



HAL
open science

Armand Frémont et la politique de contractualisation avec les universités : un tournant majeur dans l'histoire universitaire française

Christine Musselin

► To cite this version:

Christine Musselin. Armand Frémont et la politique de contractualisation avec les universités : un tournant majeur dans l'histoire universitaire française. Frémont Antoine; Hérin Robert. Un géographe dans le siècle. Hommage à Armand Frémont, Presses Universitaires de Caen, pp.283-288, 2022. halshs-03585237

HAL Id: halshs-03585237

<https://shs.hal.science/halshs-03585237>

Submitted on 23 Feb 2022

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.

MUSSELIN, C. (2022) : « Armand Frémont et la politique de contractualisation avec les universités : un tournant majeur dans l'histoire universitaire française », in Frémont, A. et Hérin, R. (coord.) : *Un géographe dans le siècle. Hommage à Armand Frémont*, Caen, Presses universitaires de Caen, pp. 283-288.

Christine Musselin

Sciences Po, Centre de sociologie des organisations, CNRS

christine.musselin@sciencespo.fr

La valeur d'un texte tient bien sûr à son contenu mais encore plus à ce qu'en font celles et ceux qui doivent le mettre en application. La circulaire de mars 1989 en est une nouvelle fois la preuve. Bien que d'un poids très modeste dans la hiérarchie des actes administratifs, cette circulaire au fondement de la politique contractuelle, a eu un rôle déterminant dans la transformation des relations entre le ministère, les universités et la profession universitaire et elle a permis à nombre d'universités de construire des projets institutionnels dépassant les clivages facultaires (Musselin, 2001). Cette transformation profonde a été rendue possible par ce que prévoit cette circulaire : la mise en place de contrats de quatre ans entre le ministère et les universités. Mais elle doit surtout à ce que Armand Frémont, nommé à la tête de la toute nouvelle Direction de la programmation et du développement universitaire (DPDU) en 1989, un après que Lionel Jospin est devenu Ministre de l'éducation nationale, en a fait lorsque lui et son équipe se sont vu confier la mise en œuvre de ce « petit » texte. Pourtant l'annonce de ces contrats quadriennaux devant la CPU à la rentrée 1988 avait à peine été relayée par la presse nationale. Pourtant, la DPDU n'a pas survécu à l'alternance politique de 1993 et Armand Frémont n'a passé que trois ans à la tête de cette direction. Mais la manière dont lui et son équipe ont compris, décliné et mis en œuvre la contractualisation, les choix qu'il a faits et le sens qu'il a donné à ces contrats ont eu une incidence décisive sur le système universitaire français. Alors que celui-ci s'était construit, depuis l'Université Impériale créée par Napoléon, sur ses facultés et dans une relation de cogestion entre les universitaires et le ministère, la politique contractuelle va doublement révéler les universités que la loi Faure de 1968 avait fait (re)naître sur le papier. D'une part, elles vont devenir, à travers leurs présidents, les interlocuteurs privilégiés des directions centrales, ce qu'elles n'étaient pas jusque là, les logiques facultaires et disciplinaires prévalant sur les logiques d'établissement. D'autre part, les universités vont renforcer leur épaisseur institutionnelle, leurs présidents – ou au moins certains d'entre eux – utilisant la contractualisation pour construire des projets d'établissement et pour faire de leur université un espace de coordination intermédiaire et de définition de stratégie collective.

Ce bouleversement tranquille et silencieux tient pour beaucoup à la manière dont il a été conduit, aux principes qui l'ont guidé et aux innovations qui l'ont accompagné. Cette formulation est toutefois injuste car elle laisse dans l'ombre ceux qui ont été à l'origine de cette politique. Alors commençons par rendre à César ce qui lui appartient. L'idée de la contractualisation des relations entre l'Etat et les universités avait déjà été mise à l'agenda lors du premier colloque de la toute jeune Conférence des Présidents d'Université à Villars de Lans en 1975. Mais des alternances ministérielles n'avaient pas permis de la déployer en termes concrets. Toutefois, le terme de contrat réapparaît dans la loi Savary de 1984 et une première forme de contractualisation est mise alors en place

pour les budgets alloués à la recherche universitaire : ces contrats laissent cependant bien peu de marge de manœuvre aux présidents d'université puisqu'ils fixent, unité de recherche par unité de recherche, les montants attribués et il faudra d'ailleurs attendre la loi Liberté et responsabilités des universités de 2007 pour que les établissements reçoivent un budget de recherche global dont la répartition interne leur revient. Mais c'est un premier pas, à défaut d'être un pas décisif. Celui-ci sera donc franchi en 1988. Lors d'un séminaire « au vert » de Lionel Jospin – tout juste nommé Ministère de l'éducation nationale – et de son cabinet en août 1988, Daniel Bancel propose une note qui pose les principes d'une contractualisation plus large. L'idée est adoptée, d'autant qu'elle semble susceptible d'apporter une solution à la menace de la seconde massification qui traverse alors les universités françaises et fait craindre des mouvements étudiants dans des établissements sous-équipés (ce dont traitera le plan Université 2000) et sous-dotés : c'est ce que la contractualisation doit permettre de pallier en identifiant établissement par établissement, les priorités à financer. Cette politique est présentée à la CPU à l'automne et Claude Allègre, Conseiller spécial à l'enseignement supérieur auprès de Lionel Jospin en assure le pilotage.

Une mesure qui bénéficie d'un remaniement de l'organisation du ministère

Parmi les ressources sur lesquelles Armand Frémont pourra s'appuyer quand il sera chargé de déployer la contractualisation, il y a la création ex-nihilo d'une nouvelle direction dont la responsabilité lui est confiée. Pour ce que j'en ai compris, cette réorganisation n'avait pas pour premier objectif de mettre en œuvre la politique contractuelle mais bien plus de démanteler ce que Claude Allègre a appelé la politique des guichets (Allègre, 1993) qui laissait une possibilité de négociation budgétaire aux bureaux de la direction de l'enseignement supérieur (DESUP) et incitait donc les doyens à venir plaider leur cause auprès de chaque chef de bureau. Tous les moyens et leur répartition – et par conséquent les contrats – ont donc été rassemblés au sein de la toute nouvelle DPDU et Armand Frémont – qui était jusqu'alors recteur de Grenoble – a été appelé à sa tête. Un certain nombre de bureaux et de membres du ministère ont bien sûr été affectés à cette direction – en particulier Jean-Richard Cytermann qui était auparavant chef du service des affaires financières – mais il a été aussi possible à Armand Frémont de renforcer son équipe en appelant auprès de lui des personnes qu'il connaissait et sur lesquelles il pouvait compter : je pense notamment à Marie-France Moraux, Josette Soulas ou Alain Abecassis. Or, ceux qui entourent Armand Frémont, anciens du ministère ou nouveaux venus, sont tous convaincus qu'il faut laisser plus d'autonomie aux universités et leur permettre de développer leurs projets, et cela va peser dans la manière dont ils vont tous ensemble définir ce que j'ai appelé une doctrine de la contractualisation.

Une politique de contrat, mais pas une politique gestionnaire

Un élément fondamental de cette doctrine, et que toutes les personnes que j'ai interviewées ont attribué à Armand Frémont, tient à sa déclinaison territoriale. Non seulement le choix est fait de conduire la contractualisation par grandes vagues régionales mais Armand Frémont décide à dessein de commencer par la vague Nord-Ouest. Il s'agit, très consciemment de faire bénéficier en premier lieu les territoires où le développement universitaire est le plus en retard et de le faire à un moment où l'on est

certain que les budgets à consacrer à cette politique sont disponibles et rapidement mobilisables. C'est donc très clairement un choix privilégiant l'aménagement du territoire qui est fait, un choix qui consiste à servir en premier ceux qui ont les plus grands besoins. Ce point est fondamental pour comprendre que la contractualisation n'est pas l'acte 1 de l'entrée du nouveau management public dans l'enseignement supérieur, comme cela est parfois écrit. Le contrat de la DPDU est certes un acte de gestion mais il n'est pas inscrit dans une logique d'objectifs et de performance, il n'a pas pour ambition de reconnaître les meilleurs. Il est un outil au service d'une politique de rattrapage entre les établissements et entre les territoires – au même titre d'ailleurs que le plan Universités 2000, lui aussi conduit par Armand Frémont.

Certes, le contrat DPDU comporte d'ores et déjà des objectifs, des indicateurs, des cibles. Mais pour autant la doctrine que l'équipe va développer, formaliser, et faire évoluer pour légitimer les contrats, mais aussi pour pouvoir les négocier avec chaque établissement, est beaucoup moins centrée sur la réalisation balistique du contrat que sur la dynamique collective interne que la préparation du contrat est susceptible d'enclencher au sein de l'université. Il est d'ailleurs amusant de constater que si plusieurs réunions ont été consacrées à l'époque à la question de l'évaluation qui devrait être faite des contrats au bout de quatre ans, rien n'a vraiment été prévu et mis en place pour cette étape, comme si le fait que les objectifs soient tenus ou pas était moins important que le processus de définition et de choix des objectifs.

Car ce qui importe à Armand Frémont et son équipe c'est la qualité du projet, ou même plus modestement, la capacité de l'établissement à avoir conduit un processus de bilan, puis une démarche de construction collective d'un projet qui aille au-delà de la somme des projets des facultés qui le composent. Ce qui compte, c'est par conséquent le projet et la dynamique interne qu'il a suscitée, la capacité qu'a eue l'université de définir son positionnement, son profil actuel et son profil projeté. L'importance accordée à la production du projet – bien plus qu'au contrat finalement – était aussi visible dans le fait qu'à plusieurs reprises il m'a été expliqué qu'il avait été décidé de passer contrat même quand le projet semblait insuffisant, de manière à être là encore, moins dans la reconnaissance de la performance que dans l'apprentissage d'une démarche et dans l'encouragement à la poursuivre. Et c'est certainement ce qui a permis à cette politique discrète de s'imposer et d'avoir l'impact qu'elle a eue et a encore aujourd'hui.

Une direction réflexive et innovante

Une autre composante fondamentale de la DPDU est le style de management mis en place par Armand Frémont et son équipe, et dont la politique contractuelle fournit un bon exemple. Les uns et les autres sont persuadés de l'intérêt de l'échange de bonnes pratiques, de l'effet bénéfique du retour d'expérience, du travail collectif plutôt que de l'exercice solitaire des responsabilités. C'est donc une direction qui met en place des espaces de réflexion et de réflexivité sur ce qu'elle fait, afin d'en tirer les leçons ou les conséquences et de faire évoluer ses manières de faire.

Même si le recours à des universitaires est une pratique plus que courante dans ce ministère et n'a donc rien de très original, la création à cette époque de la fonction de conseillers d'établissement – qui existe toujours aujourd'hui – mérite d'être signalée et

mise au crédit de la DPDU. Il s'agit en effet cette fois, non pas de solliciter l'expertise disciplinaire et scientifique des universitaires qui vont exercer cette fonction, mais de solliciter leur expérience passée en tant que responsables d'établissement – donc de s'appuyer sur une expertise spécifique et nouvelle – afin d'accompagner les universités dans la préparation de leur projet et la négociation de leur contrat. L'animation du groupe de conseillers d'établissement obéit alors aux mêmes principes : échanges et interactions entre eux sont organisés afin que les missions et les pratiques au principe de cette nouvelle fonction soient progressivement définies, partagées, formalisées.

Une politique qui redéfinit les relations entre le ministère et les universités

A travers ces activités réflexives et la définition du contrat comme un instrument au service de l'identification, de la rédaction et de la mise en œuvre de projets institutionnels d'université, la DPDU d'Armand Frémont a modifié en profondeur les relations entre le ministère et le système universitaire. Alors que la logique des disciplines prédominait au sein de la tutelle à travers le mécanisme de l'habilitation des formations que pilotaient les bureaux de la DESUP, un mécanisme concurrent, celui de la contractualisation a instillé une autre logique, en tension avec la première, celle des établissements. D'un point de vue très concret, cela s'est traduit par une redéfinition des interlocuteurs privilégiés de la rue Dutot. L'équipe d'Armand Frémont déclare en effet qu'elle n'échangera qu'avec les seuls présidents d'université, en tant que représentants de l'ensemble de leurs établissements, refusant ainsi de laisser la place aux demandes facultaires des directeurs de composante.

Changement tout aussi symbolique, même si plus anecdotique, les membres de la DPDU prennent la décision de se déplacer dans les différentes universités pour expliquer la politique contractuelle, plutôt que de convoquer les présidents rue Dutot, ce qui ne s'était jamais fait. Cela leur permettait certes de toucher plus de monde et d'avoir accès à des informations qualitatives qu'il est beaucoup plus difficile de collecter quand on reste dans son bureau parisien – sur les locaux, sur l'atmosphère générale, sur réception faite à la contractualisation... – mais c'était aussi un moyen de signifier que le contrat se négocierait d'égal à égal plutôt que dans un rapport centre-périphérie.

Comme je l'ai dit plus haut, la DPDU n'a pas survécu à l'alternance politique de 1993 et Armand Frémont l'avait quittée trois ans après sa nomination. Un bref intermède donc dans la vie du ministère comme dans la riche carrière d'Armand Frémont, mais un moment décisif, car même si la politique contractuelle a depuis connu, des périodes de traversée du désert et des épisodes de bureaucratisation des processus, elle a toujours été maintenue. La contractualisation fut donc une importante aventure de l'éphémère DPDU mais il serait erroné de résumer l'activité de celle-ci et de son directeur à cette seule action puisqu'il y en eut d'autres, et notamment celle d'Université 2000. Cette dernière semblait d'ailleurs probablement plus importante et plus cruciale à Armand Frémont, en géographe soucieux des territoires, que la politique contractuelle.

Pourtant, et sans nier les effets bénéfiques d'Université 2000, l'impact de la contractualisation me paraît aujourd'hui encore plus marquant. Pourquoi ? Parce qu'elle a directement affecté les modes d'action du ministère, parce qu'elle fortement modifié

les relations entre celui-ci et les universités et parce qu'elle a aussi permis de concrétiser ce qu'Edgard Faure avait écrit dans sa loi mais était resté plus ou moins lettre morte, à savoir, constituer des universités autonomes, plus maîtresses de leur trajectoire. Les contrats quadriennaux, grâce aux projets ont amené les universités à faire des bilans de leur action et poussé chaque établissement – c'est-à-dire plus que la somme de ses composantes – à identifier ce qui le rend unique et à se projeter dans l'avenir. Certains reprocheront peut-être à la politique contractuelle et à Armand Frémont d'avoir ainsi ouvert la porte aux très nombreuses réformes qui ont suivi. C'est effectivement le cas. Mais si je peux me montrer critique de certaines de ces évolutions, si je déplore aujourd'hui le surinvestissement dans les seules « grandes universités de recherche », les excès de la mise en compétition à toutes les échelles et tout le temps, et les attentes souvent trop utilitaristes qui pèsent sur l'Université, je pense par ailleurs qu'il était impossible, compte tenu de la taille de notre enseignement supérieur, de ne pas aller vers plus de différenciation et vers plus d'autonomie. Cela ne pouvait se faire qu'avec des universités à même de se penser en tant qu'entité et ainsi capables de déterminer elles-mêmes leur propre trajectoire. La contractualisation a été un moyen d'y parvenir. Et le pilotage clairvoyant de cette politique par Armand Frémont et son équipe de la DPDU a permis à la petite circulaire de 1989 de devenir un grand texte.

Allègre, C. (1993): *L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'Université*, Paris, Gallimard.

Musselin, C. (2001): *La longue marche des universités françaises*, Paris, Presses universitaires de France.