, un grand nombre de difficultés dans la gestion des laboratoires

multitutelles tient au fait que les universités (en tant qu'EPSCP) sont régies par le code de l'éducation, tandis que les organismes de recherche (en tant qu'EPST) sont régis par le code de la recherche. Or, ces deux codes divergent sur de nombreux aspects, tels que les conditions et le degré de l'autorité qu'une tutelle (EPSCP ou EPST) peut déléguer à un directeur ou administrateur de laboratoire. Le mainitien de ces différences de réglementation, dans un contexte marqué par la multiplication des UMR et des situations de multitutelles correspond assez bien au cas de figure que Bozeman et Feeney qualifient de tolérance pathologique à l'égard de l'obsolescence des règles.

Le croisement des approches *top-down* et *bottom-up* pour étudier la question de l'interopérabilité des SI Recherche permet ensuite de **clarifier les difficultés auxquelles se trouve confrontée l'option technique privilégiée à travers les mesures 42 et 44** du plan de simplification (option qui, nous l'avons vu, s'est construite bien en amont du plan de simplification).

Indépendamment des projets nationaux GESLAB-DIALOG-CAPLAB regoupés aujourd'hui sous l'étiquette « Si Labo », il convient tout d'abord de souligner **que le SI des universités est par nature un objet complexe**. Il l'est non pas en raison des technologies qu'il mobilise, mais en raison de la nature même d'une organisation telle qu'une université : l'hétérogénéité de ses missions (non seulement la recherche, comme les organismes, mais aussi l'enseignement), de ses publics (en formation initiale, en formation continue, en contrôle terminal ou pas – pour ne citer que des catégories très générales), de ses usages (par les étudiants-usagers, par les personnels, par l'équipe dirigeante). Comme nous le soulignait l'un de nos interlocuteurs, la complexité pour les universités vient aussi du fait que leur SI leur est en grande partie imposé : par la tutelle (la réglementation nationale), par les partenaires (en particulier le CNRS) mais aussi factuellement par l'histoire (les choix qui ont été fait précédemment) :

> « *La complexité vient aussi du fait que le SI nous est en partie dicté par des réglementations nationales (surtout par la formation, un peu moins pour la recherche). Les contraintes vont venir du fait qu'on a des partenaires, comme le CNRS, qui imposent une façon de voir le monde : notre SI hérite d'applications qu'il nous faut intégrer en interne. Ce n'est pas comme si on faisait le choix d'un modèle de données, ou que l'on faisait le choix d'un outillage… C'est* de facto *: il faut prendre…* »[80]

Compte tenu de cette complexité, et compte tenu des enjeux constants de priorisation des dépenses dans un contexte général de restriction budgétaire**, les directions d'universités préfèrent généralement ne pas trop investir dans les SI**. Lorsqu'ils le font, c'est sous l'effet d'une contrainte devenue trop forte, lorsqu'ils n'en ont plus le choix, comme lorsque le passage à la GBCP leur a imposé de renouveler leur SI Finance[81]. Toutefois, compte tenu des nouvelles responsabilités de gestion depuis la loi LRU, le souci accordé au développement des SI tend à

[80] Entretien avec le Vice-président numérique et le Directeur des systèmes d'information de Fusionidix, le 6 décembre 2018.
[81] Entretien avec le Vice-président Finance de Fusionidix, le 5 décembre 2018.

se diffuser dans les universités. Cette réalité apparaît dans la généralisation de la mise en place de Directions des systèmes d'information et surtout dans la généralisation des mandats de Vice-présidents systèmes d'information ou Vice-présidents numérique. Dans certains cas, comme à Fusionidix, la création du poste de Vice-président numérique a procédé d'une demande faite par le DSI, afin de favoriser la présence de ces problématiques au plus haut niveau de l'université. Les phénomènes de fusion d'université tendent plus largement à renforcer l'attention accordée aux SI dans la gestion des universités, en instaurant progressivement un triptyque fonctionnel VP SI - DGS - DSI[82].

Cette situation propre aux univesités permet de mieux saisir les **obstacles organisationnels et institutionnels rencontrés dans la mise en œuvre des mesures 42 et 44** du plan de simplification. Ces obstacles correspondent en premier lieu à des réticences fortes des acteurs universitaires à souscrire au dispositif porté conjointement par le CNRS, la CPU et l'AMUE. Les tarifs pratiqués par l'AMUE sont perçus (à tort ou à raison) comme excessifs et ne tenant pas compte des réalités. Les échanges que nous avons eus avec l'AMUE témoignent que ses responsables sont conscients de cette perception de leur offre. Ils estiment toutefois que ce jugement est erroné, et qu'ils ont dès lors un travail décisif de pédagogie à faire auprès des destinataires de leur offre. Cette opinion des universités vis-à-vis de l'AMUE se nourrit aussi du fait que cette agence a fait l'objet de critiques extrêmement fortes ces dernières années au niveau national.

Plus largement, **les projets GESLAB-CAPLAB-DIALOG (et aujourd'hui « SI Labo ») sont fréquemment présentés comme une tentative de « partage du monde »**, dans la gestion informatique du secteur de l'ESR, au bénéfice de l'AMUE et du CNRS. Dans cette « opération », perçue comme telle, l'action soutenue par l'État viserait à conférer une sorte de quasi-monopole au CNRS dans la gestion informatique des activités publique de recherche, repositionnant ainsi cette institution dans un rôle stratégique en matière de suivi des politiques nationales de recherche. Notre enquête permet d'observer que le point de vue des universités vis-à-vis de cette situation est pour le moins variable. Certains (comme à Fusionidix) soulignent la légitimité du CNRS à jouer un tel rôle de fournisseur de solutions et d'instruments déjà éprouvés. D'autres (comme à Paris-Monde) récusent l'ajustement des outils du CNRS aux problématiques de gestion propres aux universités, et argumentent leur propos en référence à une différenciation des rôles entre le CNRS (agence de moyens) et les universités (opérateurs) dans le système national de recherche. L'un de nos interlocuteurs au ministère nous a indiqué que la première réunion du CODORNUM avait eu pour principal objet de débloquer les crispations s'étant manifestées entre le CNRS et les établissements. Cette réunion aura été visiblement suffisante pour permettre aux projets GESLAB-CAPLAB-DIALOG de poursuivre leur cheminement, mais les réunions de travail auxquelles nous avons pu assister attestent que ces réticences sont loin d'être de l'histoire ancienne.

La **période actuelle**, ouverte depuis les dernières élections présidentielles et législatives, se caractérise selon des acteurs de premier plan du pilotage du numérique dans l'ESR comme une

[82] Entretien avec la présidente de l'association VP-Num, le 18 janvier 2018.

période de **soutien politique inédit** et comme une **fenêtre d'opportunité exceptionnelle** pour avancer irréversiblement et concrétiser l'objectif d'interopérabilité dans les SI de l'ESR. L'analyse que nous faisons de la situation conduit quant à elle à souligner que **cet intérêt politique est à double tranchant**, dans la mesure où il risque de prioriser les investissements dans la « brique décisionnaire » introduite dans le projet « SI Labo », et destinée à l'usage des responsables nationaux des politiques de recherche. Notre enquête a permis de confirmer le besoin des gestionnaires locaux de disposer de nouveaux outils leur permettant de suivre finement l'exécution des projets et des contrats de recherche, et de produire des analyses de ces activités à un niveau micro. Or, les échanges que nous avons eus avec des reponsables locaux permettent également de corroborer la thèse selon laquelle les données jugées utiles au niveau national pour contrôler l'exécution des politiques nationales ne sont pas de même nature que les données jugées utiles au niveau local. Il serait contraire aux objectifs affichés des projets GESLAB, DIALOG et CAPLAB de faire du projet « SI Labo » un projet qui répondrait prioritairement aux besoins de contrôle des politiques nationales.

PARTIE 5
-
LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SOUS L'ANGLE DU TRAVAIL BUREAUCRATIQUE : ENJEUX, PRATIQUES ET OUTILS DE LA DÉMATÉRIALISATION

1. Des enjeux RH difficilement réductibles aux questions de simplification, mais une charge administrative bien réelle

Le thème des ressources humaines figure en bonne place dans le plan de simplification tel qu'il a été défini en 2016. Une des quatre rubriques du plan (celle intitulée « Ma carrière facilitée ») y est en effet entièrement consacrée. Cette rubrique RH réunit un ensemble de 14 mesures sur un total de 70.

Les 14 mesures du plan de simplification sur le thème des ressources humaines

MESURE 17 : Dématérialisation du recrutement et de la gestion de carrière des enseignants-chercheurs
MESURE 18 : Des possibilités d'enseignement plus souples pour les doctorants contractuels
MESURE 19 : Recours à la visioconférence dans les procédures de recrutement des ITRF
MESURE 20 : Un accès simplifié aux concours réservés aux maîtres de conférences ayant exercé des responsabilités particulières
MESURE 21 : Sécurité et santé au travail : un accès facilité aux informations et bonnes pratiques
MESURE 22 : Simplifier la gestion administrative dans les établissements d'enseignement supérieur
MESURE 23 : Indemnités des enseignants-chercheurs : les mesures individuelles examinées parle conseil académique restreint
MESURE 24 : Recours à la télécommunication pour les conseils restreints des établissements
MESURE 55 : Une gestion des chercheurs simplifiée
MESURE 56 : Un mouvement académique commun pour les ATRF
MESURE 57 : Une dématérialisation des procédures de recrutement des ITRF
MESURE 58 : Vers une déconcentration de la gestion des personnels BIATSS
MESURE 59 : Une déclaration préalable à l'exécution des travaux dangereux par les personnels contractuels
MESURE 60 : Un guide juridique pour faciliter la gestion des personnels contractuels

Comme pour l'ensemble du plan de simplification, ce qui frappe en premier lieu l'observateur est la **diversité des aspects de la gestion des ressources humaines** se trouvant abordés par ce sous-ensemble de mesures :

- Ces mesures se différencient en premier lieu par leur **objet** : certaines portent sur des procédures administratives incontournables dans l'entrée puis le déroulement de la carrière des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche (telles que les mesures 17 et 57, auxquelles nous nous intéresserons plus en détail), tandis que d'autres portent sur des procédures ne concernant qu'une partie des personnels (telles que les mesures 19 ou 20), sur l'organisation du travail des gestionnaires RH (mesure 22 ou 60), ou encore sur la gestion des questions spécifiques ayant traits à la sécurité et à la santé au travail (mesures 21 et 59).
- L'hétérogénéité des mesures apparaît également dans **l'échelle d'action du traitement** des thèmes mentionnés, puisque certaines mesures appréhendent la simplification à l'échelle du

fonctionnement des instances internes aux établissements (mesures 22 et 24), tandis que d'autres l'envisagent à l'échelle académique ou régionale (mesures 56 et 58).

- Enfin, tandis que certaines mesures sont de **nature** statutaire ou réglementaire (par exemple les mesures 18, 20, 23 et 56), d'autres se singularisent par leur caractère technique et plus particulièrement par leur recours aux nouveaux outils de communication (mesures 17, 19, 24, 57).

La construction d'une telle collection de mesures disaparates trouve sa source dans le fait que la **gestion des ressources humaines** se trouve **à la croisée de trois types de préoccupations** bien distinctes : celles tenant au régime de la fonction publique qui inscrit la gestion des emplois de l'enseignement supérieur et de la recherche dans un cadre d'action national sous responsabilité ministérielle ; les préoccupations stratégiques et budgétaires des directions des établissements ; et enfin les enjeux pratiques du travail bureaucratique et de la gestion courante des personnels dans et par les établissements.

Le régime de la fonction publique inscrit la gestion des emplois de l'enseignement supérieur et de la recherche dans un cadre national entrant (pour partie) dans la juridiction du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais dans lequel tout projet de modification des règles en vigueur doit se définir dans un système de négociation paritaire et formalisé où les organisations représentatives des personnels font valoir leurs propres valeurs, idées et intérêts. Cette configuration constitue objectivement une contrainte pour tout acteur gouvernemental, et en particulier pour des ministres disposant de peu de temps pour définir et mettre en œuvre des réformes. À l'inverse, **l'entrée par la simplification administrative**, conçue comme une modalité d'action publique à cadre réglementaire constant ou quasi-constant, offre aux acteurs gouvernementaux la possibilité d'entreprendre des actions touchant à la gestion des personnels sans s'exposer à de trop fortes contraintes. Naturellement, ces mesures ne peuvent ainsi être porteuses de changements radicaux. Elles n'en remplissent pas moins une fonction d'affichage politique, utile pour marquer symboliquement l'attention portée par la puissance publique à certains enjeux tels que la gestion des personnels.

Cette motivation a probablement joué dans l'élaboration du plan de simplification, sans pour autant prémunir complètement des risques de sa mise en échec dans sa phase de mise en œuvre. Concernant la **mesure 55 (« Une gestion des chercheurs simplifiée »)**, un membre de la DGRH peut ainsi déclarer :

> « *On a modifié le décret relatif aux chercheurs. Mais, en réalité, ce qu'il est resté de cette mesure, c'est très peu de choses. Les aspects admissibilité, visioconférence et transfert de compétences du ministre aux présidents, certes ont été traités. En rechanche, rien n'a changé sur l'aspect évaluation. Donc, finalement, pas grand-chose a été modifié. Car, socialement, ça a été très compliqué. Les organisations syndicales considéraient que ce n'était pas de « vraies mesures » de simplification, et que, eux, ils en voulaient des « vraies ». Et puis, il y a eu une forme d'incompréhension, parce que, d'abord, il faut quand même le reconnaître, tout ce plan de simplification a été fait sans y associer spécialement les organisations syndicales : à aucun moment elles ont été reçues en tant*

que telles pour en parler […] *Donc, quand vous avez un volet RH, mais que finalement vous ne traitez pas de manière particulière les OS* [organisations syndicales], *c'est un peu embêtant… Et quand, au bout d'un moment, les mesures que vous prenez en application de ce plan, vous êtes obligés de les faire passer cette fois dans le circuit formalisé de concertation, et bien ils se vengent. D'ailleurs, eux ils attendent autre chose. La simplification ils s'en fichent… Enfin, il peut y avoir de la simplification qui les intéresse, mais là, en l'occurrence* [dans le plan de simplification], *ce n'était pas tellement de la simplification pour les agents : c'était plutôt pour les établissements.* »[83]

La prise en compte des **intérêts des établissements en matière de gestion des ressources humaines** est en effet particulièrement présente dans le plan de simplification (en particulier les mesures 21, 22, 23, 24, 55, 56, 57, 58, 59, 60). Cela n'a en soi rien de surprenant tant la gestion des ressources humaines est devenue un champ de compétences des universités et une préoccupation constante pour elles depuis l'adoption de la loi LRU et le passage aux RCE. L'autonomie conférée aux universités correspond pour l'essentiel à les doter de responsabilité budgtéaire. Comme **leur budget correspond pour plus de 80% à leur masse salariale**, le transfert de compétences dont elles ont fait l'objet a consisté pour l'essentiel à leur transférer la gestion de leur masse salariale. Corrélativement, pour leurs responsables, piloter une université, au sens de définir une stratégie et faire des choix pour le devenir de l'établissement, consiste en grande partie à prendre des décisions au regard de (voire concernant directement) l'évolution (quantitative et qualitative) de leur masse salariale. À la différence des organisations syndicales, de nombreuses universités ainsi que de nombreuses instances représentatives d'universités, et en premier lieu la CPU, ont été auditionnées par l'IGAENR dans le cadre de sa mission visant à fournir une liste de propositions de mesures de simplification au secrétaire d'État Mandon. Le document de synthèse établi et adressé par la CPU à l'IGAENR consacrait ainsi ses cinq première pages (sur vingt) au thème de ressources humaines.

Liste des mesures proposées par la CPU en matière de RH[84]
(extraits)

1) RH Enseignants-chercheurs

a) Recrutement

Mettre en place un dossier individuel unique de l'enseignant-chercheur repris pour les procédures de promotion, de primes, d'appels d'offre à l'ANR, etc.

Mettre en place la dématérialisation des dossiers de candidature.

Mettre en place la dématérialisation du processus de recrutement des vacataires chargés d'enseignement et des agents temporaires vacataires.

Modifier la procédure de recrutement dont la qualification

Simplifier le recrutement des vacataires chargés d'enseignements : trop lourd en justificatifs et en procédure de validation. Il faudrait pouvoir recruter sur simple justification de moyens de subsistance (et non revenus).

b) Gestion de carrière

Toiletter les textes concernant la carrière des enseignants-chercheurs, car quelques actes de gestion sont encore à faire valider par le CA restreint […]

[83] Entretien avec des membres de la DGRH, le 15 septembre 2017.

[84] Source : CPU, *Mission IGAENR relative à la simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur,* Contribution à l'enquête IGAENR, 8 décembre 2015.

Simplifier la procédure 46 5° pour les maitres de conférences ayant ou ayant eu des responsabilités de vice-présidents

2) RH BIATSS
a) Recrutement
Affectation des lauréats des concours ITRF au 01/09 (au 01/10 au plus tard). Les catégories A et B sont actuellement nommées trop tard, et la rentrée doit se faire sans les lauréats.
Recrutement : Augmenter le nombre d'emplois fonctionnels dans les universités.
b) Gestion de carrière
Simplifier et continuer la déconcentration de la gestion des personnels BIATSS […] Délégation complète de la gestion des ITRF cat. C.
Harmoniser la gestion des personnels BIATSS : les modalités de gestion des différents corps (ITRF/AENS/BIB) sont trop différenciées.

3) RH Général
Faciliter dans tous les processus RH l'utilisation de la visio-conférence […]

L'encadré ci-dessus reprend intentionnellement, parmi les mesures qui ont été « remontées » par la CPU à l'IGAENR, des mesures qui ont par la suite figurées dans le rapport de l'IGAENR et qui ont finalement étaient retenues au titre du plan simplification. Il ne s'agit pas ici de suggérer que l'intention des acteurs gouvernementaux a été d'utiliser prioritairement le plan de simplification comme un véhicule pour satisfaire les intérêts des universités. Il s'agit simplement de souligner **l'homologie** entre le **cadrage cognitif appliqué par l'IGAENR** au concept de simplification **et celui emprunté par la CPU**, en tant que groupe d'intérêts des présidents d'universités, pour formuler des propositions répondant effectivement aux attentes de leur tutelle. Plus précisément, cela permet de souligner combien, en devenant autonomes, les responsables d'université ont en même temps intégré l'idée qu'ils étaient devenus des « opérateurs ». L'un de nos interlocuteurs à la DGRH du ministère nous soulignait ainsi, à propos de la **mesure 58 (« Vers une déconcentration de la gestion des personnels BIATSS »)**, que :

> « *Ce sont des questions que l'on se pose depuis que les établissements d'enseignement supérieur sont passés aux "responsabilités élargies", qu'ils sont devenus autonomes. Parce que, avant, c'était des services, ce n'était pas des opérateurs, distincts des services de l'État. Maintenant, ce sont des opérateurs, de l'État. Ce sont des opérateurs, sous tutelle. Et donc ils se posent des questions d'opérateurs* »[85].

L'identité d'opérateur auxquels adhèrent collectivement les présidents d'universités n'est pas uniquement porteuse d'effets sur la manière dont ils appréhendent et dont ils discutent des grandes orientations stratégiques qui concernent localement leurs propres établissements. Si **les universitiés « *se posent des questions d'opérateurs* »**, ce n'est pas uniquement au regard de leur place dans le paysage national ou international de la recherche et de l'enseignement supérieur, mais aussi en ce qui concerne leur fonctionnement propre, leurs modalités de gestion interne, et la nature et l'organisation du travail bureaucratique requis par la réalisation de leurs

[85] Entretien avec des membres de la DGRH, le 1er décembre 2017.

missions. L'encadré précédent illustre à sa manière que les universités sont loin de se désintéresser de la gestion de leurs personnels administratifs : sollicitées pour formuler des pistes de simplification, elles traitent **symétriquement** des **« RH Enseignants-chercheurs »** et des **« RH BIATSS »**.

Ce traitement symétrique du thème des RH se retrouve également sans surprise dans le rapport de l'IGAENR, et en particulier dans la sous-section proposant d' « Engager un plan de dématéralisation d'actes de gestion en faveur des personnels »[86]. Ce **« plan de dématérialisation »** proposé par l'IGAENR se composait en effet de quatre mesures :

- une première visant à « dématérialiser les procédures de recrutement et gestion de la carrière des personnels enseigants-chercheurs » (en développant les fonctionnalités de l'application en ligne GALAXIE),
- une deuxième visant à « dématérialiser les procédures de recrutement et gestion des ITRF » (en développant les fonctionnalités des applications SENORITA et « WebITRF »),
- une troisième pour « proposer un "coffre-fort numérique" aux personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche[87] pour assurer la conservation de leurs documents administratifs » (en développant un espace de stockage commun pour les applications GALAXIE et SENORITA),
- une quatrème préconisant l'adoption et la généralisation du « bulletin de paye électronique ».

Ce « plan de dématérialisation » proposé par l'IGAENR a été pour l'essentiel repris dans le plan de simplification finalement adopté par le sécrétariat d'État, sa présentation étant simplement éclatée entre 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 sélection de ces mesures est symptomatique du mode d'action publique et de réforme adopté par les promoteurs du plan de simplication. Il en présente en effet deux traits fondamentaux : une conception consensuelle et incrémentale de la transformation de l'action publique et de l'État ; une tendance à privilégier le recours aux instruments informatiques pour mettre en œuvre une telle transformation.

La préférence pour une **conception consensuelle et incrémentale du changement** s'exprime particulièrement à travers la mesure 17 (« Dématérialisation du recrutement et de la gestion de carrière des enseignants-chercheurs »). La synthèse placée en préambule du rapport de l'IGAENR indiquait à demi-mots que cette mesure 17, qui consiste à dématérialiser (le plus possible) la procédure de qualification, avait été adoptée en substitut d'une proposition bien plus radicale mais bien moins consensuelle visant à supprimer en tant que telle la qualification :

[86] IGAENR, *Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires*, Paris, MENESR/IGAENR, 2016, pp. 22-30.

[87] L'expression « personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche » inclut ici les enseignants-chercheurs et les personnels administratifs et techniques.

« *D'autres propositions formulées par un nombre important d'interlocuteurs de la mission, telles que la suppression de la procédure de qualification, la refonte du processus de recrutement des enseignants-chercheurs ou la clarification des conditions d'accès en master 1, qui pouvaient constituer de réelles pistes de simplification,* [auraient] *pour conséquences une évolution majeure des modes de fonctionnement des établissements ou de gestion de leurs personnels et nécessite*[raie]*nt des évolutions législatives ou réglementaires significatives. Elles n'ont pas été reprises par la mission, malgré leur intérêt en termes de simplification, dans la mesure où elles ne répondent pas au cahier des charges qui lui a été fixé.* »[88]

À l'inverse, la fiche de présentation de ce qui est devenu par la suite la mesure 17 du plan de simplification veille bien à souligner[89] que la dématérialisation de la procédure de qualification présente l'avantage de comporter des « *points positifs* » tant « *pour les candidats* », que « *pour les membres des comités de sélection* », ainsi que pour les « *services RH* » des établissements et de l'administration centrale.

Quant au fait de privilégier une transformation induite par la **mise en œuvre de nouveaux instruments informatiques de gestion**, il ne transparait pas seulement dans la concomitance déjà soulignée entre l'adoption du plan de simplification et l'affirmation du thème de l'État plateforme porté notamment par la SGMAP puis la DINSIC. Il s'exprime également dans une logique moins discursive et plus opérationnelle telle que les projets de dématérialisation des procédures de gestion des personnels (tant académiques qu'administratifs) avaient été **engagées bien antérieuriement au plan de simplification par les différents segments de l'administration centrale** concernés. Ces derniers ont saisi le « plan Mandon » comme une opportunité d'accélérer leur projet, en obtenant un surcroit de légitimité politique et l'accès à des ressources nécessaires pour financer une étape supplémentaire de leur chantier. Concernant **la mesure 17**, un agent de la DGRH a tenu ainsi à préciser que :

« *Le plan de simplification, il n'a pas fait naître l'idée de dématérialisation. Par contre, franchement, il a été pour nous un accélérateur, un moyen de mettre en avant une réflexion qui était déjà en cours, et des projets qui étaient déjà sur les rails, puisque pour ce qui concerne les enseignants-chercheurs, la procédure de CRCT, la demande d'avancement de grade, et le suivi de carrière étaient déjà pour partie dématérialisées. L'objectif c'était d'aller plus loin, d'offrir vraiment une logique complètement dématérialisée pour l'ensemble des procédures auxquelles sont soumis les candidats aux fonctions d'enseignant-chercheur, et les enseignants-chercheurs eux mêmes. Donc, l'idée c'était d'aller vers le paquet global* »[90].

Un témoignage similaire nous a été apporté concernant **la mesure 57** :

---

[88] IGAENR, *Simplification du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs laboratoires*, Paris, MENESR/IGAENR, 2016, « synthèse ».
[89] Id., p. 95-96.
[90] Entretien avec des membres de la DGRH, le 1er décembre 2017.

« *Le problème auquel on est confronté, c'est que c'est la DNE* [Direction numérique de l'éducation] *qui tient les cordons de la bourse, et que c'est donc avec elle, qu'à chaque fois, il faut qu'on négocie. En ce sens, d'ailleurs, ces rapports et ces mesures de simplification, qui avaient repris cette préconisation, nous ont aidé à appuyer le financement dont on avait besoin, clairement. Ça a été un argument. Et on ne s'est pas privé de le présenter comme tel.* [À ses collègues :] *Vous vous souvenez de cette réunion à la DNE ? Il a fallu batailler pour l'avoir le financement : il ne nous est pas arrivé comme ça, pour nos beaux yeux !* »[91]

Pour autant, le pari incrémental et techniciste ne va pas sans soulèver d'importantes difficultés de mise en œuvre. Un premier type de difficultés concerne la capacité à asborber l'ampleur des coûts associés à la mise en place de certains dispositifs informatiques. À ce propos, l'idée de développer **le « recours à la visioconférence dans les procédures de recrutement des ITRF » (mesure 19)** nous a été présenté à la DGRH comme la « *fausse bonne idée* » par excellence :

« *La visioconférence, c'est aussi un problème un coût. Parce que, au contraire de ce qu'on pourrait penser, si pour le candidat c'est bien une diminution de coût, pour le gestionnaire ça va doubler le coût pour la surveillance par exemple. Parce que, aujourd'hui, ils ont simplement la préparation* [du candidat] *à surveiller, puisqu'ils laissent ensuite le jury se débrouiller pendant le passage du candidat. Mais demain, avec la visioconférence, ils devront surveiller le candidat pendant la préparation, mais aussi quand il passera devant le jury. Donc il faudra que vous ailliez un surveillant sur les lieux où le candidat se trouve, et puis un technicien à chaque bout. Et c'est prévu dans le texte, et le texte a raison de l'imposer, car le technicien sera aussi un des garants de cette fameuse égalité de traitement. Donc, cette visioconférence, qui paraît une très bonne idée au départ, va être finalement relativement coûteuse, et même très coûteuse pour l'État, si la masse est importante. Il faut vraiment en avoir conscience, parce que c'est une bonne intention, mais dont les enfers sont pavés, comme c'est bien connu* »[92].

Selon le même interlocueur, cela explique d'ailleurs que :

« *tous les ministères, et surtout les gros ministères recruteurs, ont insisté pour avoir la main sur la montée en charge de la visiconférence* »[93].

Un deuxième type de difficultés rencontrées tient au fait que, bien que préivilégiant une option à dominante technique, la mise en œuvre d'une réforme de simplification ne manque pas d'exercer une forme de contrainte sur les personnes impliquées dans ce processus. Le caractère à dominante technique du processus peut même présenter le risque d'exacerber le caractère contraignant, car matériel, du changement engagé. Le sentiment de s'exposer à un tel défaut

[91] Id.
[92] Id.
[93] Id.

d'acceptation est ainsi partagé à la DGRH, concernant **la mesure 17**, tant au sujet des services mobilisés pour gérer la nouvelle procédure qu'au sujet des usagers (les candidats à la qualification). La mise en œuvre de la dématérialisation de la procédure de qualification a ainsi induit une transformation notable du système d'action en charge de cette procédure, transformation qualifiée de « *bouleversement pour l'ensemble des acteurs* ».

Ce bouleversement tient au fait que **le processus de dématérialisation tend à redéfinir le partage des rôles entre l'administration centrale et les sections du CNU** dans la procédure de qualification :

> « *Pour l'administration centrale,* [cette réforme est] *aussi* [l'occasion]*de reprendre un rôle qu'elle n'avait pas, mais qu'elle devait avoir en termes juridiques, qui était celui de l'examen de la recevabilité des dossiers. Dans la procédure matérielle, c'étaient les sections du CNU qui le faisaient. Dans une procédure dématérialisée, où l'administration est en amont, c'est normal que ce soit elle qui vérifie si l'ensemble des pièces que le candidat doit mettre dans le dossier figurent bien dans le dossier. Donc, cet examen de la recevabilité, là où le candidat envoyait directement son dossier aux sections du CNU, dans l'application il est désormais disponible. Du coup c'est l'administration centrale qui désormais va assurer ces fonctions. Donc ça bouleverse un peu le rôle que pouvaient avoir les gestionnaires du département concerné, les gestionnaires du département de l'appui aux instances, donc en fait de l'appui aux sections du CNU* »[94].

Dans cette optique, dématérialiser la procédure de qualification consiste à contraindre, techniquement, les sections CNU à harmoniser leurs pratiques :

> « *Harmonisation des formulaires, afin que les rubriques soient les mêmes pour tous les processus. Harmonisation des pièces exigées des candidats. Autrement dit : réexamen des questions de savoir quelle était l'utilité de ces pièces (nécessaires, pas nécessaires, les simplifier, les modifier etc.).* »[95]

Ainsi, par exemple :

> « *On a supprimé le CV. On a conçu un formulaire de demande où l'ensemble des rubriques qui figuraient dans le CV apparaissent désormais dans le formulaire de demande, pour éviter de faire des choses redondantes.* […] *On change de paradigme et ça suppose aussi de s'adapter, de simplifier, et de modifier les perceptions. Mais tout ça prend du temps.* » [96]

Car, les pratiques du CNU, initialement diverses, s'avèrent difficiles à réformer :

---

[94] Entretien avec des membres de la DGRH, le 15 septembre 2017.
[95] Id.
[96] Id.

« *Les sections du CNU sont hétérogènes : il n'y en a pas une qui fonctionne comme l'autre malheureusement - ou heureusement, je n'en sais rien, c'est aussi la diversité du champ scientifique... Certaines sont déjà habituées à la dématérialisation, à fonctionner de manière très dématérialisée (sur les portables par exemple). D'autres, non, elles ont besoin de papier* […] *Par exemple, dans le cadre de la qualification, des sections du CNU demandent des pièces complémentaires, qui sont parfois soit redondantes, soit en tout cas viennent s'ajouter à ce que l'administration demande comme pièces oblgatoires. Il n'y a pas d'harmonisation des sections du CNU sur cet exercice, bien qu'on en ait fait la demande* ».[97]

Pourtant, affirme ce même interlocuteur :

« *C'est toujours pareil : quand on dématérialise, il y a un moment où la complexité n'aide pas. La dématérialisation, c'est indirectement une simplification* [i.e. harmonisation] *obligatoire. On l'a vu pour tout ce qui est SI RH, SI RH-Paye, on l'a vu avec l'ONP* [l'Office national de la paye] *: tous les grands applicatifs, il faut simplifier* [i.e. harmoniser] *pour que ça marche. Et c'est vrai qu'on a un petit obstacle aujourd'hui qui est la difficulté des sections à prendre conscience de cette obligation de simplification* [i.e. harmonisation] *pour des pièces qui ne sont pas obligatoires et qui normalement n'entraînent pas le rejet des dossiers de candidature à la qualification* »[98].

À cette difficulté de mise en œuvre, liée au comportement des sections du CNU, s'ajoute l'incertitude relative au ressenti des usagers-candidats à la qualification. Car le processus de dématérialisation instaure une forme de coût d'entrée pour l'usager, dans la mesure où il doit consentir à numériser les documents dont il dispose en version papier et qui sont requis pour déposer sa candidature à la qualification (thèse, rapport de soutenance, etc.) :

« *C'est vrai qu'une des questions à se poser, du fait de ces contraintes un peu techniques qu'on impose au candidat, c'est de savoir si finalement, lui, perçoit tout ça comme une simplification, ou plutôt comme une complexité* [i.e. une charge] *?* » [99]

Cette charge est supposée acceptable dans la mesure où la dématérialisation a été conçue « comme un tout » :

« *C'est pour ça que je disais : "on conçoit la dématérialisation comme un tout". Si on commence par la dématérialisation de la qualification, c'est parce que c'est l'entrée dans la carrière* […] *et que, à partir du moment où on a dématérialisé à ce stade-là, tout le reste en découle : après, ils* [les candidats] *pourront reprendre les rubriques qui avaient déjà été dans le premier formulaire à l'occasion de la qualification, quand ils feront une demande d'avancement dans 5 ou 10 ans plus tard* »[100].

[97] Id.
[98] Id.
[99] Id.
[100] Id.

Il reste que, dans la pratique, les candidats à la qualification qui obtiendront par la suite un poste d'enseignant-chercheur titulaire (maître de conférences puis professeur) ne sont qu'une minorité. Et si le coût financier quasi nul de la numérisation du dossier, en comparaison de celui du coût substantiel de l'impression et de l'envoi postal de dossiers papiers contenant une thèse joue objectivement en faveur de la dématérialisation, il est loin d'être évident que cette comparaison reste longtemps à l'esprit des futurs usagers de la procédure…

2. La longue marche de la dématérialisation des procédures de recrutement des personnels administratifs titulaires

Dans la mesure où la dématérialisation du recrutement des enseignants-chercheurs, telle qu'engagée au niveau national, se concentre sur la phase amont qu'est la qualification, ce chantier n'intéresse que très marginalement les établissements et leurs services. En effet, nous l'avons vu, cette réforme implique pour l'essentiel l'administration centrale et les sections du CNU. Il en va autrement de la démarche de dématérialisation du recrutement des personnels administratifs (les BIATSS, dont les ITRF) figurant également dans le plan de simplification. Certes ce projet est également porté par l'administration centrale, mais **les outils développés** à ce titre n'ont pas seulement vocation à être utilisés par la DGRH du ministère et par les usagers finaux que sont les candidats au recrutement. Ils **impliquent également opérationnellement les établissements tant comme recruteurs (« affectataires » ou « autorités de nomination ») que (et surtout) comme organisateurs des concours (« centres organisateurs »).**

Saisir les enjeux et les conditions de mise en œuvre d'un tel projet de simplification-dématérialisation nécessite de rappeler brièvement la **nature singulière des corps et des concours ITRF.** Les personnels de la filière Ingénieurs et techniciens de recherche et de formation (ITRF) regroupe un ensemble de corps de différentes catégories de la fonction publique d'État[101] :

- trois corps de catégorie A : les Ingénieurs de recherche (IGR ou IR), les Ingénieurs d'études (IGE ou IE) et les Assistants ingénieurs (ASI)
- un corps de catégorie B : les Techniciens (TCH)
- deux corps de catégorie C : les Adjoints techniques (ADJ) et les Agents techniques (ADT)

Une caractéristique des concours d'accès à ces corps est qu'ils sont organisés en prenant en compte trois paramètres : les corps, la nature du recrutement (concours externe/concours interne) mais aussi les « emplois-types » (dits encore « métiers »), au nombre de 239. Comme nous le soulignait un agent de la DGRH :

[101] Les corps des personnels administratifs de l'enseignement supérieur et de la recherche étaient initialement rattachés au groupe ITRF (lequel s'appelait alors ITARF). Ils ne le sont plus depuis 2002, après avoir été fusionnés avec les corps de l'Administration scolaire et universitiare (ASU). Les entretiens que nous avons réalisés nous ont permis d'apprendre que pour cette filière administrative, la dématarialisation des procédures de recrutement est déjà effective depuis plusieurs années.

« *À chaque combinaison (corps de recrutement/nature du recrutement/emploi-type) correspond un type de concours national, et* [il y a] *autant de concours qu'il y a d'affectataires, qui proposent des postes pour ce métier, dans cette nature* »[102].

Pour l'année 2017, le nombre de concours organisés pour la filière ITRF s'est ainsi élevé à **1836 concours** et donc autant de phases d'admission (1176 en catégorie A, 439 en catégorie B, 221 en catégorie C).

La gestion de ces concours est répartie entre les différents recruteurs que sont pour l'essentiel les universités, auxquels s'ajoutent les grandes écoles, les grands établissements, ainsi que la majeure partie des rectorats. Les **règles de répartition de la charge de gestion** entre ces différentes institutions varient selon la catégorie des corps :

- pour les corps de catégorie A :
    - les jurys sont constitués par l'administration centrale, nommés par la ministre
    - les épreuves d'admissibilité ne sont pas gérées par l'établissement affectataire mais par un « centre organisateur »
    - les épreuves d'admission sont gérées par l'établissement affectataire
- pour les corps de catégories B et C :
    - les jurys sont constitués par un établissement désigné « centre organisateur » à l'échelle des grandes zones géographiques
    - les épreuves d'admissibilité sont gérées par le « centre organisateur »
    - les épreuves d'admission sont également gérées par le « centre organisateur »

Ainsi, pour les 1836 concours organisés en 2017, **129 « centres organisateurs »** ont été mobilisés en mettant à disposition un total de **300 gestionnaires de concours**. Les jurys de concours ITRF réunissant au minimum 5 personnes, voire beaucoup plus lorsque le nombre de postes ouverts et le nombre de candidats le justifient, c'est un total **de 7000 à 10000 membres de jurys** qui sont mobilisés chaque année.

Ce descriptif sommaire de l'organisation des concours ITRF permet de comprendre en quoi **leur gestion est vécue comme particulièrement complexe** au niveau de la DGRH :

« *Il est important de noter que la filière ITRF est une des filières où les concours sont les plus nombreux et les plus complexes à gérer, pas tant en raison du volume en soi des candidats que du mode d'organisation : il y a beaucoup de règles différentes, de référentiels différents, et ces concours sont organisés avec des phases qui sont éclatées dans la France entière* »[103].

[102] Entretien avec des membres de la DGRH, le 1er décembre 2017.
[103] Entretien avec des membres de la DGRH, le 1er décembre 2017.

Cette complexité est d'autant plus difficile à gérer du fait de **la temporalité de la procédure** et de ses effets sur le travail des gestionnaires de concours. Certes, comme le souligne le personnel de la DGRH, la procédure du recrutement par concours s'étend sur une durée totale relativement longue, équivalent à un an, puisque les établissements doivent définir leurs intentions de recrutement en décembre (combien ils ouvrent de postes aux concours ITRF, dans quelle catégorie, dans quel métier, sur quel poste) et que les personnels de catgéorie A recrutés ne sont nommés qu'en décembre de l'année suivante. Toutefois, les délais d'intervention aux différentes étapes de la procédure sont relativement courts pour les gestionnaires, au regard du nombre important de candidatures à gérer dans les phases d'admissibilité, et du fait que le temps se comprime fortement une fois lancée la phase d'admission (les oraux sont organisés en septembre ou octobre pour des nominations s'effectuant en décembre). Cette réalité ne devrait pas s'atténuer dans les années à venir puisque des réflexions en cours envisagent de réduire la durée dont disposent les candidats pour procéder à leur inscription. À cela s'ajoute le fait que gestionnaires de concours ne s'occupent pas des concours à temps plein : il s'agit en général de personnels qui s'occupent au quotidien de la gestion des personnels enseignants[104].

Il convient en outre de souligner que **la contrainte temporelle est vécue comme particulièrement stressante** dans l'activité de gestion des concours, dans la mesure où les calendriers sont réglementairement définis. Selon la DGRH, ce facteur stress est une des causes principales de l'important *turn-over* affectant les postes de gestionnaires de concours, celui-ci s'élèvant à 40% par an. Ce phénomène de *turn-over* conditionne à son tour de manière significative l'activité concrète de gestion des concours puisqu'il nécessite des activités quasi permanentes de formation des équipes aux règles et aux instruments de gestion mobilisés. Des actions nationales de formation sont ainsi annuellement organisées par la DGRH (deux sessions par an, étalées sur 3 jours). Mais la formation (qui intégre un volet sur la réglementation et ses évolutions, un autre sur les outils informatiques) est également prise en charge sur un mode plus informel et quotidien au sein des équipes locales de gestionnaires de concours.

Le travail de gestion des concours consiste à veiller au respect des règles en vigueur (telles que la recevabilité des candidatures, la composition des jurys, respect des délais), l'établissement des actes de gestion (information aux candidats, convocation aux épreuves, relevé de notes, résultats du concours, etc.) et l'ensemble des activités supports contribuant à l'organisation des épreuves (réservations des salles, surveillance des épreuves, etc.) et au fonctionnement du jury (communication avec le jury, accès des membres du jury aux dossiers de candidature, etc.). À ce titre, une des caractéristiques du travail de gestion des concours ITRF est d'assurer la bonne circulation des pièces des dossiers :

> « *Quand on parle de dématérialisation, il s'agit notamment d'amener tout ou partie du dossier de candidature vers les membres de jury. En effet, une des particularités des concours ITRF, c'est d'avoir des concours dits "sur titres et travaux", notamment pour tous les concours internes, ainsi que pour tous les concours d'Ingénieurs d'étude et d'Ingénieurs de recherche. Il s'agit d'un aspect important, car c'est sur la base de*

[104] Ce point sera évoqué plus loin à partir du cas de Fusionidix.

la consultation de ces pièces que va se jouer l'admissibilité : il n'y a pas de déplacement du candidat pour passer une épreuve, c'est le dossier que va envoyer le candidat qui va faire l'objet de la notation, à l'admissibilité, pour tous les concours d'internes et tous les concours d'externes d'ingénieurs. Cela veut dire, lorsque l'on est dans une problématique de dématérialisation, que si on veut éviter de rematérialiser [des pièces] *à un moment ou un autre (ce qui n'est vraiment pas le but de l'exercice), il va falloir prévoir une infrastructure, et des interfaces, qui intègrent le fait que, dans un dossier, il y a d'une part des pièces qui permettent de juger de la recevabilité administrative des candidatures, et d'autre part toutes les pièces qui vont servir à la notation par le jury* »[105].

Cet extrait d'entretien introduit **deux éléments importants pour identifier la nature et les enjeux de la dématérialisation de la gestion des concours ITRF** : en premier lieu l'orientation initiale de la DGRH vers le développement d' « une infrastructure et d'interfaces » spécifiquement dédiées à la gestion des seuls concours ITRF, afin de garantir le contrôle de la réglementation et notamment sécuriser les droits d'accès aux dossiers de candidatures ; et, deuxièmement, l'idée que la dématérialisation visée par la mesure 57 du plan de simplification ne correspond qu'à un maillon (mais jusque-là manquant, et déterminant) d'une procédure conçue comme « une chaîne informatisée » complète.

Il convient en premier lieu de souligner que **les deux grandes catégories de concours des personnels universitaires**, celle des personnels académiques d'un côté, celle des personnels techniques de l'autre, disposent chacune de leur propre système d'information et de leur propre application de gestion, **respectivement GALAXIE et SENORITA**. Le fait est que ces deux univers de gestion informatisée se sont développés de manière indépendante, et que cette situation est jusqu'à aujourd'hui perçue et présentée (du moins par une partie des agents de la DGRH) comme légitime et même bénéfique :

« *On a un système d'information complètement dédié. Donc on a le portail web pour les candidats* [WebITRF], *avec tous les services web qui nous intéressent pour la dématérialisation ; et un outil de gestion associé* [SENORITA]*, l'un n'allant pas sans l'autre, dont la maîtrise d'œuvre est aussi à la DGRH – ce qui est aussi une exception historique. Et ces outils ne servent qu'à gérer le recrutement des ITRF. On avait bien essayé, historiquement, de s'inscrire dans des moules : GALAXIE n'existait pas encore lorsque ces concours ITRF ont été créés au milieu des années 1990, mais il y a eu des tentatives d'adaptation au système SAGAS, qui était l'ancêtre du système OCEAN, qui est devenu maintenant CYCLADE* […]. *Mais cela ne permettait pas d'entrer assez en profondeur dans toutes les particularités des recrutements. C'est pour ça que la décision a été prise, dès les années 1990, de plutôt s'orienter vers la construction d'un système propriétaire. L'idée de départ, des resposnables de l'époque, était je pense la bonne vision. Elle a été de dire : "comme on va être obligé, vu la myriade de concours à gérer* […], *de s'appuyer sur les établissements du sup pour organiser ces concours, mais que*

[105] Entretien avec des membres de la DGRH, le 1er décembre 2017.

ces concours sont des concours nationaux, il est important de garder un minimum de maîtrise de l'application de la réglementation stricte des concours. [Par conséquent] *il faut absolument que les outils encadrent.* »[106]

La **nécessité d'encadrer par les outils** est illustrée par le même agent de la DGRH à partir de l'exemple de l'établissement des arrêtés de nomination des jurys :

« *On s'est vu tout de suite, avec 200 gestionnaires, à l'époque, et on s'est dit : "les compositions de jury, elles vont être faites à l'échelon local, car on ne va pas s'amuser nous à monter 300 jurys comme ça. Donc, il nous faut des propositions locales de composition de jurys. Mais ça va être difficile de suivre ce qui se passe. Donc, si on veut que les arrêtés soient pris dans les temps, il nous faut des outils qui encadrent ces propositions de compositions – des outils permettant par exemple de vérifier qu'on ne va pas mettre un Ingénieur d'étude président d'un concours d'IGR (des choses de base, comme ça, mais qui, du fait de l'intervention de 300 gestionnaires, pourrait très bien arriver). On a donc mis au point des outils qui encadrent, ou plus près de ce que les bureaux de gestion définissent. Et ensuite, dès que les propositions sont faites, on gagne beaucoup de temps, parce que, comme tout est télétransmis (ça existe depuis le début de notre système) ça s'imprime dans le bureau des gestionnaires ici, où il y a à nouveau un contrôle, avant d'être porté à la signature du représentant du ministre. Donc on arrive comme ça à blinder les chaînes, à permettre une gestion sur le terrain, tout en assurant vraiment que les grandes étapes de la gestion, et de la réglementation, sont respectées. C'est ça l'idée.* » [107]

Cet **objectif de « blindage des chaines »** est encore largement recherché à travers la mesure inscrite dans le plan de simplification. Mais avant d'aborder ce point, il est utile de préciser en quel sens les concours ITRF sont conçus comme des « chaînes » et quel maillon de ces chaînes il était encore jugé utile de développer en 2016.

La mesure de dématérialisation figurant dans le plan de simplification s'inscrit dans le prolongement d'une démarche qui a été initié une dizaine d'années aupravant. L'un de nos interlocuteurs à la DGRH a ainsi tenu à souligner que :

« *La dématérialisation* [au sens de la mesure 57 du plan de simplification] *est venue se loger dans une chaîne informatisée qui existait déjà, mais où la dématérialisation n'existait que de façon segmentée. Autrement dit, ce n'est pas avec cette mesure qu'on a commencé l'informatisation. On est venu parfaire un système.* »[108]

Ce système a commencé à voir le jour au début des années 2000. À cette époque, la cellule informatique de la DGRH avait entrepris de transposer sur le web les services qu'elle avait

[106] Id.
[107] Id.
[108] Id.

initialement conçus pour le Minitel. Il s'agissait alors de services développés en technologie videotext permettant simplement de publier les résultats des concours. D'autres services ont commencé à être développés au milieu des années 2000, en utilsant cette fois les technologies web. Ces technologies ont été utilisées dans un premier temps pour que les candidats puissent éditer et imprimer eux-mêmes leurs dossiers de candidature. Le bénéfice recherché par ce changement de pratique était d'optimiser le temps auparavant consacré à l'acheminement vers le candidat, par voie postale, de son dossier de canidature vierge. Une étape supplémentaire, qualifiée de « *gros morceau* », a ensuite été franchie avec l'édition et la transmission en ligne des convocations aux épreuves :

> « *L'autre gros morceau, tel que nos concours sont organisés, a été les convocations des candidats en elles-mêmes. Il s'agissait pour le coup d'un document extrêmement sensible, puisque les convocations sont faites à 15 jours des épreuves, et qu'il faut que tout se passe bien, parce que si jamais les candidats ne reçoivent pas leurs convocations, c'est la catastrophe assurée. Il a donc fallu sérieusement sécuriser cela, ce qui, dans ce contexte de gestion n'était pas simple…* »[109]

Une fois franchie cette étape, **trois maillons de la gestion des concours ITRF étaient ainsi assurées de manière dématérialisée** : la demande du dossier d'inscription, la convocation aux épreuves, la publication des résultats. **Un seul maillon était alors identifié comme manquant :**

> « *La seule phase qu'il nous restait, c'était le retour du dossier par le candidat. Tout le reste avait été dématérialisé : les inscriptions, les convocations, tout ça s'est fait depuis "x" années, et c'est en production, et ça fonctionne très bien. La dernière chose qu'il restait à faire, en termes de dématérialisation, c'était donc le retour du dossier d'inscription lui-même, que le candidat avait déjà de manière dématérialisée, puisqu'il avait son dossier de maquette. Il ne lui restait donc plus qu'à éviter le dernier maillon postal qui nous restait dans le système : c'était le retour du dossier, dans les délais prescrits, pour s'inscrire au concours* »[110].

Pour un observateur externe, ce dernier maillon n'apparaît pas au premier abord plus difficile à réaliser que les autres. Et pourtant, **la DGRH a hésité plusieurs années à s'y atteler, pour deux séries de raisons.**

Une première série de raisons est à dominante juridique, et concerne l'égalité d'accès à la fonction publique :

> « *On a hésité parce que la composition même des dossiers soulève un certain nombre de problèmes. L'exemple bateau que je prends tout le temps, c'est celui des organigrammes : quand on a des concours "sur titres et travaux", en appui des rapports d'activité qu'on*

[109] Id.
[110] Id.

va demander aux candidats, on va leur demander, notamment pour les concours internes, l'organigramme des structures où ils travaillent. Ça, c'est un document qu'ils ne vont pas pouvoir saisir en ligne, d'autant plus que ce qu'on veut c'est des organigrammes visés (c'est un minimum, pour qu'on ne nous embrouille pas). Donc ils vont devoir scanner ces documents, pour nous les renvoyer. Or, déjà que l'accès au média web n'était pas évident pour toute notre population, l'accès en plus à des scanners, des outils comme ça pour numériser des pièces du dossier, sont des choses qu'on a hésité à mettre en œuvre, du moins à généraliser, pour une grosse partie de nos interlocuteurs. Parce que, une fois de plus, il faut souligner qu'il n'y a pas que des personnels en poste dans nos concours : il y a des vrais candidats externes, qui cherchent du travail, et qui ont des moyens limités, par définition. Donc il faut qu'on pense à tous ces aspects. »[111]

Une deuxième série de raisons touche quant à elle aux aspects plus directement techniques et aux moyens de concevoir et de produire (ou d'acheter) des outils permettant de structurer la phase de dépôt des pièces par les candidats et de gérer les droits d'accès des membres des jurys et des gestionnaires des concours aux différentes pièces des dossiers. Sur le dépôt des pièces, l'un de nos interlocuteurs de la DGRH nous disait ainsi :

« *On doit construire une chaîne complète, qui va permettre, dès le début de la chaîne, en amont, que le candidat remonte intelligemment pour nous son dossier - vu ce qu'on veut faire derrière. Autrement dit, il va découper son dossier. Donc, il faut prévoir des interfaces qui soient claires, pour lui dire comment récupérer, mettre tel formulaire à tel endroit.* »[112]

Ces instruments servant à structurer la remontée des pièces de dossiers des candidats sont le **premier des deux lots qui ont été programmés par la DGRH dans le cadre de la mesure 57** du plan de simplification. Ce travail a été réalisé en interne, par la Cellule informatique de la DGRH B, en lien avec le Bureau des concours. Les interfaces ont commencé à être conçues en février 2016, et ont commencé à être livrées en 2017. De premiers tests ont été réalisés en 2018, mais nous ne disposons pas des enseignements qui en ont été tirés.

Le développement des outils permettant de gérer les droits d'accès aux pièces des dossiers constituait **le second volet de la mesure 57**. Ce volet a été commandé à un prestatire externe au cours de l'année 2018. Les outils livrés devront permettre d'exploiter les dossiers dématérialisés des candidats avec des interfaces d'accès qui vont assembler les bonnes pièces du dossier pour le bon interlocuteur :

« *Il y aura tout un mécanisme. C'est notre application de gestion qui sera l'organisateur, qui distribuera aux bons utilisateurs, qui sont gérés dont cette interface de gestion, la*

[111] Id.
[112] Id.

bonne clé, au bon moment, pour accéder à la bonne partie du dossier - ces clés se désactivant automatiquement, par mesure de sécurité. »[113]

Au final, le projet de dématérialisation inscrit dans le plan de simplification est présenté au niveau de la DGRH comme une mesure ”gagnant-gagnant”, bénéficiant aussi bien aux candidats qu'à l'administration :

« *La mesure de simplification, elle est des deux côtés : du côté du candidat, puisqu'il n'a plus que du dépôt à faire, en ligne, et du côté de l'administration, puisqu'on a aussi sécurisé un process. C'est gagnant-gagnant : parce qu'il n'y a plus de papier - et il n'y en aura cette fois plus du tout -, et parce que c'est un process qui est évidemment plus ”sécure” pour nous, pour les centaines de concours que nous avons, la masse que nous avons à gérer.* »[114]

C'est du moins la perspective qui est ouverte pour les prochaines années, puisque, du côté des candidats, la dématérialisation du dossier de candidature n'est pas encore effective.

Par ailleurs, lorsque les agents du ministère évoque les « deux côtés » que sont le candidat et l'administration, ce n'est qu'à propos des procédures de recrutement des titulaires. **Or, pour les établissements, l'enjeu de la gestion du recrutement excède largement le périmètre des seuls personnels titulaires** en intégrant celui, également massif, des personnels contractuels. D'autant plus que l'administration centrale, compte tenu de ses prérogatives, ne déploie aucun instrument de gestion destiné à organiser et faciliter la gestion de cette partie du personnel des établissements. **Ceux-ci ressentent dès lors généralement le besoin (lorsque le règlement le leur permet) de développer leurs propres instruments dans ce champ de recrutement, ce qui n'est pas sans soulever d'enjeux d'interopérablité entre leurs différents instruments de gestion des recrutements, et plus largement avec leur SI RH et au-delà - en particulier leur SI Scolarité.**

3. Des initiatives locales concernant la gestion des personnels

Du point de vue des universités, la question de la gestion du recrutement ne peut se limiter à celle du recrutement des personnels titulaires. L'activité des universités repose en effet aujourd'hui de manière significative sur l'emploi de contractuels, tant du côté des personnels enseignants-chercheurs que du côté des personnels administratifs. Selon les universités interrogées dans le cadre de notre enquête, la part de contractuels représente ainsi entre 50 et 70% de leurs personnels administratifs. De plus, à l'échelle des établissements, la gestion du recrutement ne peut être totalement dissociée de la gestion plus large des personnels, qu'il s'agisse de la gestion de leur carrière (qu'ils sont réglementairement tenus d'assurer pour ce qui concerne les personnels titulaires) et, plus ordinairement, de la gestion de leur paiement.

[113] Id.
[114] Id.

Autrement dit, **tandis que l'approche par les différentes mesures du plan de simplification et par les différents projets conduits par l'administration centrale tend à ne considérer qu'une partie des personnels (les titutlaires) et à segmenter l'enjeu de la gestion des personnels en différentes fonctions (recrutement, carrière, paiement, planning etc.), adopter le point de vue des établissements conduit à appréhender la gestion des RH sous un angle systémique et dynamique**. Cela conduit dans le même temps à saisir les universités comme des organisations, autrement dit comme des établissements cherchant à organiser leur action collective, en particulier en ce qui concerne l'utilisation de leurs ressources qui, sur le plan financier et budgétaire, correspondent à hauteur de 80% à leur masse salariale, c'est-à-dire au total des salaires versés à leurs personnels.

Une telle appréhension de la gestion des RH vaut d'être dans un premier temps saisie à partir de la manière dont les établissements perçoivent l'enjeu des instruments de gestion des recrutements (point que nous aborderons à partir des cas de Fusionidix et de Pariphérie). On précisera ensuite la manière dont cet aspect est travaillé par des considérations stratégiques et organisationnelles plus larges des universités en matière de RH (à partir des cas de Paris-Monde et de Fuisionidix). On présentera pour finir (en illustrant notre propos avec le cas de Métropisite) que les enjeux de simplification de la gestion des personnels se traduisent localement par la conduite de deux logiques d'action différentes et non nécessairement intégrées : celle de l'aide à la décision et celle de la démarche qualité.

3.1 Des instruments pour dématérialiser la gestion des recrutements (Fusionidix et Pariphérie)

Concernant les instruments de gestion des recrutements, il convient en premier lieu de souligner que **les universités ne sont pas placées dans les mêmes conditions d'action pour le recrutement des personnels enseignants-chercheurs et pour le recrutement des personnels administratifs**. L'offre d'instrument nationaux est spécifique à chacun de ces sous-domaines. Mais surtout, la réglementation nationale ne confère pas les mêmes marges de manœuvre aux établissements pour développer leurs propres instruments dans chacun de ces sous-domaines. Nos interlocuteurs à **Fusionidix** présentent ainsi leur situation générale en termes d'usage de logiciels de gestion des recrutements :

> « *Depuis le début on travaille avec les logiciels. Mais, à chaque type de recrutement, il y a des pratiques différentes.*
> *Côté concours enseignants, on travaille depuis le début avec GALAXIE, que ce soit pour les enseignants-chercheurs titulaires comme pour les contractuels (sur ce que permet GALAXIE, donc les ATER notamment). On travaille avec les briques qui sont offertes par GALAXIE, avec plus ou moins de satisfaction, puisqu'elles ne vont pas très loin en termes de dématérialisation. Mais, comme la réglementation permet de proposer d'autres solutions, on a pallié cette absence de dématérialisation en développant une appli de gestion des candidatures qui permet de déposer des candidatures et ensuite de gérer les accès en RH et d'ouvrir les accès aux membres des jurys.* […] *Pour les internes, On utilise la brique ALTAÏR* [de GALAXIE], *avec aussi notre application de dépôt de*

dossiers pour la gestion des candidatures. Pour tous les autres types qui ne sont pas couverts par GALAXIE [i.e. les contractuels hors ATER], *on fonctionne avec notre appli uniquement et des appels à candidatures qui se font via le site de l'université.*
Côté concours ITRF, on n'a pas le choix, on utilise l'application nationale SENORITA, avec les dossiers papier. […] *Et on n'a pas la main pour développer des outils maison, parce que réglementairement ce n'est pas possible. Et donc on n'a rien, on n'a aucun outil pour tout ce qui est recrutement de personnels BIATSS (et recherche d'ailleurs). Du coup, on fonctionne uniquement par mails : on reçoit un nombre incalculable de mails, on a des boîtes à n'en plus finir pour tous nos recrutements, etc. Donc c'est vraiment très artisanal, ça devient chronophage, et ce n'est pas du tout sécurisé, car il n'y a pas de lisibilité du processus pour l'ensemble des acteurs. Du coup le service recruteur ne sait pas forcément où en est le recrutement…* »[115]

Si **cette situation globale est jugée instastisfaisante** au regard des enjeux d'efficacité dans la gestion de leur propre établissement, les responsables RH de Fusionidix ne formulent pas pour autant une perception strictement locale, négligeante ou ignorante de l'environnement institutionnel dans lequel leur activité de gesion s'inscrit. À propos des outils pour gérer le recrutement des ITRF, leur discours ne manque pas de reconnaître certains avantages au fait de disposer d'un instrument national et unique, conçu en premier lieu pour contrôler l'application de la réglementation nationale :

« *Je pense qu'au niveau du ministère c'est quelque chose de très ancré de vouloir garder le contrôle sur SENORITA dans son intégralité, et d'éviter que chaque établissement développe son petit outil de son côté. Mais, d'un autre côté, c'est très bien : je pense qu'on est tous preneurs de pouvoir avoir tous la même chose. Les collègues qui utilisent SENORITA en sont contents : ça permet assez facilement de communiquer avec les autres établissements, en particulier quand on est centre organisateur, et non affectataire (c'est d'ailleurs souvent le cas). Et ça a l'avantage d'être l'application que tout le monde utilise, ce qui n'est pas toujours le cas sur les autres types de recrutements. Donc, tout le monde parle de la même chose et a les mêmes types de fichiers à disposition. Là, on fait tous le même métier. Alors que, quand on travaille avec des outils différents, ça peu vite être plus compliqué de communiquer. Donc je pense qu'on n'est pas les seuls à être preneurs d'une solution effectivement nationale et unique.* »[116]

Inversement, ce n'est pas parce que des instruments ont été développés localement qu'ils donnent entière satisfaction. À propos des outils maison pour dématérialiser la gestion du recrutement des enseignants-contractuels, l'un de nos interlocuteurs de Fusionidix indique ainsi :

« *Beaucoup d'universités ont fait leur petit système pour arrêter la profusion de dossiers qui arrivent par courrier, avec tous les retards que ça peut impliquer. Cela s'est avéré*

[115] Entretien avec des membres de la Direction des ressources humaines de Fusionidix, le 5 décembre 2018.
[116] Id.

d'autant plus nécessaire que la procédure est devenue de plus en plus complexe, et qu'il y a de plus en plus d'étapes à respecter avant que les comités [de recrutement] *puissent se réunir par exemple. Donc c'était important de dématérialiser, pour dégager plus de temps de travail pour le jury. À ce titre, notre petite application maison rend très bien le service qu'elle est censée rendre, mais ça pourrait être beaucoup mieux… Mais comme le travail* [de réalisation d'une nouvelle application] *est assez complexe, pour l'instant on fait avec ce qu'on a.* »[117]

En quoi consisterait un instrument plus satisfaisant ? Et en quoi le développement d'un tel outil est-il si complexe aux yeux des responsables RH d'un établissement ?

À la première question, la réponse ne tient pas dans le souhait de disposer d'une application qui permettrait de gérer de manière dématérialisée tous les types de recutements (titulaires et contractuels, qu'ils soient enseignants-chercheurs ou BIATSS), ni plus modestement tous les recrutements contractuels (enseignants, chercheurs ou BIATSS). Il s'agirait en prioritairement d'assurer les relations dynamiques (interopérabilité) entre les instruments de recrutement et le SI RH de l'établissement, afin de pouvoir automatiser la gestion (et donc le contrôle) du processus d'« autorisation de recrutement » :

« *Le souhait c'est vraiment de couvrir l'intégralité du processus de recrutement, et pas seulement la partie « candidatures et gestion des candidatures » : aussi la partie « autorisation de recrutement ». Par exemple : "je suis chercheur dans un laboratoire, j'ai décroché un projet de recherche, je souhaite recruter une personne sur les critères spécifiques qui me sont aloués par l'ANR : je déclenche le processus" … L'idée serait d'avoir un outil qui intervienne en amont de la publication du profil et du dépôt des candidatures, donc dès l'expression du besoin, dès la qualification du poste, et dès la disponibilité des crédits, pour définir le profil de poste et obtenir la validation institutionnelle (par les différents services : RH, finance), puis, en aval, de lancer le processus de sélection des candidatures. Et, si on allait jusqu'au bout, l'idée serait d'avoir quelque chose qui pourrait aussi déverser directement les données dans le SI RH pour la prise en charge et la gestion du contrat.* »[118]

À Fusionidix, le projet de développer un tel instrument est bien parvenu à attirer l'attention des instances dirigeantes de l'université :

« *Ça fait partie des sujets prioritaires qui sont pointés par l'équipe de direction de l'université et par la présidence.* »[119]

Pour autant, la démarche n'a pas encore pu se conrétiser :

[117] Id.
[118] Id.
[119] Id.

« *On a défini un plan, des groupes de travail ont été mis en place, mais qui pour l'instant n'ont pas abouti à une décision politique de l'établissement*. »[120]

Ce défaut de « décision politique de l'établissement » nous renvoie à la complexité précédemment évoquée par nos interlocteurs. En l'occurrence, cette complexité ne tient pas au contenu du projet et à ses caractéristiques techniques. Elle renvoie plutôt au fait que les instances de direction de Fusionidix, conscientes des enjeux des SI pour l'amélioration du fonctionnement de l'établissement, souhaitent renforcer les capacités de l'établissement à développer en interne ses propres applications. Un débat est donc actuellement en cours pour savoir si les nouveaux outils RH de recrutement seront développés en interne ou en passant par un prestataire externe (option jusque-là privilégiée par les responsbales RH).

Précisons que l'idée de développer l'interopérabilité entre les instruments de recrutement et le SI RH de l'établissement est loin d'être une préoccupation spécifique à Fusionidix. Une université au profil très différent, telle que **Pariphérie**, s'est ainsi d'ores et déjà engagée dans cette voie. Comme Fusionidix, cette université dispose depuis plusieurs années de son propre outil de recrutement d'enseignants-conctractuels (E-VACATAIRE). Mais à la différence de celui utilisé par Fusionidix, celui de Pariphérie permet d'assurer la jonction entre le SI RH et le SI Scolarité, facilitant ainsi non seulement le recrutement des vacataires mais aussi la mise en paiement de leurs heures d'enseignements (vacations). :

« *On a des logiciels qui ont été développés en interne, qui sont de vraies pépites, en particulier pour tout ce qui est la gestion des vacataires. Cette démarche a été lancée en RH, mais est maintenant gérée en Scolarité. […] On a ainsi un outil qui permet de gérer de manière dématérialisée les contrats des vacataires, et cet outil communique avec un autre outil qui permet de gérer la charge d'enseignement (aussi bien des vacataires que des titulaires, en prenant pour les uns leurs heures de vacations, et pour les autres leurs charges d'enseignement et les heures complémentaires)*[121].

Lorsque les conditions d'interopérabilité sont réunies sur un maillon des SI (ici SI RH et paeiment), cela permet d'envisager d'autres développements moins liés à la gestion du personnel et des finances, telles que la gestion des salles :

« *Cet outil est partiellement couplé avec un outil de gestion des salles et des ressources, qui s'appelle Hyperplanning. Et le projet c'est de finir de coupler cela*. »[122]

Il reste que les démarches de simplification engagées par les universités dans le champ des RH ne se réduisent pas au développement d'instruments propres. Elles sont avant tout l'expression des politiques RH portées par les établissements.

---

[120] Id.
[121] Entretien avec le vice-président des systèmes d'information et le directeur des systèmes d'information de Pariphérie, le 27 mars 2018.
[122] Id.

3.2 Des instruments au service de politiques RH (Paris-Monde et Fusionidix)

Si les démarches de simplification engagées par les universités sont l'expression des politiques RH portées par les établissements, il convient de préciser qu'il existe **deux manières bien différentes de conduire une politique visant à transformer en la simplifiant la gestion des RH dans les universités**. Paris-Monde et Fusionidix fournissent à ce titre deux cas de figure éclairants : la première a renouvelé ses pratiques et instruments de gestion RH en adopant une démarche consistant en premier lieu à redéfinir une procédure au centre de la vie institutionnelle des universités, à savoir la procédure annuelle de révision des effectifs ; la seconde a quant à elle suivi une voie plus habituelle (Gibert, Thoenig, 2019), celle cherchant à transformer ses pratiques en l'initiant par une modification de sa structure formelle et de l'organigramme de ses services.

Selon le précédent DGS de Paris-Monde, la simplification a été au cœur de la politique RH qui y a été conduite au cours des dix dernières années. Cette démarche avait été lancée dans un contexte marqué par le besoin de redresser la situation financière de l'université :

> « *Avant moi, il y avait eu deux DGS qui avaient laissé un peu de flottement dans l'administration et dans la relation avec le politique. Mon rôle a été de remettre un peu tout ça en cohérence. Et puis je devais contribuer au redressement financier de l'établissement, car le fond de roulement avait été bouffé au début des années 2010. Donc, il fallait serrer la vis, et redresser l'établissement. Mais je n'ai pas fait ça tout seul (je n'ai pas la prétention de le dire). Je m'insérais dans le collectif, et le collectif était déjà très bien constitué car il y avait le président, qui avait sa vision, qui était très claire et qui ne changeait pas. Et il était soutenu par une vice-présidence « Moyens et ressources » qui était très performante, qui portait politiquement et quasiment aussi techniquement le projet de redressement. Car* [tous les deux, le président et le vice-président] *avaient des compétences assez pointues en budget, et en plus de ça il n'y avait pas grand monde à l'époque dans les services (il n'y avait pas vraiment de compétences avérées, ni à la direction comptable, ni à la direction du budget et des finances). Donc c'est eux qui ont un peu tout fait : c'est eux qui faisaient les budgets, qui faisaient les circulaires internes, qui surveillaient l'exécution des budgets, et qui éventuellement rappelaient à l'ordre dans l'année. Enfin quoi, c'était eux les chefs d'orchestre.* »[123]

Une des caractéristiques de la démarche engagée est ainsi d'avoir été directement portée par le niveau politique de l'université, de la définition de la stratégie (la « *vision* ») à sa mise en œuvre (« *ils ont un peu tout fait* »).

Cette démarche, qui s'est avérée concluante, a notamment été rendue possible par la création d'un nouvel instrument, un logiciel servant à gérer la révision annuelle des effectifs :

[123] Entretien avec le Directeur général des services de Paris-Monde, le 6 avril 2018.

« *Ce qui est caractéristique d'une université telle que Paris-Monde, c'est que, quand on essayait de progresser en tentant des "coups" de simplification, de stratégie, et bien on n'y arrivait. Par exemple, quand on voulait déployer un outil important, tel qu'un outil qui a été extrêmement simplifiant (même si ça a été un peu un rouleau compresseur) : le logiciel SIREA* [Système d'information de révision des effectifs annuels], *c'est-à-dire le logiciel de pilotage de la marge salariale et des effectifs. On a déployé des choses comme ça, qui ont été vraiment structurantes. C'est un outil propre, mais* [surtout] *il y avait tout le pilotage derrière, toute la structure qui était cohérente avec cet outil. C'est-à-dire que tout ça a marché comme un seul homme. Cet outil, qui aurait mis le feu dans n'importe quelle autre université, était ici cohérent avec la vision que chacun avait de l'université, c'est-à-dire une université qui est un vrai établissement, et qui doit répondre à ses enjeux d'établissement. Et donc, si on doit économiser de la masse salariale, on contribue, on doit se mettre au diapason.* »[124]

Sans nier que l'invention de ce nouvel outil a rendu possible le renouvellement des pratiques RH de l'établissement, la Directrice de la recherche de Paris-Monde considère pour sa part que c'est avant tout par la méthode adoptée que la direction de l'établissement est parvenue à ses fins :

« *En fait, ce n'est pas tellement l'outil* [qui a permis de réformer le fonctionnement de l'établissement], *c'est plutôt la méthode. C'est une méthode, que je ne dirais pas extraordinaire (ça paraît être de bon sens), mais ce n'est pas comme ça que ça fonctionnait jusque-là. Cette méthode porte sur la révision des effectifs : au lieu de la faire en postes, on l'a faite en masse salariale. Il a été décidé au niveau de l'université qu'une composante aurait le droit d'avoir sa propre stratégie de redéploiement de postes à partir du moment elle parvient à en libérer 15% pour la politique commune de l'université* [i.e. pour son redressement financier]. *Exemple : il y a cinq départs en retraite à l'UFR de Chimie : "si vous parvenez à libérer le niveau demandé de masse salariale, alors vous faites ce que vous voulez du restant. C'est à vous de nous proposer des priorités. Vous pouvez transformer les profs en BIATSS, ou des BIATSS en profs. Après, bien sûr, il y aura le droit de regard du politique de l'université, mais voilà.* »[125]

Cette méthode est présentée comme porteuse d'importants changements dans la mesure où elle permet de rompre avec l'inertie du remplacement « poste » pour « poste » qui alourdit à terme mécaniquement la masse salariale des personnels enseignants-chercheurs, et conduit tout aussi mécaniquement à devoir réduire la masse salariale des personnels BIATSS :

« [Dans certaines universités] *ils ont une politique, depuis des temps immémoriaux, qui consiste à remplacer un prof par un prof. Il n'y a pas de débat là-dessus. Mais, du coup, ça appauvrit complètement l'université, parce que si vous remplacez un poste par un poste, avec le GVT* [Glissement vieillissement technicité], *tout ça fait que globalement*

[124] Id.
[125] Entretien avec la Directrice de la recherche de Paris-Monde, le 12 décembre 2018.

vous diminuez les BIATSS. Et puis surtout, il n'y a pas de politique. Globalement, quand vous commencez cette politique à un temps T, si vous ne la changez pas, 300 ans plus tard, vous avez exactement le même profil d'enseignement, le même profil de recherche, mais vous êtes beaucoup plus pauvre en administratifs et techniciens. »[126]

Si l'ancien DGS de Paris-Monde concède le caractère « *rouleau compresseur* » de la démarche RH portée depuis une dizaine d'années, c'est que « *toute la procédure budgétaire était fondée autour de l'outil* » et que le déploiement de l'outil a abouti à ce que « *beaucoup de composantes ont vu leur masse salairale diminuer pendant des années* ». La démarche adoptée n'en reste pas moins bénéfique à ses yeux dans la mesure où elle a généré de « *vraies simplification* » (politiques) dans les relations entre la direction de l'université, les composantes, et les personnels :

« *Ces aspects-là sont pour moi de vraies simplifications. C'est-à-dire que la procédure budgétaire, qui était fondée autour de l'outil SIREA, notamment la partie salariale, qui est quand même le plus gros morceau du budget, et bien elle était compréhensible, elle était menée du début à la fin, elle était portée. Ce n'était pas comme dans toutes les autres universités ou il y a toujours des gens qui viennent tendre la sébile... Il n'y avait pas ce magma de séditions de partout : il y avait l'outil, qui était porté par le président et ses vice-présidents, et on allait jusqu'au bout. Et, en plus, les critères étaient relativement objectifs. Il y avait des échanges malgré tout - d'ailleurs le président s'impliquait dans les échanges. Mais, à la fin, il y avait la facture. C'était : « bon, on ne vous renouvelle que 70 % de la masse salariale ». Et c'était ça pendant quelques années : beaucoup de composantes ont vu leur masse salariale diminuer, ce qui du coup les a amenées à réfléchir à leur organisation, et à se rendre compte qu'en fait elles n'étaient pas bien organisées* »[127].

Dans cette conception de la simplification, à la fois directement portée politiquement et indissociable d'obectifs de nature budgétaire et financière, le rôle des structures administratives de l'université n'est pas un point de départ, mais plutôt un aboutissement. Ainsi, la DRH de Paris-Monde aurait elle-même vu ses capacités d'action se (re)définir en cohérence avec le processus de redressement financier de l'université :

« *La DRH a bien pris en charge tout ce qui était dialogue social, et aussi accompagnement de la structuration des départements. Dans le dialogue de gestion, c'est un service qui a joué un vrai rôle de conseil et d'accompagnement. Il a permis aux composantes de monter en réflexion sur leur organisation, et il a ainsi permis de tenir la masse salariale, c'est-à-dire de discuter vraiment de "qui fait quoi" à l'intérieur de telle ou telle composante* […] *de sorte que les composantes adaptaient leurs demandes dans un sens qui était plutôt assez vertueux* »[128].

[126] Id.
[127] Id.
[128] Id.

La démarche suivie à **Fusionidix** a été globalement inverse. Dans son cas, le processus de fusion a été saisi, politiquement et administrativement, comme une occasion de « *professionnaliser le recrutement* ». Le point de départ adopté pour lancer cette transformation a été de créer une nouvelle structure formelle, présentée comme novatrice dans le champ des universités, à savoir un « service des recrutements » :

> « *Au moment de la fusion il y a eu cette idée de créer un service des recrutements, qui allait rassembler tous les types de recrutements qui pouvaient se faire dans les universités (donc les concours enseignants, enseignants-chercheurs, les concours ITRF, et tout ce qui est recrutement de personnels contractuels, BIATSS en général). C'est assez nouveau je pense : c'était assez nouveau à l'époque, et le modèle n'est pas encore très répandu. L'idée c'était de professionnaliser le recrutement et d'en faire une activité qui n'est pas une activité qu'on fait quand on a un peu de temps à côté, mais vraiment de mettre des procédures en place, et de faire un travail de qualité, plus que juste brasser la quantité - puisque c'est souvent ça le recrutement.* »[129]

Cette approche organisationnelle de la gestion du recrutement ne se justifie pas directement par sa cohérence avec une stratégie concernant le devenir de l'établissement (sa situation financière, sa masse salariale, son offre de formation, ses domaines de recherche). Elle se justifie avant tout en référence à l'identité d'un métier (le recrutement à l'université) et au bénéfice que peut retirer une université à réorganiser ses services en réunissant au sein d'une même entité les personnels exerçant ce métier.

Le moyen adopté par Fusionidix pour affirmer l'identité du métier du recrutement et professionnaliser cette activité a consisté, en créant un service spécifiquement dédié, à distinguer clairement « gestion du recrutement » et « gestion du personnel » :

> « *Avant, les recrutements d'enseignants, et notamment les concours, étaient gérés par les gestionnaires de personnel - c'est à dire les personnes qui font la gestion individuelle et collective. En plus, les concours ça arrivait à une certaine période* [de manière concentrée]. *Or, on ne peut pas tout faire : quand on a un travail déjà à 100%* [de gestionnaire de personnel], *rajouter les concours, c'était beaucoup de travail en plus, et ça ne permettait pas de travailler finement sur chaque retour de comités de sélection, sur chaque membre de jury, et sur chaque candidat, pour voir s'il n'y avait pas des problèmes* […]. *Tout ça c'est des choses que, je pense, un gestionnaire au sens large n'a pas le temps de faire, en tout cas pas bien, sur une masse de candidatures, qui peut aller jusqu'à 2 000 candidatures. Par ailleurs, les concours, c'est très normé, donc c'est particulier. Et à côté de ça, il y a les recrutements contractuels. Et le recrutement, c'est un vrai métier. C'est un métier, ici, qui appartient aux chargés de recrutement.* »[130]

[129] Entretien avec des membres de la Direction des ressources humaines de Fusionidix, le 5 décembre 2018.
[130] Id.

Cette nouvelle différenciation et spécialisation des tâches de recrutement est ainsi présentée comme étant de nature à « *vraiment mettre en place des procédures* » et ainsi avoir « *une démarche qualité* » :

> « *Mettre en place de vraies procédures, c'est avoir une démarche qualité, c'est-à-dire rechercher la qualité dans ce qu'on fait, plus qu'avant, où on était vraiment sur de l'abattage : on recevait les candidatures, on les faisait passer au jury, sans qu'il y ait d'examen particulier, sans qu'il y ait "d'oeil RH". On était une boîte aux lettres : on regardait si tout allait bien, s'il y avait bien tous les papiers, et puis on les passait. Maintenant, selon les types de recrutements, il y a des choses différentes. Sur les concours enseignants-chercheurs par exemple, les collègues qui sont en charge de les gérer vont être très attentives à tout ce qui est respect d'impartialité, égalité de traitement des candidats etc. : que tout ça soit bien fait. Car pour les comités de sélection, par exemple, il y a quand même des choses très précises à produire : des motivations à apporter, etc.* [...] *Et cette qualité, elle est aussi dans l'analyse qui est faite, pour ensuite remonter au niveau de la présidence.* »[131]

Les bénéfices accordés par l'approche organisationnelle de Fusionidix sont ainsi présentés comme étant de deux types. « Faire de la qualité », plutôt que de la quantité, consiste en premier lieu à être davantage soucieux des processus de mise en œuvre : dans l'esprit de nos interlocuteurs, le renouvellement de leurs pratiques en matière de recrutement tient à les conformer plus soigneusement à la réglementation en « *mettant en place des procédures* » permettant que « *tout ça soit bien fait* ». En second lieu, la nouvelle structuration formelle des services RH est censée permettre de produire des analyses sur les questions du recrutement, et améliorer ainsi, en l'enrichissant d'informations auparavant absentes, la rétroaction du niveau administratif vers le niveau décisionnel de la présidence. Cette question de l'articulation entre « démarche qualité » et « aide au pilotage » sera abordée dans la sous-section suivante, à partir du cas d'un processus de dématérialisation de la gestion des heures d'enseignement engagé à Métropisite.

3.3 Articuler « aide au pilotage » et « démarche qualité » : le défi d'une gestion porteuse de simplification (Métropisite)

De même que Paris-Monde dix ans auparavant, **Métropisite** s'est récemment trouvée confrontée à une situation de déficit budgétaire. Compte tenu du poids de la masse salariale dans le budget de l'établissement, cette université a également cherché à traiter le problème en ciblant prioritairement une réduction de ses dépenses de personnel. La « solution RH » adoptée par Métropisite se distingue toutefois de celle qu'avait suivie Paris-Monde : plutôt que d'actionner le levier de la transformation de la procédure annuelle de révision des effectifs (et plus largement de la procédure budgétaire), en obligeant les composantes à raisonner en termes de masse salariale et non plus en termes de postes, la voie suivie par Métropisite a consisté dans un premier temps à geler 80% des postes prévus dans les campagnes de recrutement et à

[131] Id.

modifier l'offre de formation de l'université, en obligeant les composantes à réduire le volume d'heures d'enseignement au sein des formations qu'elles délivrent[132].

En complément de cette stratégie financière, la direction de l'université a souhaité améliorer son contrôle de la consommation des heures d'enseignement au sein de l'ensemble des formations. Elle a à ce titre mandaté son vice-président numérique, en charge des SI, pour doter l'établissement d'un nouvel instrument de gestion dématérialisée des heures d'enseignement. Après avoir étudié plusieurs options, ce vice-président s'est finalement tourné vers un logiciel dénommé SAGHE, créé il y a dix ans par une autre université (nommée ci-après Métropiphile) :

> « *La mission qui m'avait été confiée c'était de trouver un nouveau logiciel qui permette de fiabiliser et surtout d'affiner notre pilotage des heures d'enseignement, dans une perspective économique - pas uniquement économique bien sûr, mais aussi pour ça. On n'a pas basculé sur un logiciel AMUE parce que ça ne convenait pas, et je pense d'ailleurs qu'il ne s'est pas mis en place. On travaille finalement avec Métropiphile, qui a mis au point un logiciel qui s'appelle SAGHE, qui est un logiciel qui correspond en tout point à notre fonctionnement SI à Métropisite. C'est vraiment un logiciel qui parle avec toutes nos applications : on a vraiment une chance folle. Donc on a lancé le projet, et ça se passe très bien avec l'équipe de Métropiphile* »[133].

Nous allons le voir, le **partenariat Métropisite/Métropiphile** va au-delà d'un simple achat et d'une simple fourniture de logiciel. Ce partenariat correspond à une démarche d'accompagnement que Métropiphile s'est mis à développer en réponse au nombre grandissant de sollicitations venant d'établissements intéressés par son logiciel. Le reponsable de ces partenariats à Métropiphile (qui est le Directeur général des services adjoint de l'université) souligne d'ailleurs qu'il sélectionne ses partenaires après avoir évalué non seulement l'ajustement du logiciel au fonctionnement de l'établissement demandeur, mais aussi en fonction du degré d'engagement de l'ensemble de l'établissement demandeur dans la démarche d'accompagnement, et donc du caractère politique de la demande. Une ligne directrice de l'accompagnement consiste à articuler « aide au pilotage » et « démarche qualité ». Mais avant de préciser cela, il est nécessaire de présenter en quoi consiste le **logiciel SAGHE** et quelles sont les conditions concrètes de sa mise en œuvre.

Le logiciel SAGHE a été conçu pour simplifier et sécuriser la gestion des heures d'enseignement, en la dématérialisant et en l'automatisant. Le concept d'« heures d'enseignement » recouvre ici la totalité des heures d'enseignement, touts types confondus (service réglementaire des enseignants-chercheurs titulaires, heures complémentaires de ces mêmes enseignants-chercheurs, ainsi que les heures assurées par les vacataires). Autre précision : le logiciel couvre l'ensemble des étapes de la gestion des heures d'enseignement :

---

[132] Entretien avec le Directeur de cabinet du président et avec le Directeur général des services de Métropisite, le 20 février 2019. Nos interlocuteurs nous ont à cette occasion indiqué qu'au au terme de la démarche évoquée l'université avait cessé de financer 40 000 heures d'enseignements.

[133] Entretien avec le Vice-président systèmes d'information de Métropisite, le 18 décembre 2018.

depuis la définition de l'offre de formation jusqu'à la mise en paiement des heures, ainsi que la procédure de certification des comptes de l'établissement :

> « *L'idée c'est que l'on couvre tout le spectre. De l'élaboration de l'offre de formation – c'est-à-dire le modèle économique initial, avant de démarrer les formations on construit un modèle économique : SAGHE intervient. Jusqu'à la certification des comptes à prépaiement puis régularisation de tous les comptes – et SAGHE intervient aussi sur les avis de certification des comptes.* »[134]

Les deux principaux bénéfices recherchés à travers l'utilisation du logiciel sont ainsi la simplification (en l'occurrence celle du paiement des heures d'enseignement) et la sécurisation budgétaire (des activités de formations et plus largement de l'établissement). Sur la simpification, le responsable du projet SAGHE témoigne ainsi de la réaction de ses partenaires lorsqu'il leur présente pour la première fois le fonctionnement du logiciel :

> « *Simplification : puisque pour toutes les UFR, pour tous les départements, toutes les structures, on va faire un seul total. Il y a une époque où telle UFR payait ses heures, la formation continue payait ses heures, l'enseignement à distance payait ses heures etc. Là, avec SAGHE, on appuie sur un bouton - c'est le côté le plus spectaculaire, qui étonne toujours les partenaires - on appuie sur un bouton, et ça lance le paiement.*
> *Et là on nous dit : " Mais nous on met des jours, parce qu'on a des états de paiement qui nous arrivent de partout, qu'on vérifie, on regarde les plafonds, machins…". Et nous on dit : " Ben, les plafonds on les vérifie ici, chaque fois qu'on saisit des heures : on vérifie évidemment que l'enveloppe n'est pas dépassée, et on vérifie que le plafond n'est pas dépassé".*
> *Ce qui veut dire que cette heure, quand elle est enregistrée dans SAGHE, les dépassements de plafond sont gérés en amont. Ce qui veut dire que quand ensuite on va faire le compte des heures faites, et qu'on va soustraire les heures complémentaires, tous les contrôles préalables ont été effectués. Ça ne peut pas dépasser ce qui a été prévu. Donc, on sait qu'on a les moyens, et on sait que réglementairement on ne dépasse pas les plafonds qui doivent l'être, et budgétairement on ne dépasse pas les plafonds que l'on a.*
> *Donc, tout ce dispositif est sécurisé. Et du coup très rapide, parce qu'avec SAGHE, on appuie sur un bouton, ça nous crée le lot de paiement, on fait signer par l'agent comptable, on l'envoie dans le logiciel de paye, et basta.* »[135]

La mise en place de ce logiciel introduit et nécessite un changement *a priori* anodin mais pour autant notable dans les relations entre les enseignants et la direction de l'établissement : il nécessite que les enseignants déclarent leurs heures d'enseignement en amont (seules ces heures préalablement déclarées seront payées), puis que les enseignants déclarent au fil de l'eau le « service fait » conforme au « service prévisionnel ». Ce changement est présenté par le VP Systèmes d'information de Métropisite en soulignant que cette pratique requiert que

[134] Entretien avec le Directeur général adjoint des services de Métropiphile, le 10 janvier 2019.
[135] Id.

l'enseignant utilise désormais son Environnement numérique de travail (ENT) à des fins de gestion et de mise en paiement de ses heures d'enseignement :

> « *Un truc tout bête, mais qui est vraiment très parlant, c'est qu'à partir de maintenant les enseignants vont devoir passer par l'ENT pour valider leurs heures, et s'ils ne le font pas ils ne seront pas payés.* […] *Et je peux vous dire que quand un enseignant sera obligé de passer sur l'ENT pour valider ses heures et être certain d'être payé, à une date précise, je peux vous dire que l'utilisation de l'ENT, elle va grimper.* […] *On est obligé d'en arriver là. C'est une réalité : le pilotage des universités doit être tellement fin, qu'on est obligé de prendre certaines décisions comme ça, qui peuvent sembler très contraignantes…* […] *Mais l'acceptabilité de l'outil se fera, parce que les gens seront payés s'ils acceptent l'outil, sinon ils ne seront pas payés. Donc je peux vous dire que l'acceptabilité ça va être 100% !* »[136]

Le responsable du projet à Métropiphile reconnaît le **caractère contraignant du logiciel** pour les enseignants, mais tout en soulignant de son côté les bénéfices qu'ils en tirent également :

> « *Dans le principe, pour les enseignants, le logiciel présente un double visage. D'un côté il lui suscite la crainte d'un flicage : "à partir du moment où on va voir tout ce que je fais et tout ce que je ne fais pas, ma vie va se compliquer". Mais, en même temps il peut l'amener à se dire : "je dispose d'outils que je n'ai jamais eus, et j'ai une vision complète de l'ensemble de ma situation d'enseignant, que je n'ai jamais eue, et c'est super". Donc* [pour les porteurs du projet], *l'enjeu c'est clairement de mettre en avant la partie positive, et de minorer l'autre. Donc c'est quelque chose qu'on travaille avec nos partenaires.* »[137]

Ces réflexions et ce "travail" évoqué en matière d'**acceptabilité de l'instrument** amène à préciser ce qui, aux yeux des concepteurs et disséminateurs de ce logiciel, conditionnent concrètement le succès d'une telle conduite de changement. Une **première condition** réside dans l'état initial du fonctionnement de l'établissement cible, autrement dit dans la manière dont il gère habituellement les heures d'enseignement. Le responsable du projet SAGHE considère pour sa part qu'il existe deux types de gestion des heures, l'une privilégiant une entrée par les vœux des enseignants, l'autre prévilégiant une entrée par le pilotage de l'offre de formation. De son point de vue, le logiciel que lui et son équipe ont développé n'est adapté qu'aux établissements fonctionnant de la seconde manière.

Une **deuxième condition** est plus technique et dynamique. Pour pouvoir fonctionner, le logiciel SAGHE nécessite que les différentes briques concernées du système d'information de l'établissement soient interopérables. Il s'agit en l'occurrence de pouvoir croiser des informations détenues dans les bases de données des différentes composantes de l'université, et dans différents types de bases de données (Scolarité, RH, Finance) :

---

[136] Entretien avec le Vice-président systèmes d'information de Métropisite, le 18 décembre 2018.
[137] Entretien avec le Directeur général adjoint des services de Métropiphile, le 10 janvier 2019.

« Typiquement, un truc tout bête, c'est que, en termes de composantes ou de structures, selon le type de bases de données, on n'a pas la même nomenclature, on n'a pas le même code. Par conséquent, c'est très difficile de croiser, par exemple, les étudiants qui sont inscrits dans une composante donnée, avec la masse salariale associée des enseignants, ou des personnels administratifs, et les heures d'enseignement. Parce que, comme c'était des bases indépendantes, chacun a monté sa structure en fonction de ses besoins.
Or, l'objectif de soutenabilité de l'offre de formation nécessite de croiser tout un ensemble d'informations : le nombre d'étudiants, le nombre d'heures d'enseignement, la masse salariale associée, les dépenses… Et on s'est vite rendu compte que pour faire cela, il fallait interroger la base scolarité, la basse finance, la base RH. […]
Comme SAGHE veut s'appuyer sur d'autres applications, il faut que les autres applications soient structurées de la même manière. Il faut qu'on ait un niveau de finesse qui puisse répondre à l'ensemble des objectifs de chaque base. C'est donc tout le travail que je suis en train de mener dans le cadre du projet SAGHE. »[138]

Tout l'enjeu de ce travail nécessite de définir le « niveau de granularité » dont a besoin chaque utilisateur des différentes bases de données. Selon les porteurs du projet SAGHE, cela **suppose un double travail d'identification des besoins et de traduction de ces besoins en solution technique et en système informatique**. La jonction entre ces deux aspects repose sur la mise en place d'une conduite du projet associant un « reponsable fonctionnel » et un « responsable technique » :

« SAGHE - c'est un point très fort - est conduit en binôme : moi je suis le responsable fonctionnel, et il y a un responsable technique. Moi, je cherche un besoin, l'organisation fonctionnelle qu'il y a derrière ("qui devrait faire quoi et comment ?") et l'informaticien va le traduire en outils. Et (c'est aussi le plaisir de ce travail) ce binôme n'arrête pas de faire des va et vient. […]
Donc, moi j'estime que je n'ai pas à avoir de compétences informatiques. C'est au responsable technique de les avoir. Par contre, il faut que je sois conscient des réalités et des contraintes techniques, et il faut que le responsable technique, le développeur, soit conscient et intègre bien les besoins.
Et, franchement, c'est un binôme qui marche très bien, parce qu'on a la chance d'avoir un développeur qui est très attentif, qui ne se considère pas lui comme le chef de projet fonctionnel - parce que des fois c'est le cas ; et moi je ne me considère pas comme le chef technique - je ne dis pas ce qu'il a à faire, il sait bien mieux que moi. Et cette compréhension, depuis maintenant 10 ans quasiment que l'on a démarré ensemble, ça marche très très bien ».[139]

La mise en place d'un tel binôme est d'ailleurs dupliquée dans chacun des établissements partenaires de Métropiphile. Dans le cas de Métropisite, le reponsable fonctionnel est la

[138] Entretien avec la Directrice du pôle Pilotage et qualité de Métropisite, le 19 décembre 2018.
[139] Entretien avec le Directeur général adjoint des services de Métropiphile, le 10 janvier 2019.

Directrice du pôle Pilotage et qualité, le responsable technique étant quant à lui un membre de la Direction du numérique.

Au-delà de cette organisation en binôme, ce qui se joue à travers le déploiement d'une démarche de dématérialisation et de simplification administrative telle que le projet SAGHE est **l'articulation de la fonction d'aide au pilotage et celle de la démarche qualité**. Tout en soulignant que cette préoccupation est encore émergente dans le monde universitaire, le responsable de Métropiphile en fait un élément clé de sa pratique de gestion :

> « *Cette question de l'aide au pilotage - du contrôle de gestion au sens large - n'est pas encore une appropriation culturelle très forte dans les universités.* […] *Par ailleurs, de plus en plus, dans ce champ de l'aide au pilotage, il y a une démarche récente, à mon avis indispensable avec la fonction traditionnelle d'aide au pilotage, qui est la démarche qualité.*
> *L'aide au pilotage, pour schématiser, c'est un diagnostic, avec des perspectives : études de scénarios, mesures d'impacts. Tout ça, c'est très bien. Mais enfin, une fois qu'on a choisi ce qu'il faut faire, on n'a toujours pas commencé à le faire quand même. Et derrière, en fait, il y a des processus, il y a des personnes, il y a des moyens. Encore faut-il s'assurer que, quand on a décidé qu'il fallait développer – je ne sais pas moi : des projets européens – et bien, que derrière on ait un processus de gestion de projets, qu'on ait des outils qui fonctionnent, qu'on ait des personnes qui sont formées et mobilisables et mobilisées sur ces sujets. C'est de ce point de vue que la démarche qualité va prolonger l'aide à la décision, pour étudier ces processus, et à un moment donné, soit alerter, pour dire "attention, quand vous prenez une décision, vous mettez le doigt sur un endroit qui pose problème" ; ou inversement, pour dire : "attention, vous avez pris des décisions, mais je peux vous dire qu'on a du potentiel sur certains domaines que vous ne voyez pas ou qui ne vous apparaissent pas comme prioritaires au niveau politique, et qu'on se prive peut être d'une marge de manœuvre intéressante".*
> *Donc cela va dans les deux sens. Pour moi aujourd'hui, l'aide au pilotage, c'est jusqu'aux décisions ; la qualité, c'est après la décision. Et avec ce chaînon de la démarche qualité, on a l'ensemble du process entre l'aide à la décision et l'action.*
> *De plus,* [la démarche qualité] *c'est quelque chose qui boucle, parce qu'évidemment, quand on accompagne l'action, comme je l'indiquais, on a une connaissance du terrain qui participe à la décision : parce que, avant de dire : "on va développer des projets européens", si le dispositif n'est pas organisé et pas très efficace, il faudrait peut-être qu'on se préoccupe d'abord de consolider le processus, avant de dire : on va mettre les gaz là-dessus"* »[140].

Cette manière de présenter la complémentarité entre l'aide au pilotage et la démarche qualité consiste à les concevoir comme les deux moteurs du changement organisationnel.

[140] Id.

Pour ce qui nous intéresse ici, il est utile de relever que **cette théorie du changement s'applique à la méthode de conduite de projet adoptée pour accompagner la gestion des heures d'enseignements dans une université**. Dans ce cas de figure, la dimension « aide au pilotage » correspond au « pilotage de l'offre de formation », tandis que la dynamique propre à la « démarche qualité » tient dans l'affirmation de l'autonomie des composantes :

> « *Pour moi c'est clair, si on veut piloter l'offre de formation, il faut qu'à un moment donné, on puisse offrir une autonomie aux composantes avec qui on travaille.*
> *C'était bien joli de dire à une UFR : "il faut réguler, il faut arbitrer, il faut que vous fassiez des choix, que vous sachiez suivre ces trucs-là"… Dans les faits, c'était plus compliqué car la tradition était qu'on faisait des analyses, qu'on les envoyait aux composantes, et qu'on faisait des réunions avec leurs responsables où on leur disait : "là ça ne va pas ; là c'est bien". Autrement dit, on leur donnait les bons points et les mauvais points, et ils repartaient de la réunion en se disant : "je me suis fait engueuler…". Puis ils retravaillaient, mais ils n'avaient pas les infos, puisque ça venait du central…*
> *Avec SAGHE, l'idée c'est qu'ils n'ont pas besoin de nous. C'est-à-dire que tous les éléments qu'on va discuter en réunion* [entre la direction de l'université et la composante], *ils peuvent les avoir par eux-mêmes, sans problème, et à la limite, on ne ferait pas de réunion, ils pourraient faire le boulot par eux-mêmes. Néanmoins il faut piloter le truc – donc on suit le truc et il y a des réunions - mais ils ont accès à ces données sans qu'on ait besoin d'aller vers eux. Et c'est quelque chose qui marche bien, parce qu'ils préfèrent laver le linge sale en famille, et dire : "attention, à telle période on va avoir une réunion, et donc il faut qu'on se prépare". Et des fois, quand on observe quelque chose d'anormal, on interagit avec eux juste par mail […], et ils se débrouillent.*
> *Ça je trouve que c'est un point essentiel, essentiel. On ne peut pas piloter si on ne garantit pas l'autonomie. Que ce soit au niveau national, comme au niveau local* »[141].

C'est dans cette interaction entre le niveau central qui pilote et les composantes qui sont autonomes, que se joue l'apport de la démarche qualité et une pratique (plus commune) de l'aide au pilotage. Or, **cette interaction est rendue possible par un système d'information lui-même bati à cette fin et fondé sur une conception interactive et dynamique du partage des données**. Concrètement, dans le cas de la gestion des heures d'enseignements, le logiciel développé par Métropiphile et en cours d'adoption à Métropisite fonctionne selon un « *cycle de vie* » bien établi, et au cours duquel se coconstruisent les données entre les gestionnaires et les personnels que sont les enseignants :

> « *Un point fonctionnel important, c'est le cycle de vie* [du fonctionnement de SAGHE]. *Tout commence par l'initialisation de la base de données de l'application en début d'année. On saisit les heures prévisionnelles toutes en même temps. Ces heures prévisionnelles vont déboucher sur des fiches de service - et c'est là que les enseignants arrivent. Ces fiches de service, on appuie sur un bouton, et ça les génère automatiquement, ça les met dans l'ENT de chaque enseignant.*

[141] Id.

Chaque enseignant peut les signer ou les contester - ce qui est super car très dynamique : l'enseignant voit son truc, et il se dit "pff, mais ça c'était du TD, pas du CM, ils se sont trompés…" : [Il mime une conversation téléphonique :] *"Allo machine, tu as saisis…, tu n'as pas fait attention…" - "Ah oui oui tu as raison, c'est vrai qu'on avait dit que c'était du TD et pas du CM, alors attends, bouge pas, je change" ; clouc, poc : "Ça y est c'est fait : tu le vois ?"- "Ah oui bon ça y est, c'est bon, je signe".*
Il y a un caractère dynamique total entre la partie qui est mise en ligne sur l'ENT et la partie SAGHE gérée par les services : c'est la même base de données. Ce que voient les enseignants n'est pas une image à laquelle ils auraient accès [via l'ENT] *et qui serait déconnectée de la vie au quotidien à un moment donné. C'est du dynamique, donc ça permet ces échanges assez efficaces* »[142].

Ce témoignage vise à souligner que le fonctionnement d'un instrument de gestion dématérilalisée tel que le logiciel SAGHE (et tel que d'autres peuvent exister) sert de support aux échanges entre la direction de l'établissement et ses composantes, entre les gestionnaires et les personnels. L'usage d'un instrument conçu à des fins d'aide au pilotage et de démarche qualité permet d'animer le fonctionnement d'une organisation telle qu'une université : au-delà de permettre la co-construction de données partagées, un instrument de ce type peut permettre d'inventer de nouvelles procédures, dématérialisées, mais aussi et surtout plus efficaces, et en ce sens plus simples.

4. Enseignements et préconisation

L'étude de la gestion des ressources humaines donne à voir concrètement le **caractère contraignant, bien que consensuel, des démarches de simplification**. Cela s'observe aussi bien à propos des projets portés à l'échelle nationale que ceux portés directement par les universités. **À l'échelle nationale**, nous avons vu que le processus de dématérialisation des procédures de recrutement se structure principalement autour de deux outils informatiques : la plateforme **GALAXIE** pour le recrutement des enseignants-chercheurs (notre enquête a principalement permis de documenter la question de la gestion informatisée de la qualification), l'application de gestion **SENORITA** pour le recutement des personnels administratifs (en l'occurrence l'organisation des concours ITRF). À propos de SENORITA, il apparaît clairement que l'instrument n'a pas été conçu uniquement comme un outil permettant de transformer une procédure préexistante, s'effectuant avec des supports papier, en une procédure la plus informatisée possible. Il s'agissait bien, pour ses concepteurs, de faire de cette procédure informatisée un instrument de contrôle de l'organisation des concours et de l'activité des gestionnaires locaux, pour veiller à l'application de la réglementation.

À l'échelle locale, nous avons vu que les universités, en complément ou en substitut des instruments produits par l'AMUE, cherchent à développer leurs propres outils de gestion des RH (notamment afin de couvrir un vide laissé par les outils nationaux concernant le recrutement des personnels contractuels). **L'objectif de dématérialisation n'est pas forcément**

[142] Id.

prioritaire, comme le montre l'outil de gestion de révision des effectifs créée et déployé par Paris-Monde depuis dix ans. Il est en revanche central dans le cas de l'instrument de gestion des heures d'enseignement développé par Métropiphile et en phase de déploiement à Métropisite, ou encore dans le projet que nourrit depuis plusieurs années Fusionidix. Dans tous ces cas, **l'objectif de davantage contrôler les processus administratifs est en revanche fort présent**. L'instrument de Paris-Monde est ainsi présenté comme ayant contribué à une démarche de type « *rouleau compresseur* » dans la politique de recrutement de l'établissement, en permettant sa déclinaison opérationnelle dans chacune de ses composantes. L'instrument au cœur du partenariat Métropisite- Métropiphile, tout en étant présenté comme contribuant à une démarche collective et bénéfique à l'ensemble du personnel de l'établissement, se déploie concrètement en mettant en place un dispositif de contrôle informatisé et serré de l'exécution des heures d'enseignement (dorénavant dans l'obligation de « pointer » via l'ENT).
Dans le cas des outils nationaux ou locaux, **la question de l'acceptabilité émerge de manière sensiblement différente**. **À l'échelle nationale** (dans le cas du développement de SENORITA), cette question se formule prioritairement en référence au droit, et particulièrement en référence au principe d'égalité de traitement. Les candidats étant considérés *a priori* comme inégalement équipés et en capacité d'utiliser les technologies numériques dans leurs démarches, cette représentation des usagers a servi d'argument durant plusieurs années pour différer le projet de dématérialiser complètement la gestion des concours. **À l'échelle locale**, la question de l'acceptabilité émerge quant à elle plus directement sur le terrain des enjeux de performance (entendus dans un sens essentiellement financier) qui se sont accrus depuis l'autonomie budgétaire des universités. Ainsi, dans le cas de Paris-Monde, le déploiement de l'outil s'est réalisé en prenant appui sur l'autorité politique de la présidence et la culture hiéirachique de l'établissement, en instituant une reponsabilisation financière des composantes (une démarche incitative a favorisé l'acceptation des composantes à réduire leurs dépenses de personnels, en leur offrant en retour une marge de manœuvre dans la recomposition qualitative de leur masse salariale). Dans le cas de Métropisite, le caractère acceptable de l'outil est appréhendé comme un construit social passant également par une responsabilisation nouvelle des composantes (la reconnaissance de leur droit de « *laver le linge sale en famille* »), mais reposant aussi et plus directement sur l'institution d'un cycle de vie de gestion courante (celui des heures d'enseignement) associant opérationnellement, tout au long de l'année, l'ensemble des enseignants à la chaîne de gestion administrative allant de leur composante à la direction générale des services.

Par-delà ces différences, on observe qu'un enjeu central des outils de dématérialisation aussi bien nationaux que locaux consiste à attribuer et à gérer des droits de saisie, de modification, et d'accès aux données présentes dans les systèmes d'information. L'objectif des outils de dématérialisation consiste à réduire la paperasserie, en substituant à la circulation peu contrôlé d'un support matériel (un document papier à consulter, étudier, amender, aviser, signer) son stockage en un lieu techniquement accessible à tous (cela réduisant à quasiment zéro les coûts de sa communication ainsi que les risques de perte et d'oubli qui y sont associés). Conséquemment, dématérialiser une procédure nécessite de régler informatiquement et automatiquement l'accès des différents utilisateurs (via une application ou une plateforme) aux documents et données stockées dans le système d'information ainsi que leur droit de les

modifier et le moment où ils peuvent le faire. **Dit autrement, dématérialiser une procédure suppose de définir un circuit de procédure et de mettre en place un système de gestion automatisée de cette procédure**. On comprend ainsi que la dématérialisation devient un besoin d'autant plus vif que le volume des procédures à réaliser augmente. On comprend aussi que la dématérialisation devient d'autant plus complexe à concevoir et à réaliser que les procédures concernées associent des acteurs nombreux et variés par leurs fonctions dans le circuit de procédure.

Ces enseignements sont à mettre en perspective du fait que la gestion des RH est, parmi les thématiques abordées dans le présent rapport, celle qui est la plus directement liée à la construction du rôle et de l'identité des universités en tant qu'opérateurs. Contrairement aux thèmes de la vie scolaire ou de la vie étudiante abordés dans la troisième partie, et contrairement au thème de la recherche, abordé dans la quatrème partie, les RH ne correspondent pas en effet à une mission des universités mais à l'essentiel des moyens et ressources dont elles disposent pour effectuer leurs missions. De ce point de vue, les RH constituent un terrain d'étude privilégié pour saisir les implications de l'autonomie budgétaire et des « responsabilités et compétences élargies » sur les politiques (locales) des universités ainsin que sur la politique universitaire (nationale). **En ce sens, ce thème permet de préciser des observations et préconisations présentés dans les deux parties précédentes du rapport.** Trois points méritent à ce titre d'être soulignés.

Premièrement, comme dans le cas de la gestion de la scolarité et de la recherche, la simplification de la gestion des ressources humaines apparaît associée à la mise en place de chaînes informatisées de gestion nécessitant un **développement de l'interoparabilité des systèmes d'information à l'échelle locale des universités**, c'est-à-dire entre leurs différentes briques fonctionnelles et entre leurs différentes composantes. La partie précédénte du rapport, consacrée à la gestion des activités de recherche, avait déjà donné l'occasion d'observer que les difficultés pour développer l'interopérabilité des SI dans le champ de l'ESR résidait moins dans des obstacles de nature technique que de nature institutionnelle et politique. Le poids des RH dans la masse salariale et donc dans la gouvernance des universités permet de s'intéresser plus directement à cette dimension politique de la question des SI à l'échelle locale.

Il apparaît à ce titre que **malgré la reconnaissance (très) progressive des enjeux des SI par les présidences d'université, les « informaticiens » (les directeurs des systèmes d'information et les vice-présents en charge de ces questions) souffrent d'une faible légitimité à intervenir dans la (re)définition des procédures liées aux projets de dématérialisation et plus largement à peser sur l'agenda des réformes internes à leur établissement**. Il apparaît en effet que ce sont davantage les responsables internes (politiques et administratifs) en charge des affaires juridiques qui sont mis en responsabilité de piloter les projets de dématérialisation. Il ne s'agit pas ici de dire que les informaticiens devraient être seuls « maîtres à bord », mais de souligner l'intérêt de les associer plus directement à la conception et au pilotage de ce type de projets. Le partenariat Métropisite-Métropiphile fournit *a contrario* l'exemple d'une démarche de dématérialisation associant formellement et opérationnellement un responsable fonctionnel du projet (chargé d'exprimer le besoin et de

concevoir la nouvelle procédure) à un responsable technique (chargé de traduire informatiquement la nouvelle procédure et de contribuer à sa définition en présentant l'éventail des options techniques à disposition). Plus largement, il ressort de notre enquête l'avantage qu'ont pu tirer les universités à donner davantage de poids politique aux responsables (politiques et administratifs) des systèmes d'information et du numérique, en instaurant des processus de décision et d'arbitrage sur ces questions dans un tryptique VP Numérique (ou VP SI)-DGS-DSI, ou en conférant un statut de DGS adjoint à une personne en charge de piloter des projets de dématérialisation.

Le deuxième point concerne **la gouvernance multiniveaux de l'ESR**. Là aussi, l'exemple du partenariat Métropisite-Métropiphile se révèle particulièrement éclairant. Nous avons déjà rappelé en quoi leur outil de gestion dématérialisée des heures d'enseignements se construit socialement à travers les types de relations qu'il permet d'instaurer entre les services centraux de l'université, ses composantes et leurs personnels. Or, il est notable que cet outil va au-delà de cette socialisation interne, pour contribuer également à modifier les relations entre l'université et sa tutelle. En effet, au-delà des fonctionnalités de l'outil destinées au contrôle interne de l'établissement, cet instrument a été conçu pour produire toutes les pièces et conditions nécessaires à la certification des comptes de l'université par les commissaires aux comptes. Cet objectif de certification est un vecteur de socialisation de l'outil aussi décisif que l'objectif de responsabilisation des composantes et de leurs personnels enseignants, dans la mesure où toute la chaîne de gestion des heures d'enseignements ne sera efficace en dernier ressort que si et seulement si les actes de gestion qu'elle produit seront jugés conformes à la réglementation et certifiées par les commissaires aux comptes. Il semble important de souligner que **l'articulation des intérêts et exigences des différents niveaux de gouvernance de l'ESR (telle qu'elle peut être recherchée de manière descendante dans le cas du projet « SI Labo », présentée dans la partie précédente) peut être obtenue dans une démarche conçue et portée de manière ascendante.** Le constat de cette possibilité conduit à préconiser (en premier lieu auprès des établissements) de la rechercher plus systématiquement : les projets de dématérialisation de procédures ne sont pleinement simplifiants que s'ils vont jusqu'à intégrer cette dimension des relations de l'établissement avec son evironnement institutionnel.

Troisièmement et enfin, l'étude de la gestion des RH permet de souligner, autant si ce n'est plus que ne le faisait l'étude de la gestion des activités de recherche, d'une part **l'intérêt de mieux connaître la diversité des politiques d'universités** et d'autre part **l'utilité qu'il y aurait à différencier davantage la politique universitaire nationale en termes d'appui et d'accompagnement des établissements**. La diversité des politiques d'université, ne serait-ce qu'à travers les quatre cas d'universités étudiés ici, apparaît dans trois approches distinctes de la question de la gestion des resources humaines : une approche (celle de Fusionidix) qui prend comme point de départ de son action une refonte de l'architecture de ses services ; une approche (celle de Paris-Monde) qui place au cœur de sa politique RH la capacité de choix de l'institution en matière de recrutement ; et une autre approche (celle de Métropisite-Métropiphile) qui place en revanche en son cœur la sécurisation du paiement des heures d'enseignement de ses personnels. Il ne s'agit pas de dire que ces trois approches sont radicalement opposées et antinomiques (elles articulent toutes d'une certaine manière un souci pour l'ordre formel, pour

les compétences des personnels et pour les instruments) mais de souligner qu'elles font sens et qu'elles ont chacune leur cohérence propre (historique, institutionnelle, politique et administrative).

De ce point de vue, il convient de relativiser grandement l'intérêt d'évaluer la qualité de leur fonctionnement (il n'est pas ici question de leur « excellence ») au regard de critères formels tels que la certification de la qualité des processus de gestion interne (de type Qualité ISO 9000). L'enjeu (pratique) de la gestion des universités réside davantage dans la manière dont elles parviennent à articuler aide au pilotage et démarche qualité, et, du point de vue de la simplification, de quels outils elles peuvent se doter pour développer leur capacité stratégique tant en termes de processus de décision que de processus de mise en œuvre. Disposer de systèmes d'information permettant de collecter des données, et de produire des indicateurs ou tableaux de bord qui fassent sens au regard de ces deux enjeux à l'échelle locale paraît de ce point de vue un obejctif commun à toutes les universités sans qu'elles soient pour autant également dotées pour y parvenir. Il s'agirait à ce titre que la politique universitaire (nationale) intègre davantage l'objectif de différencier les interventions de l'État en termes d'appui et d'accompagnement des universités dans leur gestion intere. L'action du HCERES intègre depuis plusieurs années une logique de différenciation des critères utilisés pour évaluer (ou auto-évaluer) chaque établissement dans le cadre de la procédure de contractualisation et d'accréditation de leurs offres de formation par l'État. Le HCERES distingue ainsi une série d'indicateurs communs à tous les établissements et un ensemble d'indicateurs spécifiques à chacun d'eux, définis d'un commun accord sur la base du projet d'établissement et de son bilan. On pourrait envisager que la politique nationale universitaire aille plus loin dans cette démarche, en fournissant aussi des moyens (pas nécessairement à toutes les universités, mais en priorité à celles qui en disposent le moins) pour produire les données nécessaires à la production de ces indicateurs et pour contribuer également tant aux analyses à en faire localement qu'à l'agrégation à une échelle académique et nationale des données et analyses ainsi produites localement.

CONCLUSION
-
SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS ET DES PRÉCONISATIONS

Il s'agit ici de présenter les **principaux résultats** et de rappeler les **principales préconisations** développées dans le rapport.

Les **résultats** de l'évaluation sont de **deux natures** : un **premier ensemble** concerne le plan de simplification en tant que politique publique, en tant qu'initiative révélatrice d'une théorie spécifique de l'action et du changement dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche ; un **deuxième ensemble** concerne des enjeux transversaux pour la gestion des universités.

Le **plan de simplification** pour l'enseignement supérieur et la recherche peut être qualifié d'initiative nationale porteuse d'une conception consensuelle de l'action publique, déployant une stratégie de changement incrémental du fonctionnement de l'État et de ses politiques en mobilisant à cette fin les ressources symboliques d'un discours gestionnaire et modernisateur qui confère un surcroît de légitimité et de visibilité auprès des professionnels et publics concernés. Il convient de préciser que le caractère incrémental du changement recherché, de même que le discours gestionnaire et modernisateur, ont en commun d'accorder une place centrale à l'usage des nouvelles technologies. Mobilisation de ressources symboliques et forte composante technique contribuent à faire d'une politique de réforme telle que le plan de simplification un alliage ambivalent de recherche du consensus et de recours à une contrainte de type technique et matériel.

Ces caractéristiques contribuent-elles à doter un tel plan d'action d'une efficience satisfaisante et globalement positive ? Force est de constater le contraire - même s'il convient de nuancer le jugement lorsque l'on s'intéresse au déploiement de mesures considérées individuellement. Si le caractère symbolique de l'action lui confère dans un premier temps un bénéfice en matière d'affichage politique, l'amenuisement de ce bénéfice s'avère vite conséquent tant il est indexé à l'agenda politique et électoral…et à la connaissance de cette variable par les institutions et acteurs administratifs directement impliqués dans leur mise en œuvre. L'élaboration d'une collection de mesures présentées comme prioritaires suscite certes l'intérêt d'acteurs porteurs de projets spécifiques à légitimer, elle ne débouche pas pour autant mécaniquement sur un alignement des points de vue des acteurs concernés et encore moins sur leur engagement dans la durée.

Ces caractéristiques sont d'autant plus saillantes lorsque l'on s'intéresse aux retombées opérationnelles du plan de simplification **à l'échelle des universités**. Le défaut de continuité de l'action prend alors les aspects d'une forme d'inconséquence : alors que les universités et en premier lieu leurs structures de représentation (telles que la CPU) ont été mobilisées dans la phase d'élaboration du plan de simplification, elles ne l'ont pas été une fois que les 50 premières

mesures ou les 20 mesures suivantes ont été rendues publiques. Il y a lieu de considérer que le ministère se privait par là d'un relais indispensable pour la concrétisation du plan. Reconnaissons toutefois que la nature des relations entre le ministère et les universités est loin d'être dans la pratique quelque chose d'évident : si une structure telle que la CPU adopte volontiers un rôle de lobbying (pour porter des demandes et tenter d'influencer la décision politique), elle est en revanche moins prédisposée à jouer le rôle de porte-parole de la tutelle auprès des universités (pour les inciter à exécuter des recommandations nationales). Cette remarque, pour anecdotique qu'elle puisse paraître, renvoie à la question de fond de la recomposition des rapports entre la tutelle ministérielle et les établissements universitaires, sujet sur lequel l'analyse du plan de simplification conduit à formuler une recommandation générale.

Cette **recommandation** se fonde sur les témoignages répétés du malentendu relatif aux conséquences pratiques à tirer de la loi de 2008 sur les responsabilités et libertés des universités. Le sujet est vaste et déborde le seul thème de la simplification : il touche à la nature de l'autonomie reconnue aux universités (seulement budgétaire ou non ?), et à l'ensemble des règles, procédures et instruments par lesquels l'État encadre le fonctionnement et les activités des universités. Or, faire de la simplification une catégorie d'action de l'État auprès (notamment) des universités ne manque pas d'être interprétée comme une manière (plus ou moins consciente) de prendre une position sur le sujet. À ce titre, les entretiens réalisés auprès des acteurs universitaires conduisent à remarquer que l'initiative du plan de simplification a été porteuse au mieux d'interrogations, au pire de malentendus voire de réactions d'hostilité. En substance, les messages délivrés font comprendre que si l'intervention de l'État est perçue comme légitime pour accompagner et contrôler le pilotage stratégique (et donc budgétaire et financier) des universités, le souci qu'il prête à leurs activités de gestion quotidienne est en revanche davantage vécu comme un déni de leur autonomie, de leur capacité à gérer leur administration et de se conformer aux règles et procédures nationales. Ce partage des rôles n'ayant en soi rien de donné ni d'évident, il ne s'agit pas de recommander à l'institution de tutelle d'adopter le point de vue des institutions et acteurs universitaires, mais d'intégrer le fait que, symboliquement et pratiquement, une position claire et conséquente sur ce point est davantage attendue qu'un discours aux vagues accents modernisateurs.

Le **deuxième ensemble de conclusions** correspond tout d'abord à **deux enseignements** tirés du travail d'analyse croisée, *top-down* et *bottom-up*, sur les différents chantiers de simplification.

D'une part, l'étude de ces chantiers conduit à souligner combien la stratégie consistant à réformer les pratiques en recourant à de nouveaux instruments n'est pas en soi plus aisée et rapide qu'une stratégie de réforme ayant pour angle d'attaque une modification de statuts ou d'outils aux caractéristiques réglementaires plus que techniques. L'option instrumentale ne prémunit pas de l'embourbement lié à un niveau extrême de complexité et de sensibilité politique d'une question. Les mesures portant sur l'identité numérique des étudiants et a fortiori celles visant à trouver une solution technique à la gestion des laboratoires multitutelles fournissent des exemples parlant de cette réalité. Les promoteurs et responsables de ces mesures

ne manquent pas d'être attentifs aux enjeux d'acceptabilité des instruments par leur destinataires et futurs utilisateurs. L'aboutissement de leurs projets n'en est pas moins fortement dépendant de la longueur des délais de décisions, du recul répété des échéances, de l'essoufflement et du *turn-over* de leurs partenaires, sans parler de la nécessité de pouvoir se prévaloir d'une attention et d'un appui au plus haut niveau politique…

D'autre part, l'enquête menée à l'échelle locale des établissements permet de prendre la mesure de l'intensité des mouvements de recompositions et de réorganisations dans lesquels ils se trouvent entraînés (processus de fusion, logiques – souvent contrariées – de regroupements, difficultés budgétaires et financières), qui mobilisent intensivement leurs personnels, et qui ont également pour conséquence de les inciter à concevoir à nouveaux frais leurs règles, leurs procédures et leurs instruments. Les cas de Fusionidix (processus de fusion), mais aussi de Métropisite (difficultés financières associées à une crise institutionnelle de la COMUE) ainsi que de Paris-Monde (difficultés financières rencontrées il y a une dizaine d'années) sont à ce titre particulièrement saisissants – c'est moins le cas pour Pariphérie (pourtant également confrontée à une situation financière critique). Les priorités identifiées et les options privilégiées sont propres à chacune des universités étudiées, mais toutes ont conduit et/ou sont en train de conduire des réformes substantielles concernant leurs modalités et instruments de gestion.

La prise en compte cumulées de ces deux enseignements permet de formuler **trois recommandations transversales aux chantiers de simplifications** étudiés.

La **première** concerne l'enjeu de l'interopérabilité des systèmes d'information. Cet enjeu a gagné une importante visibilité à l'échelle nationale pour ce qui concerne la gestion des activités de recherche. Pour autant, on a pu observer que cette composante infrastructurelle et informatique des problématiques de gestion est tout aussi présente dans le champ de la vie scolaire, dans celui des ressources humaines, mais aussi, par exemple, dans celui de la gestion du patrimoine immobilier. C'est d'ailleurs dans le champ des activités de recherche que cette préoccupation est la moins partagée à l'échelle locale. On constate de plus que l'objectif recherché par les établissements est, à travers ces instruments, de pouvoir mettre en place une chaîne complète de gestion dématérialisée (de l'inscription des étudiants à la fourniture de leurs diplômes ; du recrutement du personnel à la gestion de la paie ; etc.), objectif qu'elles ont déjà quelque peine à atteindre, parfois par manque de moyens financiers ou par nécessité de prioriser d'autres projets, mais aussi du fait d'accords locaux difficiles à élaborer pour définir l'option technique privilégiée. Compte tenu de ces éléments, il semble important que l'intérêt politique national de disposer d'informations jugées nécessaires pour piloter nationalement la politique de recherche ne conduise pas à diffuser de manière contraignante, à moyens termes, les outils de gestion développés dans le cadre du projet aujourd'hui nommé SI Labo.

La **deuxième recommandation** s'inscrit dans le prolongement de la précédente, mais en inscrivant l'enjeu de disposer de systèmes d'information efficaces dans le cadre de la politique des établissements, du développement de leur capacité stratégique, au sens d'interactions facilitées entre leurs composantes, de construction de représentations partagées de ce qui

constitue la qualité de leurs activités (en premier lieu la formation et la recherche) et par là-même une culture et une identité commune. Les échanges avec les acteurs universitaires ont souvent été l'occasion pour eux d'évoquer l'importance qu'ils accordent, pour le développement de leurs établissements, au fait de pouvoir disposer mais aussi de mettre en circulation et de valoriser localement des informations relatives à leur situation et à leur fonctionnement. À ce propos a également été fréquemment évoqué le caractère asymétrique de la circulation des informations entre le niveau local et le niveau national. Dit autrement, les établissements seraient intéressés de disposer d'un retour de nature informative des données qu'elles transmettent toutes de manière individuelle à l'échelle nationale (non seulement à la DAF, mais aussi au HCERES ou à l'ANR) et qui une fois agrégées et/ou comparées à celles des autres universités pourraient être pour elles sources d'enseignements. Ce retour informatif pourrait prendre des formes diverses, l'une d'elles pouvant être l'utilisation de plateformes ouvertes de données type ScanR ou OpenData.

Enfin, l'étude des chantiers de simplification a permis de souligner l'intérêt croissant des responsables d'universités pour la démarche qualité, étant entendue par là une démarche d'analyse, de connaissance et d'accompagnement des processus de mise en œuvre, par distinction de l'aide au pilotage qui porte quant à lui sur la prise de décision stratégique. Au-delà de l'intérêt qui a pu être souligné d'articuler aide à la décision et démarche qualité, certains entretiens nous ont permis de recueillir le témoignage d'expériences indiquant l'importance de recourir à une analyse fine des processus de mise en œuvre avant de lancer une démarche de dématérialisation. Sans ce préalable et cette précaution méthodologique, le déploiement d'une solution de gestion informatisée présente le risque d'aboutir à un alourdissement et un allongement des procédures internes (tels que pour la rédaction et la signature des conventions) répondant davantage à une logique de sécurisation (formelle) des processus plutôt qu'à la simplification du fonctionnement des établissements. Une troisième recommandation consisterait non seulement à promouvoir les démarches qualité (ce qui est déjà fait, notamment par les agences de certification ou d'évaluation) mais aussi à réunir les conditions pour que les universités se nourrissent mutuellement de leurs propres tentatives et (mauvaises) expériences de réformes. Cette recommandation s'adresse en l'occurrence davantage aux structures de représentation ou de coordination des acteurs universitaires qu'à leur institution de tutelle.

Bibliographie

ARGOUD D., BECQUEMIN M., COSSEE C., OLLER A.-C. (2017), *Les nouvelles figures de l'usager : de la domination à l'émancipation*, Rennes, Presses de l'école des hautes études en santé publique.

AUST J. (2007), « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du Travail*, vol. 49, nº 2, pp. 220-236.

AUST J., CRESPY C. (2009), « Napoléon renversé ? », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, nº 5, pp. 915-938.

AUST J., MAZOYER H., MUSSELIN C. (2018), « Se mettre à l'IDEX ou être mis à l'index », *Gouvernement et action publique*, 4, pp. 9-37.

BARRE R. (2011), « Programmation de la recherche : perspectives conceptuelles, institutionnelles et... actuelles », *Innovations*, nº 36, p. 9-19.

BARRIER J., MUSSELIN C. (2015), « La réforme comme opportunité professionnelle ? », *Gouvernement et action publique*, nº 4, p. 127-151.

BARTOLI A., JEANNOT G., LARAT F. (2016), « La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité », *Revue française d'administration publique*, nº 157, p. 7-22.

BAUDOT P.-Y. (2015), « La donnée et le système », *Gouvernement et action publique*, nº 2, pp. 25-56.

BERGERON H., HASSENTEUFEL P., LARTIGOT-HERVIER L., ROA BASTOS F. (2017), *Évaluation de quatre actions du plan intergouvernemental de lutte contre les conduites addictives (2013-2017)*, Rapport final pour la MILDECA, LIEPP.

BEZES P. (2005), « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, vol. 47, nº 4, p. 431-450.

BEZES P. (2009), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

BEZES P. (2014), « Administration », *in* BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 38-48.

BEZES P., LE LIDEC P. (2016), « Politiques de la fusion », *Revue française de science politique*, vol. 66, nº 3, p. 507-541.

BOITIER M., CHATELAIN-PONROY S., RIVIERE A., MIGNOT-GERARD S., MUSSELIN C., SPONEM S. (2015), « Le Nouveau Management Public dans les universités françaises, un puzzle doctrinal encore mal articulé en pratiques ? », *in Comptabilité, Contrôle et Audit des invisibles, de l'informel et de l'imprévisible*, 36ème congrès de l'AFC.

BOITIER M., RIVIERE A. (2016), « Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire : changement institutionnel et conflits de logiques à l'université », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, vol. 22, nº 3, p. 47-79.

BOZEMAN, B. (2000), *Bureaucracy and red tape*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.

BOZEMAN B., FEENEY M. K. (2014), *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research*, Routledge.

BOZEMAN B., REED P. N., SCOTT, P. (1992), "Red tape and task delays in public and private organizations", *Administration & Society*, *24*(3), 290-322.

BUCHANAN B. (1975), « Red-Tape And The Service Ethic. Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers », *Administration & Society*, *6*(4), 423-444.

CARPENTER D.P. (2001), *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.

COLLOVALD A. (1988), «Identités stratégiques», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 73, 1988, pp. 30-40.

DESROSIERES A. (1994), « Le territoire et la localité. Deux langages statistiques », Politix, 7, 25, pp. 46-58.

DUBOIS V. (1999), *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

FLICHY P., DAGITAL É. (2004), « L'administrtaion électronique : une difficile mise en cohérence des acteurs », *Revue française d'administration publique*, 2/110, pp. 245-255.

GALLY, N. (2018). Entre executive shift et gouvernement à distance. *Revue française de science politique*, *68*(4), 691-715.

GELEDAN F. (2016), « Spectres du Léviathan : l'État à l'épreuve de la simplification administrative (2006-2015) », *Revue française d'administration publique*, nº 157, pp. 33-48.

GIBERT G., THOENIG J.-C. (2019), *La modernisation de l'État. Une promesse trahie ?*, Paris, Classiques Garnier.

HASSENTEUFEL P. (2011), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

HILL M.J., HUPE P.L. (2014), *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*, Los Angeles (Calif.), Sage.

HJERN B., PORTER D.O. (1981), « Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis », *Organization Studies*, vol. 2, nº 3, pp. 211-227.

JEANNOT G., (1998), *Les usagers du service public*, Paris, PUF.

JEANNOT G., GUILLEMOT D. (2010), « Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'État », *Politiques et management public*, Vol 27/4, pp. 73-102.

KRÜCKEN G., MEIER F. (2006), « Turning the university into an organizational actor. », *in* DRORI G., MEYER J., HWANG H. (eds), *Globalization and organization: World society and organizational change*, Oxford, Oxford University Press, p. 241-257.

LACOUETTE-FOUGÈRES C., LASCOUMES P. (2013), « Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *LIEPP Policy Paper*, n°1.

LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.

LIPSKY M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York (N.Y.), Russell Sage Foundation.

MAYNTZ R. (dir.) (1983), *Implementation politischer Programme. 02, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, Allemagne, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.

MEGIE A. (2014), « Mise en œuvre », *in* BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 343-350.

MUSSELIN C. (2001), *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF.

MUSSELIN C. (2017), *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.

MUSSELIN C., PARADEISE C. (2009), « France: From Incremental Transitions to Institutional Change », *in* PARADEISE C., REALE E., BLEIKLIE I., FERLIE E. (eds), *University Governance*, Dordrecht , Springer, p. 21-49.

NONJON M., MARREL, G. (2015), « Gouverner par les architectures informatiques », *Gouvernement et action publique*, (2), 9-24.

PARADEISE C. (2011), « La profession académique saisie par la nouvelle gestion publique. », *Sociologie du Travail*, vol. 53, nº 3, pp. 313-321.

PARADEISE C. (2017), « How Effective Have Reform Policies Been in Redesigning the French Higher Education and Research System ? », *in* BLOCH R. ET AL., *Universities and the Production of Elites*.

PRESSMAN J. L., WILDAVSKY A. B. (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration...*, Berkeley (Calif.), University of California Press.

REVILLARD A. (2018), « Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants », *Revue française de science politique*, vol. 68, nº 3, pp. 469-491.

SKOCPOL T. (1985), « Bringing the State Back in Strategies of Analysis in Current Research», in Evans, P.B. et *al*. (eds) (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 3-43.

THOENIG J.-C., PARADEISE C. (2016), « Strategic Capacity and Organisational Capabilities: A Challenge for Universities », *Minerva*, vol. 54, nº 3, pp. 293-324.

VILKAS C. (2009), « Des pairs aux experts : l'émergence d'un « nouveau management » de la recherche scientifique ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, nº 126, pp. 61-79.

WITHLEY R. (2008), « Universities as Strategic Actors: Limitations and Variations », *in* ENGWALL L., DE WEAIRE D. (eds), *The University in the Market*, Londres, Portland Press, p. 23-37.

Annexe

PLAN DE SIMPLIFICATION POUR L'ESR - TABLEAU DE SUIVI DES MESURES

PLAN DE SIMPLIFICATION POUR L'ESR - TABLEAU DE SUIVI DES MESURES

Données recueillies du 01/09/2017 au 25/07/2018

Clément Pin (Sciences Po - LIEPP)

Nombre de mesures traitées	**64/70**
Nombre de mesures non traitées - mesure 12 - mesure 32 - mesure 38 - mesure 43 - mesure 49 - mesure 50	**6/70**
Nombre de mesures sans référent clairement identifié - mesure 43 - mesure 49	**2/70**

N° Mesure	INTITULÉ	Périmètre ministériel	Référent	Etat d'avancement	Détail et observations
1	Un accès aux bourses facilité et dématérialisé	DGESIP	Christophe Castell/ Didier Roux	En cours	La mesure vise à dématérialiser la constitution du dossier social étudiant (DES) et son depôt à partir du portail numérique etudiant.gouv.fr Il y a 1 100 000 DSE par an Cette mesure nécessite un dispositif de pilotage interministériel et partenarial, associant non seulement la DGESIP et le CNOUS (opérateur), mais aussi la DGFIP (puisque le DSE contient un avis fiscal) et la DNE (en tant que maître d'ouvrage) Pour le moment, 10% de la mesure est réalisée : fin du dépôt papier au CNOUS, grâce à l'outil AGLAE Le verrou de cette mesure réside dans l'interopérabilité entre l'outil utilisé par le CNOUS (AGLAE) et l'outil utilisé par la DGFIP pour l'édition des avis fiscaux (SVER) L'interopérabilité suppose la création et la mise en service d'une nouvelle application, baptisée Cap Numérique. La DGESIP vient de déposer à la DAJ le dossier CNIL pour l'application Cap numérique L'objectif est une mise en service en 2019

2	Stages étudiants : une organisation plus fluide	DGESIP	Franck Jarno	Effectif	Dématérialisation de la convention de stage et réduction du nombre de signataires La mise en œuvre de cette mesure a supposé un dialogue avec le Département à la réglementation (mme Varoqueaux), mais n'a pas nécessité la modification des textes.
3	Un accès facilité au statut d’étudiant-entrepreneur	DGESIP	Franck Jarno	Effectif	Application est existante Elle a été développée par SGMAP/Etalab Elle est en cours de rappatriement au Ministère
4	Une identité numérique pour les étudiants	DGESIP-DGRI	Alain Abécassis /Isabelle Kabla-Langlois	A l'étude	L'objet de cette mesure est de centraliser l'attribution des identifiants étudiants à l'échelle nationale (que les identifiants ne soient plus attribués isolément par les établissements) L'objectif est triple : 1) permettre aux étudiants de conserver un seul et même identifiant pour l'ensemble de leur parcours dans l'enseignement supérieur (en France) 2) de développer de manière sécurisée, pour l'administration, la dématérialisation des aides et services fournis aux étudiants 3) permettre de produire une information statistique plus complète et plus fiable sur le parcours des étudiants La conduite de cette mesure est du ressort du "Comité de pilotage SI ESR" Des groupes de travail ont été constitué et un 1er arbitrage a été fait : créer un fédérateur d'identité numérique et confier ce projet au RENATER Mais l'étude réalisée a été jugée insuffisante, en raison de l'absence de prise en compte de l'application INES, qui permet de retrouver les INE des étudiants mobiles par Apogée et Scolarix L'orientation actuelle est donc de mieux intégrer l'application INES dans le projet d'INE

5	Des diplômes dématérialisés	DGESIP	Franck Jarno	En cours	La mesure prévoyait une dématérialisation progressive : - septembre 2016 : BTS, diplômes de comptabilité et de gestion - 2016-2017 : licences professionnelles - à partir de 2017-2018 : généralisation progressive aux autres diplômes nationaux Aujourd'hui : - seulement en cours de lancement pour les BTS - toutefois, certains établissements ont pu développer des applications pour délivrer des attestations numériques voire des e-diplômes. Une des difficultés est que la mesure est aussi (voire surtout) de la compétence de la DNE. Un groupe de travail DGESIP/DNE (Michel Monneret) a donc été créé.
6	Des lycéens mieux informés sur leurs chances de réussite dès les phases d'orientation APB	DGESIP-DGRI	Isabelle Kabla-Langlois	Effectif	Mesure remise à l'agenda dans le cadre de la réforme APB-Parcoursup, car la logique de cette réforme pousse à aller le plus loin possible en termes de production de statistiques fiables sur les parcours et la réussite pour le maximum (à termes toutes) les filières. Des statistiques existent déjà sur le champ universitaire, mais il s'agit de développer la production d'indicateurs : - hors du champ universitaire : pour les BTS (effectif) pour les CPGE (en cours) - en affinant l'analyse pour différentes formations (PACES : effectif) ou niveaux universitaires (doctorants et docteurs : en cours)
7	Une inscription dématérialisée	DGESIP	Christophe Castell	Effectif	Interface entre AGLAE et APOGEE
8	Une politique sociale plus efficace	DGESIP	Christophe Castell/ Didier Roux	Non démarré	Cette mesure suppose une modification du Code de l'éducation La DGESIP considère que cette mesure serait plutôt de la compétence du Département à la réglementation (Mme Varoqueaux) Rien n'a été engagé du côté de la DGESIP, et la mesure n'a pas non plus été évoquée par le Département de la réglementation
9	Des services sociaux plus accessibles	DGESIP	Christophe Castell	Effectif	Meilleure coordination entre les équipes des CROUS et celles des établissements. Une circulaire a été prise.

10	Un simulateur intelligent des droits étudiants	DGESIP	Christophe Castell/ Didier Roux	Effectif	Cette mesure a été portée par le réseau des œuvres. L'idée initiale était d'intégrer un simulateur intelligent des droits étudiants dans le portail etudiant.gouv.fr en prenant en compte la totalité des droits auxquels peut prétendre chaque étudiant au regard de sa situation spécifique (familiale, sociale, géographique, etc.) Si un simulateur des droits a bien été intégré au site etudiant.gouv.fr, celui-ci ne répond pas aux attentes initiales : - il ne prend en compte que certaines aides/droits : aides au logement, santé, gratification des stages mais pas les aides au transport par exemple (qui dépendent souvent des régions voire autres collectivités territoriales) - il n'apporte pas de réel plus-value par rapport au simulateur existant déjà sur servicepublic.fr
11	Des étudiants toujours mieux accueillis	DGESIP-DGRI	Benoît Forêt	En cours	Démarche Marianne. Pour le moment seulement au niveau des bibliothèques
12	Les étudiants étrangers reçus via des guichets uniques	DGESIP-DGRI	Denis Despréaux		
13	Prendre en compte les équipements personnels des étudiants	DGESIP	Mehdi Gharsallah	En cours	Cette mesure est essentiellement de la responsabilité des établissements L'Université de Lyon a réalisé une étude sur les usages du numérique. A voir.
14	Des étudiants mieux informés	DGESIP	Pas de référent	En cours	Cette mesure est essentiellement de la responsabilité des établissements
15	Des modalités de contrôle des connaissances plus lisibles et plus fiables	DGESIP	Franck Jarno	Effectif, avec suites envisageables	Il s'agit d'une mesure de substitution : l'idée initiale était de supprimer la session de rattrapage et de généraliser le contrôle continu. Sous sa forme de substitution, cette mesure est seulement de la responsabilité des établissements.
16	Faciliter le suivi du devenir des étudiants dans les établissements	DGESIP-DGRI	Isabelle Kabla-Langlois	En cours	L'objet de cette mesure est de doter le SIES de la capacité de répondre aux demandes/besoins des établissements qui cherchent à améliorer le suivi de leurs étudiants par leurs observatoires Le problème de la situation actuelle tient à ce que le suivi dont ont besoin les établissements est un suivi inidividualisé, alors que le SIES ne leur fournit que des données cryptées ne permettant que l'analyse de flux. Le verrou est d'ordre juridique : le cadre juridique de la tutelle n'est plus suffisant pour que le SIES puisse répondre aux besoins des établissements Un travail a été engagé entre le SIES, la DAJ et la CNIL pour réécrire l'arrêté SISE sur les données et leurs destinataires

17	Dématérialisation du recrutement et de la gestion de carrière des enseignants-chercheurs	DGRH	Brice Lannaud / Fabien Stroebel	Effectif, avec suites envisageables	De manière générale, distinguer 3 aspects : 1) Qualification 2) Enseignement secondaire 3) CNRS (délégation) Dématérialisation intégrale des procédures RH relatives aux enseignants-chercheurs et mise à disposition d'un coffre-fort numérique contenant les données de carrière. Pour la qualification, enjeux de différents types : - relations DGRH/CNU - articulation entre application Galaxie et applications des établissements
18	Des possibilités d'enseignement plus souples pour les doctorants contractuels	DGRH	Brice Lannaud	Effectif	L'objectif de cette mesure était double : - permettre aux futurs MCF que sont les doctorants de développer davantage s'ils le souhaitent leur expérience d'enseignement - permettre aux établissements de pouvoir confier davantage d'heures d'enseignement dans le cadre de contrats doctoraux, et de limiter ainsi les surcoûts des vacations Or, certains établissements ont alerté la DGRH : d'après eux il y aurait de moins en moins d'enseignements confiés dans le cadre de contrats doctoraux La DGRH s'interroge ainsi sur d'éventuels risques d'effets pervers : - existent-ils ? - à quoi tiennent-ils ?

19	Recours à la visioconférence dans les procédures de recrutement des ITRF	DGRH	Annick Wagner/ Jean-François Pierre	En cours	Cette mesure a dans un premier temps fait face à une opposition des syndicats dans le cadre de l'Agenda social pour des raisons de risques d'inégalité de traitement. Mais ce type de mesure continue d'être poussée par l'ensemble des gros ministères. Le déploiement de la visioconférence suppose de nouveaux textes, qui sont en cours d'élaboration. Les textes devraient être finalisés au printemps 2018. On s'oriente vers une formule de compromis qui garantira l'égalité de traitement des candidats : - la visioconférence ne sera dans un premier temps déployé que pour certains concours : il faut des réseaux informatiques robustes pour assurer la qualité de la transition, et il est impossible de la garantir pour tous les concours en même temps - certains critères rendront les candidats éligibles à la visioconférence : outre-mer, handicap. Outre l'exigence de garantir l'égalité de traitement, ce type de mesure doit s'appuyer sur une prise en compte effective de ses risques en termes de coûts financiers : - certes, cela représente potentiellement un avantage financier pour le candidat, - en revanche, du côté de l'administrateur (en l'occurrence local) du concours cela implique un coût non négligeable (1 technicien et 1 surveillant à chaque épreuve)
20	Un accès simplifié aux concours réservés aux maîtres de conférences ayant exercé des responsabilités particulières	DGRH	Brice Lannaud	Effectif	Décret modifié. Mesure qui ne concernait qu'une petite population.
21	Sécurité et santé au travail : un accès facilité aux informations et bonnes pratiques	DGRH	Annick Wagner	Effectif	Il s'agit de la mise en ligne d'informations actualisées sur une page internet. Mis en ligne le 11/10/2016.
22	Simplifier la gestion administrative dans les établissements d'enseignement supérieur	DGRH	Brice Lannaud	En cours	Mise en œuvre = rédaction de 2 circulaires, portant : - sur les autorisations de cumul : circulaire précisant les modalités de mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives - sur les autorisations d'absence à l'étranger : compléter la circulaire DGRH n°2012-0157 du 30 avril 2012 Le travail a été fait sur l'une mais pas sur l'autre circulaire.
23	Indemnités des enseignants-chercheurs : les mesures individuelles examinées par le conseil académique restreint	DGRH	Brice Lannaud	Non démarré	Concerne les primes pour charges administratives et les primes pour responsabilités pédagogiques Suppose une modification de décret qui demanderait beaucoup de temps (processus interministériel, voire Conseil d'Etat)

24	Recours à la télécommunication pour les conseils restreints des établissements	DGRH	Brice Lannaud	Effectif	Possibilité pour les établissements de prévoir dans leurs statuts le recours à la télécommunication pour les délibérations de leurs instances statutaires.
25	Appels à projets ANR : allègement du dossier scientifique	DGRI	Yves Fort	Effectif	Pour l'appel à projets générique de l'ANR 2017 : réduction de la partie descriptive du projet scientifique (3 pages phase de pré-sélection et 20 pages phase de sélection).
26	Projets ANR : moins de temps consacré au suivi administratif et financier	DGRI	Yves Fort	Effectif	Un seul rapport scientifique intermédiaire pour les trois premières années du projet et une procédure de suivi dématérialisée (hormis ce qui est nécessairement légal, relevé de dépenses signé et validé de façon originale, par exemple).
27	Une simplification de la gestion de la propriété intellectuelle	DGRI	François Jamet	Effectif	Un mandataire unique pour les brevets dans les conventions régissant les unités mixtes de recherche et des modalités de répartition des droits de copropriété de la PI et des frais de PI (arrêté et circulaire publiés le 19 juillet 2016 – clauses types pour l'élaboration des conventions d'unités multi-établissements adressées aux établissements le 9 novembre 2016).
28	Deuxième chance pour les chercheurs non retenus dans les financements européens	DGRI	Yves Fort	Effectif	Un dispositif simplifié de sélection pour un nouveau programme de l'ANR (Tremplin ERC) visant à accompagner les jeunes chercheurs dont les projets n'ont pas été retenus, mais ont été évalués « excellent ».
29	Optimiser le dispositif de soutien « jeunes chercheuses-jeunes chercheurs »	DGRI	Yves Fort	Effectif	Suppression des outils redondants pour concentrer les moyens sur le programme « jeunes chercheuses - jeunes chercheurs ».
30	Faciliter la recherche partenariale avec les entreprises	DGRI	François Jamet	Non achevé et bloqué	L'idée initiale de cette mesure était de compléter le dispositif de mandataire unique, cette fois sur le versant entreprises (en l'occurrence PME) Le constat habituel étant que l'élaboration de contrats représente une charge dissuadant les PME, la solution envisagée a été : - d'établir des "contrats types" au niveau national - d'inciter les universités à diffuser ces contrats types auprès de leur partenaires PME, en faisant du nombre de contrats signés un indicateur dans la contractualisation quinquennale Cette démarche pouvait s'inspirer des initiatives de certaines Alliances ou de l'association des Instituts Carnot Mais la DGRI n'est pas elle-même convaincue de la pertinence d'une mesure de cette nature : - doutes concernant la réalité de la demande des PME à l'égard de contrats-types : certes il ne faut pas que le juridique soit un obstacle, mais est-ce le juridique qui pourrait faire levier ? - la PI est par définition un sujet compliqué et risqué, difficilement réductible au juridique : la première difficulté pour une entreprise (en particulier une PME) ainsi que pour un établissement d'ESR est d'être au clair sur sa stratégie (le plus intéressant est-il de garder la propriété ou de négocier des licences ?)

31	Simplifier la participation des chercheurs à la valorisation de leurs travaux et à la création d'entreprise	DGRI	François Jamet	En cours	Une mission a été confiée par Thierry Mandon à Beylat et Tambourin pour dresser le bilan du dispositif de la loi Allègre de 1999. Tambourin et Beylat ont remis leur rapport en février 2017. Le rapport présentait 15 propositions : 2 mesures applicables par décret (sur l'extension de la durée de mise à disposition des chercheurs ; sur la réduction du délai d'instruction relatif à la propriété intellectuelle) ; les 13 autres nécessitaient une modification législative. Le dossier a été repris par le cabinet de Frédérique Vidal. Une partie des évolutions en préparation passeront par voie législative. Leur aboutissement passe par des discussions entre services (voire interministérielles) : - sur les questions statutaires (DGRH et DGAFP) : discussions assez mûres - sur des aspects financiers, à propos de l'intéressement des chercheurs (avec DAF et/ou Bercy) : discussions moins abouties, car les propositions de Beylat et Tambourin étaient moins précises sur ce sujet Cette mesure n'a pas vocation à introduire de changement radical, mais simplement plus de souplesse. Le sujet présente toutefois un caractère sensible en raison de la vigilance actuelle sur la problématique des conflits d'intérêt
32	Les chercheurs étrangers mieux accueillis	DGESIP-DGRI	Denis Despréaux		
33	Un portail unique pour les appels à projets	DGRI	Yves Fort	Non achevé et bloqué	Evolution du projet initial de portail unique vers une formule plus réalisable à court/moyen terme 2 portails par champ disciplinaires ont été mis en ligne (Santé et SHS) Situation intermédiaire au sens où : - 3 autres portails étaient envisagés (1 par Alliance) : Numérique, Environnement, Energie - dans leur format actuel, les portails ne sont que des sites d'information Poursuite et approfondissement supposerait un portage politique renouvelé voire accru. Par exemple, si le projet de créer un seul site est maintenu, avec l'ANR comme hébergeur, il faudrait que le MESRI porte ce projet auprès des opérateurs de recherche
34	Des réponses facilitées aux appels à projets	DGRI	Yves Fort / Stéphane Athanase	Effectif	Effectif dans la mesure où l'ANR utilise le RNSR, demande aux chercheurs de l'utiliser et s'engage auprès du RNSR à faire un feedback. Mais la constitution du RNSR et le stockage des données concerne peu directement l'ANR.

35	Sécurisation et simplification des dépôts de réponse aux appels à projets ANR	DGRI	Yves Fort	Non achevé et bloqué	Cette mesure pose le problème de la "double clé" qui ne dépend pas de l'ANR
36	Une harmonisation des dossiers administratifs et financiers des appels à projets	DGRI	Yves Fort	Non achevé et bloqué	Sur la partie ANR, c'est fait (adoption des normes européennes) La poursuite et l'approfondissement de cette mesure supposerait un portage politique Mais l'ANR se dit mal placée pour imposer ses propres outils aux autres bailleurs
37	Dématérialisation des procédures de déclaration ou d'autorisation préalables prévues par la loi ou la réglementation dans le domaine des sciences du vivant	DGRI	Didier Hoffschir	En cours	La mesure porte sur 2 procédures La mesure aété lancée, mais sa réalisation bloque en raison d'un manque de moyens Incertitude sur la maîtrise d'œuvre : SIES ? DINSIC ?
38	Structurer et promouvoir les recherches participatives	DGRI	Didier Hoffschir		
39	Renforcer la place de la recherche fondamentale dans les appels à projets ANR	DGRI	Yves Fort	Effectif	Correspond au passage du "programme blanc" à l'AAP générique de l'ANR

40	Une offre de formation plus facilement évaluée et accréditée	DGESIP	Gérard Maillet / Jean-Marc Geib	Effectif, avec suites envisageables	Objet de la mesure : dans le cadre du passage de l'habilitation des diplômes à l'accréditation des offres de formations des établissements, unification du dossier d'évaluation ex post et d'accréditation ex ante des formations, en confiant cette procédure fusionnée au HCERES Motif de la mesure : - Avant la loi Fioraso : le HCERES évaluait seulement les projets de formations des établissements - Après la loi FIoraso : le HCERES évaluait seulement le bilan de de l'offre de formation des établissements. Or l'accréditation nécessite de toute manière une évaluation du projet ! Par conséquent 2 dossiers étaient demandés aux établissements. La mesure se met en œuvre : - Dès la vague C, sur 2016-2017 : les établissements ont tous dû remplir un seul dossier, mais les documents n'étaient pas encore finalisés - Sera reconduite pour la vague D, sur 2017-2018, qui va démarrer à la fin du mois de novembre - Ira encore plus loin dans la vague E sur 2018-2018 : il est prévu que le HCERES, en plus d'établir l'évaluation de l'offre de formation, émettra un avis d'accréditation (sur lequel se prononcera le CNESER puis statuera la DGESIP). Sens de la mesure : extinction d'une conception (plutôt qu'une pratique) "couperet" de l'évaluation et affirmation d'une pratique d'accompagnement où l'évaluation est de plus en plus conçue comme l'apport d'un avis externe sur l'auto-évaluation des établissements, dans laquelle l'évaluateur joue le rôle de garant de la qualité des formations délivrées : logique d' « assurance qualité » conforme au référentiel européen.
41	Passage des COMUE aux responsabilités et compétences élargies	DGESIP	Frédéric Forest / Eric Piozin	Effectif	Un groupe de travail a été constitué pour établir un cahier des charges et définir les procédures. Travail conjoint avec l'IGAENR, et validé par Bercy. Actuellement : - 2 COMUE sont passées aux RCE : Hauts-de-France et Université de Lyon - 2 COMUE sont en voie de la faire : Côte d'Azur et Toulouse
42	Accélérer la mise en ligne du cadre de cohérence recherche	DGESIP-DGRI	Isabelle Kabla-Langlois / Isabelle Pouliquen		
43	Une gestion harmonisée entre et au sein des établissements	DAF			

44	Des outils communs de gestion mieux déployés	DGESIP-DGRI	Thierry Bergeonneau / Isabelle Pouliquen	En cours	Le projet commun aux 3 logiciels GESLAB, CAPLAB et DIALOG est de construire un SI commun à tous les opérateurs de recherche La démarche d'ensemble est pragmatique et réaliste : l'objectif est non pas de faire adopter les mêmes logiciels à tous les établissements (comme le préconisaient initialement le MESR et l'IGAENR), mais d'assurer leur interopérabilité (par l'intermédiaire du « cadre de cohérence » et de la « plateforme recherche ») En cohérence avec cette stratégie, une méthode décentralisée et AGILE de développement des logiciels a été adoptée. Toutefois, celle-ci n'en est encore qu'à un stade embryonnaire sur le volet Recherche (seulement CAPLAB). -GESLAB et DIALOG existent déjà (GESLAB a été mis au point par le CNRS), et il s'agit donc uniquement de les déployer (en les adaptant aux besoins des nouveaux usagers). - CAPLAB, en revanche, est à construire (construction confiée à l'Université d'Auvergne, sur méthode AGILE : devrait commencer à sortir en 2018).
45	Une gestion des achats simplifiée pour les unités de recherche	DGRI	Thierry Bergeonneau	Effectif	Mise en œuvre de la nouvelle mission de centrale d'achats du CNRS au service des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur et déploiement du système d'information « achats » dans les unités mixtes des établissements d'enseignement supérieur et de recherche
46	Développement des annuaires et généralisation de la carte multiservices	DGESIP-MIPNES	Marie-Françoise Crouzier/Franck Estay	Effectif	Cette mesure concerne en particulier le Groupe national des cartes (GNC) qui est chargé de coordonné le marché sur les cartes étudiantes. Aujourd'hui, toutes les universités ont des annuaires et des CMS. Ces cartes permettent aux étudiants de bénéficier de leurs services de bibliothèque, de restauration, voire de transport (hors de Paris). Maintenant, se pose la question du passage à la carte étudiante européenne (sur ce point, voir notamment le CNOUS).
47	Déploiement d'Eduroam et du wifi sur les sites	DGESIP-MIPNES	Marie-Françoise Crouzier/Franck Estay	En cours	Un plan de financement a été décidé, mais il est jugé insuffisant

48	Généraliser le recours à la visioconférence	DGESIP	Mehdi Gharsallah	En cours	Du point devue du personnel du MESRI, cette mesure concerne directement l'administration centrale. Des progrès ont été réalisés : aujourd'hui, toutes les salles de réunion et tous les amphi dispose de cette possibilité. Mais les infrastructures (notamment les capacités de débit) sont jugées largement insuffisantes dans les bâtiments du MESRI. Cela pose des problèmes pour la visioconférence mais plus largement pour tous les usages du numérique. Une des causes de ce retard d'équiêment du MESRI tient à ce que cette question est sous la responsabilité de la DNE, qui est quant à elle à Grenelle, et qu'elle ne perçoit pas ausi clairement ces besoins.
49	Favoriser l'accès au droit et la saisie de l'administration par voie électronique	DGESIP-DGRI ou DAJ ?	Alain Abécassis ?		
50	Transmission simplifiée des accords interuniversitaires de coopération internationale	DGESIP-DGRI	Denis Despréaux		
51	Développement des formations numériques dans l'enseignement supérieur	DGESIP	Franck Jarno / Marie-Françoise Crouzier	Effectif	Effectif au sens de reconnaissance législative et de modification réglementaire D'un point de vue opérationnel c'est davantage de la compétence de la MIPNES et des établissements.
52	Une meilleure prise en compte des absences justifiées aux examens	DGESIP	Franck Jarno	Non démarré	À vérifier
53	Plus de stagiaires pouvant être encadrés par un enseignant-référent	DGESIP	Franck Jarno	En cours	La modification du décret a été faite, mais doit encore être signée
54	Une harmonisation des enquêtes d'insertion professionnelle réalisées auprès des étudiants	DGESIP-DGRI	Isabelle Kabla-Langlois	En cours	Le projet a été lancé, mais la personne en charge a quitté le SIES Le 1er volet du projet a été élaboré avec la CGE, et une mission a été confiée à l'ENSAI pour le conduire. Phase diagnostic en cours. Un 2e volet est envisagé avec la CPU et la CEDEFI, concernant l'insertion des docteurs.
55	Une gestion des chercheurs simplifiée	DGRH	Brice Lannaud	Effectif	Décret modifié
56	Un mouvement académique commun pour les ATRF	DGRH	Annick Wagner	Effectif	Mis en œuvre dès le mouvement 2017, et reconduit pour le mouvement 2018 Les directives et les outils sont adoptés, mais le déploiement demande du temps, car si la mesure est en phase avec les attentes du personnel, elle ne correspond pas à une demande des employeurs (établissements)

57	Une dématérialisation des procédures de recrutement des ITRF	DGRH	Annick Wagner	En cours	La démarche de dématérialisation est engagée depuis 10 ans, mais certaines étapes nécessitaient encore un passage au papier Le rapport de l'IGAENR a servi de levier pour obtenir le financement nécessaire auprès de la DNE pour finaliser la dématérialisation Les outils sont en cours de production et un panel d'établissement est parallèlement constitué pour disposer d'un premier retour d'expérience Le déploiement définitf est prévu pour 2019
58	Vers une déconcentration de la gestion des personnels BIATSS	DGRH	Annick Wagner	En cours	Cette mesure est en phase avec une demande forte de la CPU Le sujet est complexe, la réflexion a été engagée début 2017, et elle est remise à l'ordre du jour dans le cadre d'Action Publique 2022
59	Une déclaration préalable à l'exécution des travaux dangereux par les personnels contractuels	DGRH	Annick Wagner	Non achevé et bloqué	Cette mesure correspond à une demande de dérogation adressée par le ministère de l'ESR au ministère du travail et des affaires sociales La demande a été adressée, mais n'a pas donné de suite
60	Un guide juridique pour faciliter la gestion des personnels contractuels	DGRH	Brice Lannaud	En cours	Reprise d'une mesure de l'Agenda social Le guide n'est pas de nature "juridique" mais il a été réalisé.
61	Développement de scanR au profit de la recherche	DGESIP-DGRI	Emmanuel Weisenbuger	Effectif	ScanR existe. Toutefois, reste l'enjeu de sa mise à jour et de son enrichissement.
62	Un démarrage accéléré des projets relevant de l'appel à projets générique de l'ANR	DGRI	Yves Fort	Effectif	Mesure concernant essentiellement les projets multipartenaires qui nécessitent la signature de chacun. Un modèle de conventionnement a été adopté qui permet à chacun de signer séparément. Maintenant, les académiques peuvent signer tout de suite et commencer leur partie du projet sans attendre la signature des industriels (plus longue)
63	Plus de transparence dans le processus d'évaluation des projets ANR	DGRI	Yves Fort	En cours	Le processus est engagé (ANR Tour, formation des Présidents de Comités et référents, partage de règles de déontologie) L'objectif visé est celui de la certification en janvier 2018.

64	Sécuriser le recours au vote électronique pour les élections	DGESIP	Véronique Varoqueaux	En cours	Il s'agit d'une préoccupation ancienne marqué par différentes tentatives (par exemple le 1er décret de 2004 sur cette question, ainsi qu'une modification législative de 2010) Mais bute sur l'opposition des syndicats étudiants (l'UNEF y est particulièrement opposé) Ne concerne pour le moment que les COMUE et certains EPSP. Beaucoup moins les universités. L'idée est à nouveau mise à l'agenda dans le cadre d'Action Publique 2022, mais sans l'intention de rendre obligatoire la possibilité du vote électronique.
65	Une gestion plus souple des unités de recherche	DAF	Gabriel Ballif	En cours	Cette mesure porte sur la fongibilité entre le financement du personnel, du fonctionnement et de l'investissement, uniquement pour les EPST (organismes), non pour les EPSCP (universités). La mise en œuvre de cette mesure passe par un processus interministériel, avec la DGFIP. Le décret était en cours denégociation en février 2018. Il devrait être normalement adopté d'ici fin 2018. Il devrait ainsi se mettre en oeuvre à partir de 2019 dans les établissements.
66	Une diffusion des bonnes pratiques de gestion budgétaire et financière	DAF	Gabriel Ballif	Abandonné	
67	Suppression du paiement de la TVA pour les mises à disposition de personnels au sein des COMUE	DAF	Gabriel Ballif	En cours	Jusqu'en 2016, il y avait une tolérance de la part de la Commission européenne concernant la mise à disposition du personnel, mais cette tolérance a été supprimée en janvier 2016, notamment pour les COMUE (mais aussi pour les UMR et les GIP). Ce changement a occasionné une augmentation de 20% des frais. La mesure consiste à rétablir cette dérogation pour les personnels de droit public. Cela supposait un "éclaircissement" (une réinterprétation) de la Direction à légilsation fiscale (DLF). La réponse de DLF était en voie de "circularisation" par la DAF en février 2017. Cette mesure est "non seuelement de la simplification, mais aussi un facteur d'économie et de sécurisation vis-à-vis du contrôle fiscal".

68	Moins d'enquêtes budgétaires et financières et automatisation des remontées de l'information	DAF	Jean-Marc Baca-Lachazette/	En cours	Cette mesure trouve son roigine dans le rapport qu'ont conjointement produit l'IGAENR et l'IGF en 2014-2015 sur le passage aux RCE, dans lequel a été pointé le manque d'exhaustivité et de fiabilité de l'information financière et budgétaire sur les établissements. Afin de traiter ce problème a été proposé la création d'un "Infocentre". Voir en particulier l'annaexe 1 du rapport IGAENR-IGF. Initialement, 2 systèmes cohabitaient : - une partie par remontée automatique d'informations - une partie par enquête auprès de contrôleurs académiques et des recteurs (pour les universités) La mise en oeuvre de cette mesure a été perturbé par les changements introduits par le décret GBCP. Le socle décisionnel de la mesure, la MOE, est sous la responsabilité de la DNE (Dominique Thomas) La mesure nécessite un dialogue constant avec la DGFIP. L'automatisation de l'ensemble des resremontées d'informations est en principe rendu techniquement possible depuis mai 2018. Mais il reste encore à déployer l'instrument à l'échelle des établisemments. Devrait être déployé courant 2019.
69	Des procédures de recouvrement améliorées	DAF	Gabriel Ballif	Effectif	Cette mesure relevait en réalité de la DGFIP, et non de la DAF. La DGFIP a traité la question dans une note.
70	Développement de services mutualisés des recettes	DAF	Gabriel Ballif	Effectif	Cette mesure correspond à un ajustement du décret GBCP qui ne portait jusque-là que sur les dépenses et pas sur les recettes. Il s'agissait de modifier l'article 41 du décret. Ce qui a été fait. L'application de la mesure à l'échelle des établissements passe par la création d'un SREC (service recette).