

«Ce qui ne coûte rien, ne vaut rien!»

La «modernisation» du système de formation dans le canton de Zurich

Alessandro Pelizzari

Comme l'ensemble des services publics, le système d'enseignement est aujourd'hui l'objet de profondes transformations. Afin de le «moderniser», un nombre croissant de gouvernements s'appuient sur les techniques de gestion empruntées à l'économie privée dans le but, comme on peut lire dans les rapports annuels de l'OCDE, de «repenser les raisons qui justifient l'intervention de l'Etat et revoir l'efficacité par rapport aux coûts des institutions». Prenant appui sur l'argument à la fois du «lourd endettement de l'Etat» et des «déséquilibres budgétaires» ainsi que des nouvelles «habitudes» du «consommateur», les gouvernements «doivent s'employer à mieux faire en utilisant moins de ressources, et surtout en agissant différemment».¹

C'est dans ce contexte que depuis une dizaine d'années le «mouvement» du *New Public Management* (NPM, nouvelle gestion publique) s'est développé. Appliquées tant aux écoles qu'aux hôpitaux, aux services sociaux qu'à l'administration publique, le point commun de ces «réformes» réside dans le fait qu'elles sont calquées sur le modèle organisationnel de la *holding* privée et transposent au secteur public les nouvelles techniques de gestion d'entreprise telles que le *total quality management* ou le *program controlling*. En Suisse, c'est le canton de Zurich qui a poussé cette logique le plus loin: annoncé en 1996, le programme de réformes «wif!»² ne prévoit pas moins que de transformer l'administration du canton économiquement et politiquement le plus puissant de la Confédération «en une entreprise moderne de services», selon l'expression de l'ancien président du Conseil d'Etat et actuel Conseiller aux Etats UDC Hans Hofmann³.

L'école à l'heure du New Public Management

L'école zurichoise n'a pas été épargnée par le rouleau compresseur du NPM. Et pour cause: Le chef du département de l'instruction publique n'est personne d'autre qu'Ernst Buschor (PDC), ancien professeur de gestion publique à l'Université de St. Gall et missionnaire infatigable du NPM tant qu niveau suisse qu'international. Après avoir «révolutionné» le système de la santé du canton, il s'est mis dès 1995 à mettre en œuvre la «réforme du siècle» (Buschor), ensemble d'une trentaine de projets touchant tous les niveaux, de l'école enfantine à l'université, avec laquelle Buschor a promis de «faire descendre l'école zurichoise de son grand cheval pédagogique pour la transformer en une entreprise de services»⁴ (encore!) d'ici 2012. L'étape la plus récente est la redéfinition de l'école primaire, présentée au public cet été. Tirant un premier bilan du NPM, la *Neue Zürcher Zeitung* s'est pourtant récemment défaite de son enthousiasme initial pour les

¹ OECD, *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 1995

² «Wirkungsorientierte Führung des Kantons Zürich»

³ *Info-Leu. Personalzeitung der kantonalen Verwaltung*, juillet 1996.

⁴ *Tages-Anzeiger*, 11 novembre 1995.

projets du professeur. Les conséquences financières ne seraient de loin pas celles que l'on pouvait espérer et, au fond, quasiment rien n'aurait changé dans le fonctionnement du secteur public, enseignement y compris, abstraction faite de la plus grande facilité avec laquelle les fonctionnaires zurichoïses parlent désormais de la «centralité du client» ou du «contrôle de qualité»⁵.

Beaucoup de bruit autour de rien? Non, évidemment. Il faut rappeler que le NPM est survenu dans un contexte d'une transformation radicale du secteur public, sorte de démonstration «scientifique» du «moins d'Etat» porté par un contexte idéologique marqué par la contre-réforme néo-conservatrice. Le rôle du service public recule aujourd'hui sur tous les fronts pour laisser la place à une redéfinition de ses tâches en termes de «rentabilité économique» poussant à privilégier la demande solvable et la clientèle accessible au moindre coût: L'individu, porteur d'un ensemble de droits que de puissants mouvements sociaux ont acquis dans et par la lutte, devient un acheteur individualisé de biens et de services sur différents marchés, en fonction de son pouvoir d'achat.

Cette redéfinition du secteur public se trouve aujourd'hui au cœur même des stratégies capitalistes pour élever la rentabilité des capitaux. N'oublions pas qu'un des secteurs particulièrement visés par l'AGCS (Accord Général sur le Commerce des Services), actuellement renégocié à l'OMC, est notamment l'éducation qui est en train de se révéler comme une des branches les plus lucratives, étant considéré comme un marché annuel de 2'000 milliards de dollars. Les investisseurs s'intéressent essentiellement à certains secteurs de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle continue, à condition que soit assurée au préalable une rentabilité financière élevée. Dans ce cadre, le NPM permet de rationaliser à tout va des secteurs qui sont peu susceptibles de productivité-rentabilité (formation primaire p.e.), c'est-à-dire de les réduire à une sorte de «service public minimum d'insertion» qui permet «de cibler l'utilisateur déficient»⁶ en augmentant brutalement leur «productivité», calculée primitivement en rapportant le nombre d'élèves à l'effectif du personnel.

Sous-financement systématique du système de formation

Le canton de Zurich est un très bon exemple de comment des nouvelles techniques de gestion peuvent amener à un changement radical d'une politique, de formation en l'occurrence. Dès le début des années 1980, les organisations patronales et les partis de droite zurichoïses ont mené une puissante offensive destinée à limiter les recettes du canton. Cette offensive a été notamment orchestrée par le Radical Eric Honegger, qui a piteusement chuté avec Swissair dont il a été président après son départ de la politique cantonale. Sous sa direction, la pression fiscale a été diminuée à plusieurs reprises, dans les années 1980, au bénéfice avant tout des couches très aisées et riches, creusant un trou dans les finances publiques de pas moins de 22 milliards de francs entre 1983 et 1999⁷!

⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, 29 septembre 2001.

⁶ Bleitrach Danielle, «Service public entre concurrence et contrats », in *La Pensée*, n° 310, 1996, p. 31;

⁷ *Tages-Anzeiger*, 29 juin 1999.

Le résultat global de cette politique pour les usagers et les salariés des services publics ne s'est pas fait attendre. D'un côté, les services cantonaux sont devenus nettement plus chers car le manque de ressources fiscales a été en partie comblé par la hausse des tarifs les plus divers (taxes d'inscription etc.). De l'autre, le gouvernement et le Grand conseil zurichois ont alors entamé une politique de restriction des dépenses très rigoureuse sous le prétexte de rétablir l'équilibre budgétaire. Pas moins de six plans d'austérité successifs ont été mis en œuvre, frappant de plein fouet les salariés. A titre d'exemple, mentionnons seulement, qu'entre 1990 et 1998, les dépenses du canton consacrées à son personnel ont diminué de 4%, les employés de l'Etat gagnant 5'700 francs par mois perdant 7% de leur pouvoir d'achat durant les seules années 1992-1996⁸.

Tous les secteurs n'ont évidemment pas été touchés de la même manière: Une analyse plus détaillée des comptes de l'Etat zurichois ne laisse pas de doutes quant aux priorités de son gouvernement. Les programmes d'austérité ont visé en première ligne la santé et la formation: Si pour cette dernière, le canton dépensait en 1985 environs 25% de son budget, en 1997 ce montant est tombé à 22%, subissant ainsi une chute relative à 9%⁹. Lors de son entrée en fonction, Ernst Buschor a «promis» pouvoir réduire les coûts de la formation de 15 à 30 pour-cent!¹⁰ Calculé en francs par élève, le canton de Zurich dépensait en 1997 au niveau de l'école primaire 10% de moins qu'en 1992, au niveau secondaire, la différence représente plus de 15%. Et si pour les étudiants universitaires les «coûts» ont pu augmenter jusqu'en 1995, la rupture a été encore plus violente après: En deux ans seulement, Buschor n'a économisé pas moins de 23% par étudiant¹¹. Etant désormais un des cantons suisses avec les dépenses relatives pour la formation les plus basses, le Département de l'instruction publique y voit la preuve que la «productivité du secteur a fortement augmenté»¹². En effet, les effectifs dans le secteur de l'enseignement ont augmenté, entre 1985 et 1997, de 2,4% alors qu'en même temps, l'ensemble des étudiants au niveau primaire, secondaire et universitaire s'est accru de 10,2%¹³.

Un système de formation au service de la place financière et industrielle

Or, la politique d'austérité et la rhétorique du «Moins d'Etat» cache mal les efforts pour transformer radicalement le système de formation zurichois dans son ensemble: ce qui est visé par la «réforme du siècle» c'est une sélection plus efficace des élites tout en baissant la valeur de la force de travail qualifiée, et ceci au moment où les conditions de travail se précarisent et les disparités sociales s'accroissent. Par le biais d'une sélectivité redéfinie du système de formation, les inégalités doivent pouvoir être ramenées de plus en plus à l'épanouissement des talents supposés innés de chaque individu.

⁸ Aktionsbündnis Kanton Zürich, *Jetzt zämestah! Der Mensch muss im Zentrum stehen*, 1996.

⁹ Eidgenössisches Finanzamt, *Öffentliche Finanzen der Schweiz*, div. années.

¹⁰ *Weltwoche*, 30 novembre 1995.

¹¹ *Bericht des Regierungsrates über die Staatsrechnung*, div années.

¹² Bildungsdirektion des Kantons Zürich, *Entwicklung des Nettoaufwandes der Bildungsdirektion*, 1999, p. 6.

¹³ *Geschäftsbericht des Regierungsrates*, div. années.

Le gestionnaire Buschor a par ailleurs esquissé à plusieurs reprises sa «vision» du système de formation réorganisé, et ceci en syntonie avec les projets du patronat¹⁴: La formation doit s'adapter aux besoins du «Standort» Zurich. L'université devenue «malheureusement une université de masse»¹⁵, responsable de la production de «trop d'académiciens mal formés»¹⁶, doit s'aligner sur le modèle anglo-saxon d'un partage en deux des études: Comme prévu par la «Déclaration de Bologne», la grande majorité des étudiants doit se contenter d'études courtes et pratiques (*Bachelor*) et l'accès aux études proprement universitaires est réservé à une minorité (*Master*). Et si nécessaire, les étudiants seront empêchés de poursuivre leurs études à l'aide de «taxes disciplinaires» à partir du 16ème semestre, de l'augmentation des taxes d'inscription, de l'abolition du système de bourses et de limitations d'admission de toutes sortes. Ce modèle prévoit pour tous ceux auxquels les études d'élite sont interdites une formation de base axée sur les compétences élémentaires requises par le marché du travail qui assure leur «employabilité». Le gymnase a été raccourci afin de se «concentrer sur l'essentiel»¹⁷ et la formation professionnelle a été revalorisée (création d'une HES cantonale).

C'est dans ce contexte aussi qu'il faut comprendre la réforme de l'école primaire. A noter le glissement dans les lignes directrices du Département: On n'y parle désormais plus d'«égalité des chances» mais de «fairness de chances», qui permettrait aux jeunes personnes de se former en tant que «personnalités compétentes, aptes à apprendre pendant toute leur vie et avec la bonne volonté d'être performants (*leistungswillig*)»¹⁸. L'esprit d'entreprise, l'acceptation des contraintes de flexibilité et d'adaptation, l'habileté dans les langues étrangères et la familiarité avec les moyens de communication modernes - voilà le nouvel idéal de la formation primaire, qui doit remplacer les qualifications acquises par la formation scolaire afin de devenir «davantage conforme au marché du travail (*berufsbildungsgerecht*)»¹⁹.

L'«autonomie» des écoles: un leurre

Réduction des coûts de la formation, ouverture des secteurs les plus profitables du marché de l'éducation aux investisseurs privés et une redéfinition des contenus de la formation plus proche des besoins du patronat: C'est bien le NPM qui fait charnière et permet la poursuite de tous ces objectifs à la fois. Au cœur de la transformation: Les «budgets globaux» et l'«autonomie partielle» (*Teilautonomie*) des établissements scolaires. Le NPM

¹⁴ Voir p.e. Crédit suisse, *Bildungspolitik als Schlüsselfaktor der Wissensgesellschaft*, Zürich, 2001 ou la brochure du *think tank* de l'industrie suisse «Avenir suisse», *Potenzial Primarschule, Zürich 2001*.

¹⁵ Ernst Buschor, «Wandel im Bildungswesen: Von der Vision zur Realpolitik », manuscript non publié, 1999, p. 4.

¹⁶ Ernst Buschor, «Ökonomische Aspekte der Bildungspolitik», in U.P. Trier, *Wirksamkeitsanalyse von Bildungssystemen*, Berne, Fonds national, p. 140.

¹⁷ cité in Peter Streckeisen, *Überleben auf dem Bildungsmarkt*, attac Suisse, p. 17.

¹⁸ *Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan*, à consulter sur le site <http://www.kanton.zh.ch>.

¹⁹ Ernst Buschor, «Wandel im Bildungswesen...», p. 2.

prévoit que les autorités politiques délèguent la mise en œuvre de leurs décisions à des entités autonomes et mises en concurrence, privatisées ou unies entre elles par des «contrats de prestation» à caractère marchand de type client-fournisseur. Le financement est lié à ce que tenants du NPM appellent *l'orientation-output* des services: L'accent est mis sur le «produit», et l'«autonomie» des écoles crée une situation de «libre concurrence» pour l'obtention de l'argent public - toutefois pondérée par la place centrale que prend le contrôle financier et l'évaluation permanente des performances dans la gestion des écoles et l'instauration d'un «directeur», véritable PDG de l'école, qui a le pouvoir absolu sur la gestion des subventions publiques.

Ce cadre financier qui pousse les écoles à une augmentation permanente de «l'efficacité», crée une contrainte objective envers les établissements scolaires à s'adapter aux objectifs de la «vision» de Buschor. Dans le cas contraire, ces établissements risquent de subir une réduction des moyens à leur disposition. L'«efficacité» est calculée en fonction d'une formule mettant en relation les coûts et les bénéfices pour chaque élève, sur la base d'une comptabilité d'exploitation pour les écoles, afin de donner au canton les instruments pour «prendre ses décisions en matière de politique de formation en pleine connaissance des conséquences financières réelles»²⁰.

Or, face à l'impossibilité théorique d'identifier voire de quantifier toutes les prestations politiquement rattachées au système de formation (éducation, socialisation, etc.), le NPM opère un transfert de pouvoir en faveur des gestionnaires au détriment des enseignants, réduisant le processus intimement politique de la formulation des objectifs de la politique de formation à la mise en œuvre des valeurs d'efficacité et d'efficience. Parallèlement, on assiste aujourd'hui à une rebureaucratiation massive de l'administration: Ce processus se déploie par le biais du développement d'instances de définition, d'évaluation et de contrôle de la «qualité» de l'enseignement ainsi qu'à travers l'introduction d'un système d'évaluation des enseignants (*Lohnwirksame Leistungsbeurteilung*) - système avec lequel 67% du personnel font des «mauvaises ou très mauvaises expériences»²¹.

Mais la «qualité» de la formation n'est pas la seule à être visée par le nouveau système de financement: Il en va de même avec la «quantité». L'exemple des gymnases zurichois est parlant: Après l'introduction de budgets globaux, le Département de l'instruction publique a commencé à comparer le nombre de licences universitaires en pour-cent des nouvelles entrées à l'université par ressortissants des gymnases par rapport aux coûts des gymnasiens. Le résultat a été, selon Buschor, «qu'il n'y a pas de corrélation directe entre le nombre de licences universitaires par gymnase et les coûts des élèves, ni avec l'offre de cours facultatifs»²² Conséquence: Les cours facultatifs ont été réduits. Ce que Buschor a pourtant «oublié» de préciser: L'école qui a servi comme *benchmark* (école avec le meilleur rapport coûts-bénéfices) est le gymnase Rämibühl, une école dans le riche «Züriberg» avec une population d'élèves extrêmement privilégiée...

²⁰ Kuno Schedler et al., *Kostenrechnungsmodelle für Bildungsinstitutionen*, Bern, EDK, 1998, p. 68.

²¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 14 septembre 2001.

²² Ernst Buschor, «New Public Management - Probleme der Umsetzung am Beispiel des Kantons Zürich», in Reinhold Mitterlehner et al. (Hg.), *New Public Management: Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Österreich*, Wien, Wirtschaftsverlag, p. 37.

Si l'on prend l'exemple de l'Université de Zurich, le mécanisme ressort encore plus clairement: Comme mesure de l'efficacité de l'institution, le contrat de prestation définit entre autres la «haute qualité internationale de la recherche», mesurée en fonction du nombre de publications, citations et prix internationaux, ainsi que le «taux d'engagement des licenciés et l'utilisation effective du savoir universitaire sur le marché du travail», calculé sur la base de sondages auprès d'anciens universitaires²³. L'indicateur le plus important est cependant celui de la «durée des études», permettant de comparer tout et n'importe quoi et dont le but principal est de thématiser la durée, jugée trop longue, des études. En effet, comme la durée de la formation représente la mesure sociale d'un diplôme et d'une qualification, donc de la valeur de la force de travail qualifiée que son possesseur prétend faire reconnaître sur le marché du travail, l'objectif central consiste à réduire la durée moyenne des études. L'irrationalité de la «rationalisation» dans le système de formation devient ainsi patente: Le «progrès scientifique» n'apparaît que dans la vitesse de sa production et l'argent public est retiré des secteurs «non productifs» afin de le réinvestir, comme le prévoit Buschor, «dans les secteurs productifs de l'université: Les branches en croissance comme la biologie, la pharmaceutique, l'informatique ou les marchés financiers»²⁴.

Les établissements scolaires sont ainsi poussés, s'ils veulent maintenir une «offre scolaire» plus étoffée, à se procurer les fonds ailleurs. Ainsi, le «Projet école 21» (*Schulprojekt 21*) prévoit l'autofinancement de l'infrastructure informatique par des sponsors privés qui, comme contrepartie, reçoivent un droit de consultation en matière de définition des contenus de l'enseignement. Par ailleurs s'ouvre aussi la possibilité de privatiser davantage des parts du système de formation, évolution rendue possible dans le canton de Zurich par la loi sur les gymnases, suite à laquelle une vingtaine de nouvelles écoles privées ont ouvert leurs portes²⁵. Finalement, étant considéré comme un investissement dans le capital humain qui devrait se traduire dans le cours d'une vie par un haut salaire, les «clients» de l'offre de formation eux-mêmes sont censés prendre en charge une partie des coûts. Affirmant que «ce qui ne coûte rien, ne vaut rien», le Secrétaire d'Etat Charles Kleiber a récemment secouru la politique d'augmentation des taxes d'inscription universitaires de Buschor (actuellement 1'200 francs par année, un doublement et une suppression partielle du système des bourses en faveur de prêts étant prévu pour les prochaines années) en soulignant que «les nouvelles techniques de financement servent à réguler le nombre d'étudiants»²⁶.

La question des taxes d'inscription vise au cœur du mécanisme du NPM: Ici se rencontrent le comportement individuel en matière de formation, les ressources financières et les exigences du marché du travail. Par l'augmentation des taxes et la réduction des bourses, l'intérêt objectif pour la majorité des étudiants devient tout à coup de faire des études plus courtes et plus «conformes au marché», incités à calculer plus précisément le «rendement» futur de leurs «investissements» dans la formation. Du côté des

²³ *Bericht des Regierungsrates über den Voranschlag 1998*, 10 septembre 1997.

²⁴ Ernst Buschor, «Wandel im Bildungswesen...», p. 4.

²⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, 7 mars 2000.

²⁶ *Neue Zürcher Zeitung*, 7 novembre 2000.

établissements scolaires intervient un effet complémentaire: Dans la mesure où ceux-ci dépendent de plus en plus des ressources issues des taxes d'inscription et doivent de plus justifier l'obtention de subsides étatiques par les résultats des évaluations, des offres attractives doivent être développées pour attirer des étudiants et donc se référer aux besoins du marché du travail tout comme les étudiants qui jugent cette «attractivité» en fonction directe des chances sociales liées à tel ou tel diplôme universitaire.