

EVALUATION DU PLAN DE SIMPLIFICATION POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE

Axe Politiques Educatives

Equipe de recherche:

Clément PIN



Post-doctorant LIEPP,
Sciences Po

Agnès van ZANTEN



Directrice de
recherche CNRS,
OSC-LIEPP

Comité scientifique:

- Philippe Bezès (CEE, Sciences Po)
- Arnaud Chéron (EDHEC Business School)
- Nicolas Dromel (Paris School of Economics ; DGRI du MESRI)
- Catherine Paradeise (LISIS, Paris-Est Marne-la-Vallée)

Bibliographie:

- BARTOLI A., JEANNOT G., LARAT F., « La simplification des formes et modalités de l'action publique: origines, enjeux et actualité » *Revue française d'administration publique*, 2016, 157, p. 7-22.
- BOZEMAN B., FEENEY M. K., *Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research: A Prism for Public Administration Theory and Research*, Routledge, 2014.
- MIGNOT-GÉRARD S., « De la "bonne gestion" à la "performance". Transformation des modes de pilotage étatique et recomposition du pouvoir des dirigeants universitaires de 1998 à 2011 », *Revue française d'administration publique*, 2019, 169, p. 69-87.
- MUSSELIN C., *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.
- THOENIG J.-C., PARADEISE C. (2016), « Strategic Capacity and Organisational Capabilities: A Challenge for Universities », *Minerva*, vol. 54, no 3, p. 293-324.

Le projet en bref : En 2016, le ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche lançait un « plan de simplification » composé de 70 mesures. Le lancement de ce plan d'actions faisait suite à une série de réformes institutionnelles engagées depuis une dizaine d'années pour réformer le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche (LOPR en 2006, LRU en 2007, PIA en 2010, Loi ESR en 2013). Bien que cohérent avec les orientations de ces réformes (renforcement du pilotage par plus d'autonomie et plus d'évaluation), le plan de simplification s'en distinguait par le fait de porter sur des aspects très opérationnels à travers des mesures se déployant à une échelle très fine (celle des procédures, des outils, de la circulation de l'information, etc.). L'évaluation scientifique du plan a été confiée au LIEPP et financée sur deux ans par le ministère.

Le Plan de simplification

En 2016, le secrétariat d'État à l'enseignement supérieur et à la recherche a lancé un plan de simplification destiné à **transformer le fonctionnement des établissements** d'enseignement supérieur et de recherche (universités, écoles, organismes de recherche) au bénéfice de leurs personnels et de leurs usagers (MENESR, 2016).

Ce plan regroupait **70 mesures** jugées prioritaires, réparties en quatre catégories :

- formation et vie universitaire
- activités de recherche
- gestion des personnels
- gestion des établissements

Chacune des mesures identifiait des procédures, règles ou outils à modifier ou à développer, en indiquant les actions à réaliser pour y parvenir, avec leur calendrier prévisionnel.

Evaluation à dominante qualitative

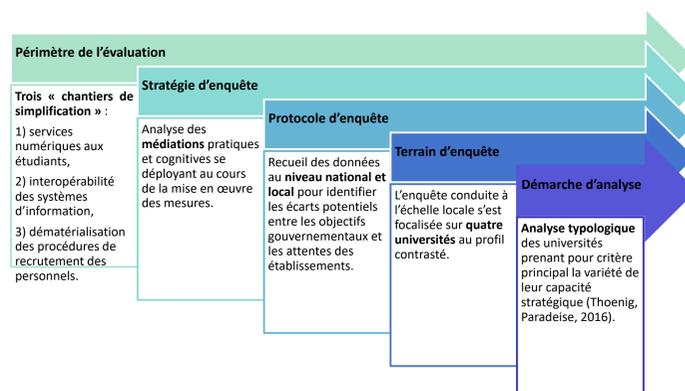
La nature et le calendrier des mesures se prêtant peu à une évaluation de type étude d'impact, c'est une démarche de type « **évaluation - accompagnement - adaptation** » (Bergeron et al., 2017), mobilisant une méthodologie qualitative, qui a été adoptée pour analyser le contexte et les processus de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

Les politiques de simplification au prisme de leur dimension technique

En France, la simplification a été placée au cœur des réformes administratives portées au titre de la « **modernisation de l'action publique** » (MAP) durant la présidence Hollande (2012-2017). Elle a pris une place accrue dans les politiques de réforme administrative depuis les années 1990 (Bozeman, Feeney, 2014 ; Bartoli et al., 2016).

Une politique de simplification correspond à une réforme administrative de niveau micro, qualifiable de gestionnaire (Jeannot, Guillemot, 2010), visant à **réduire la « charge administrative »** (*administrative burden*) pour les agents et les usagers. Parmi les moyens de simplification figurent souvent la mise en place de nouvelles infrastructures ou de nouveaux outillages techniques (Gibert, Thoenig, 2019), s'appuyant sur les possibilités offertes par les **technologies numériques**, pour automatiser la circulation d'informations utiles à la réalisation de processus de gestion.

Méthodologie



Données

Les données recueillies regroupent une vaste **documentation écrite** (textes officiels, rapports, littérature grise, documents de travail), **77 entretiens**, et des **observations** réalisées à l'occasion de cinq réunions de travail de niveau national (associant le ministère et des institutions partenaires telles que le HCERES, l'ANR, la CPU, le CNRS, 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).

Principaux résultats

Le plan de simplification regroupe bien des **mesures définies en référence à des charges administratives** perçues comme inutiles par les professionnels du champ ou par les usagers, mais qui se focalisent sur les outils de gestion. **Toutefois**, bien que se référant à une théorie de l'action privilégiant un scénario de réforme de type incrémental, cette politique de simplification aboutit au moins autant à l'exercice de **nouvelles contraintes bureaucratiques** (s'exerçant à travers de nouveaux outils informatiques et de nouvelles procédures dématérialisées), qu'à une pure et simple « décharge » administrative.

Du point de vue de la **gestion des établissements**, les outils développés au motif de simplifier le fonctionnement visent à **standardiser les procédures** à l'échelle des universités, et contribuent ainsi à automatiser et à centraliser la remontée d'informations de leurs composantes (unités d'enseignement et laboratoires) vers leurs services centraux.

L'enquête confirme que les **systèmes d'information** sont un enjeu décisif pour les universités, aussi bien pour connaître et maîtriser leur fonctionnement interne que leurs relations avec leurs partenaires (organismes de recherche, État).

Toutefois, les façons dont les universités gèrent leurs systèmes d'information sont très variées : ces derniers sont à la fois **un reflet et un vecteur de leur capacité stratégique**.

Du point de vue de **l'évolution des politiques universitaires**, le plan de simplification apparaît, au moins partiellement, comme un **moyen pour l'État de façonner le fonctionnement des universités**.

Ce résultat contribue à souligner l'ambiguïté de l'autonomie « à la française » de l'université qui, tout en affirmant le pouvoir des directions des universités sur leurs agents (Barrier et Musselin, 2015), se traduit par un renforcement du **pilotage à distance des universités par l'État** (Musselin, 2017 ; Mignot-Gérard, 2019). Les nouveaux outils portés nationalement contribuent à instrumenter la capacité de l'État à contrôler la gestion par les universités de leur masse salariale et plus largement de leurs moyens.

Au final, tout en confirmant les enjeux de simplification dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, nos analyses soulignent l'intérêt qu'il y aurait à **repenser les interventions de l'État en matière d'accompagnement administratif des universités**, à les moduler davantage au regard de la variété de leurs situations.

Certes, la différenciation du système français d'enseignement supérieur et de recherche est devenu un leitmotiv des politiques universitaires. Mais cela consiste jusque-là essentiellement à instaurer des mécanismes de mise en compétition pour l'obtention sélective de labels et de moyens financiers.

Traiter plus efficacement les enjeux de simplification supposerait que l'État intègre davantage **la diversité des besoins des universités en matière de fonctionnement administratif quotidien**, notamment pour soutenir leur capacité à faire évoluer leurs systèmes d'information.