

## Centraliser pour décentraliser

Le renforcement du ministère pour développer l'organisation fédérale en Argentine

*Centralisation gives way to decentralisation. Reinforcing national education ministry as a means to bolster Argentina's federal system*

*Centralizar por descentralizar. El fortalecimiento del ministerio nacional con el fin de desarrollar la organización federal en la Argentina*

**Iñes Aguerrondo**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/1810>

DOI : 10.4000/ries.1810

ISSN : 2261-4265

### Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

### Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2003

Pagination : 29-41

ISSN : 1254-4590

### Référence électronique

Iñes Aguerrondo, « Centraliser pour décentraliser », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 32 | avril 2003, mis en ligne le 01 mars 2006, consulté le 22 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1810> ; DOI : 10.4000/ries.1810

---

## Centraliser pour décentraliser

### *Le renforcement du ministère pour développer l'organisation fédérale en Argentine*

Iñes Aguerrondo

L'histoire de l'éducation en Amérique Latine montre qu'elle a pris naissance dans les communes et les conseils municipaux, mais que sa gestion s'est progressivement centralisée, les républiques nouvelles se devant de consolider l'État.

En outre, en Argentine, le développement d'un système éducatif public national a eu pour objectif d'engendrer un sentiment d'appartenance de diverses populations à une identité commune, en réponse au processus d'immigration massive des années 1860 à 1920. Le projet politique à partir duquel s'est constitué ce pays à la fin du dix-neuvième siècle (1850-1880) exigea d'un État fort et centralisé qu'il puisse intervenir sur tout le territoire national.

La Constitution nationale (1853) qui définit le partage des responsabilités entre le gouvernement national (central) et les gouvernements de province<sup>1</sup>, confie aux provinces la responsabilité d'assurer l'éducation primaire (art. 5) et au congrès national la tâche de « décider des plans d'instruction générale et universitaire et d'approuver les lois d'organisation et de base de l'éducation... ». Cependant, entre l'État national et les États provinciaux, des dissensions et des chevauchements de compétence apparurent quant à l'organisation du système éducatif, que reflète le cadre juridique.

La loi qui donne naissance au système éducatif (loi 1420, 1884) reconnaît un système éducatif fédéral en matière d'administration, mais unitaire pour ce qui est de sa conception et des contenus. Les éléments importants de centralisme se sont formellement concrétisés vingt ans plus tard avec l'adoption de la loi Láinez (loi 4874, 1905) qui autorise le gouvernement central à créer des écoles sous sa juridiction dans les territoires provinciaux. Se sont ainsi superposés un système éducatif national et un système éducatif provincial progressivement étendus à tous les niveaux et dans toutes les modalités<sup>2</sup>.

L'épuisement du projet agro-exportateur et l'apparition de l'étape d'industrialisation en substitution des importations (1930-1955) ont amené une redéfinition des rapports entre l'État central et les provinces qui a permis

---

1. La République argentine a une organisation politique fédérale constituée de 23 provinces autonomes, d'un district fédéral et du gouvernement national.

2. Aguerrondo, I. « El centralismo en la Educación Primaria Argentina - Análisis de la Ley 4874 (Lainez), antecedentes y consecuencias », *Cuadernos del CIE*, n° 15, Buenos Aires. 1975.

de commencer le transfert des services éducatifs de la nation vers les provinces<sup>3</sup>.

Le transfert des services éducatifs vers les provinces a commencé dans les années cinquante pour s'achever dans les années quatre-vingt-dix. Le rôle du gouvernement national a connu des variations importantes selon les étapes. Dans la première, le gouvernement central s'est limité à prendre la décision de décentraliser sans assumer la conduite du processus. Dans la dernière, une politique éducative nationale d'orientation s'est mise en place, qui a configuré un intéressant « schéma organisationnel »<sup>4</sup> propre au secteur de l'éducation.

L'objectif était alors de développer des actions visant à la construction d'un pôle central réduit mais puissant et professionnalisé, chargé de mettre en œuvre la politique éducative définie par une nouvelle réglementation : la *Ley Federal de Educación* (loi fédérale d'Éducation, 1993)<sup>5</sup>.

### **UN NOUVEAU RÔLE POUR LE MINISTÈRE NATIONAL : CONDUIRE LE CHANGEMENT DE L'ÉDUCATION**

Avec le retour de la démocratie (1983), un fort consensus sur la nécessité de changer l'éducation se manifesta dans la société. Certaines provinces avaient déjà commencé à introduire des innovations mais, au cœur d'une crise politique profonde, ces projets ne se développèrent pas dans un cadre commun, ce qui menaçait d'aggraver les inégalités éducatives.

En 1993, le congrès national vota la LFE qui fixa une série d'importants changements dans différents domaines de l'éducation. Le ministère de l'Éducation nationale assura ce pilotage et développa une stratégie complexe afin de les mettre en œuvre.

L'application de la LFE a ouvert une « fenêtre de tir » et offert une opportunité pour accroître la fédéralisation du pays, en redéfinissant les

3. Hirschberg de Cigliutti, Sonia. « El proceso de descentralización argentino ». Documento de trabajo, *Programa Eurolatinoamericano de Formación en la Administración Pública*, INAP – Universidad de Birmingham, Chili, 1995.

4. Ce concept est considéré par J. Stiglitz comme l'un des enseignements majeurs du miracle de l'Est asiatique. Cf. Stiglitz, Joseph « Algunas enseñanzas del milagro del este asiático ». *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 147, Buenos Aires, décembre- octobre 1997.

5. « En ce qui concerne l'impact de la réforme de l'État national sur la structure centrale du ministère de la Culture et de l'Éducation, on peut dire qu'il a eu sa propre dynamique de réorganisation et de modernisation. Lorsque la restitution des services éducatifs nationaux secondaires, techniques et tertiaires vers les juridictions fut accomplie (1993), le ministère s'adapta rapidement au nouvel instrument de régulation, la loi fédérale d'Éducation, qui lui assignait de nouvelles fonctions et responsabilités. Avec moins de personnel et après avoir éliminé les postes budgétaires et les dépenses correspondantes aux services de gestion des établissements, on décida de créer un organisme capable de faire des propositions et techniquement assez fort pour accompagner les juridictions dans le passage à la politique de transformation éducative ». Novick de Senén González, Silvia : *Ajuste y reforma educativa : dos lógicas en pugna*. II Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, U. de Campinas, San Pablo, Brésil, juillet 1997.

rapports entre le gouvernement central et les provinces. Un ministère national « sans écoles » a permis de définir le rôle du pôle central, non plus en tant que prestataire de service mais comme garant de l'unité, de l'égalité et de la qualité de l'éducation ainsi que de l'efficacité au sein de l'administration.

### **Le Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE)**

La loi fédérale de l'Éducation a institutionnalisé une instance d'harmonisation politique entre les provinces et le gouvernement central, le *Consejo Federal de Cultura y Educación* (Conseil fédéral de la culture et de l'éducation, CFCE), composé de tous les ministres de l'Éducation des provinces et présidé par le ministre national. Cet espace de concertation, dirigé par le gouvernement central, a permis d'élaborer des consensus progressifs et d'avancer dans la mise en œuvre en négociant en cas de conflit.

Un des conflits les plus caractéristiques des États fédéraux concerne la nécessité d'engager des processus communs dans le cadre des différences de chaque État ou région. Si les provinces ont obtenu, avec le transfert des services éducatifs, le contrôle total de la politique éducative sur leur territoire, cela a impliqué à l'évidence, dans le même temps, une mise en question de leurs capacités de gestion. Au moment du transfert, la situation des administrations provinciales était très hétérogène, encore que presque toutes, en retard dans leur propre processus de réforme institutionnelle, souffraient de l'inadéquation des vieilles structures de gouvernement aux nouveaux défis et rôles à jouer.

Afin de respecter les étapes et les possibilités de chacune des provinces, on a mis sur pied un processus innovant de prise de décision concertée entre les provinces et le gouvernement central, qui prévoyait que les modalités particulières d'application de la nouvelle loi et les éventuelles difficultés que pourraient entraîner les changements seraient discutées par les gouvernements central et provinciaux, à travers une série d'instances techniques et politiques, pour aboutir à des résolutions spécifiques du CFCE.

Le premier accord<sup>6</sup>, approuvé le 6 août 1993, a concerné des questions relatives à la demande de concertation : pourquoi une concertation sur certains aspects prioritaires de la mise en œuvre, qui doit se concerter, quels aspects seront retenus, suivant quelles modalités. Le mécanisme a été efficace puisque, entre 1993 et 1999, vingt-deux accords fédéraux ont été signés concernant différents aspects du processus de transformation éducative, ce qui a fourni la base de la légitimation politique de ce processus et a permis d'avancer dans le changement.

---

6. *Documento Serie 0-N° 1: « Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la ley Federal de Educación », Annexe de la Résolution, n° 26/93, CFCyE. (6/8/93).*

## Le mécanisme des accords fédéraux

Les accords fédéraux constituent le résultat d'un travail complexe de négociation politico-technique appliquée à des aspects concrets de la transformation éducative. Le circuit commençait au ministère national, avec la proposition d'un document (première ébauche) issu d'une première négociation dans le cadre de la commission de conseil technique (*Comisión Técnica Asesora, CTA*)<sup>7</sup>. Ce document était ensuite soumis à discussion dans une série de circuits: les équipes techniques provinciales (deuxième ébauche); les équipes provinciales d'administration éducative (troisième ébauche); les conseillers politiques des provinces (quatrième ébauche); enfin les ministres provinciaux par région (ébauche définitive soumise à l'assemblée du CFCE). Le CFCE, à son tour, procédait à une première approbation du document, qui pouvait dès lors être discuté dans le cadre d'une consultation nationale, ce qui impliquait qu'il pouvait être envoyé aux universités, aux institutions confessionnelles, et à tous les groupes intéressés. La consultation – sous l'égide du ministère national – débouchait sur une «ébauche finale» qui, après avoir été approuvée par l'assemblée compétente, devenait définitivement un accord fédéral.

Le processus de ces accords a été lancé pour traiter de sujets concernant les aspects généraux et les engagements à terme, et a progressivement fini par établir les mesures concrètes qui ont jalonné l'avancement de l'application de la LFE.

## L'allongement de la durée de la scolarité obligatoire

Un des aspects les plus difficiles à mettre en œuvre a été le changement de l'organisation de l'éducation de base<sup>8</sup> et l'allongement de la période obligatoire, passée de sept à dix ans, incluant une année de maternelle (pour enfants de cinq ans) et les neuf années de l'éducation générale de base (*Educación General Básica*), c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire obligatoire. Cela a nécessité plus d'écoles, plus de salles de classe dans les écoles existantes, et plus d'enseignants dans le système. L'accord A1 consacré à ce sujet<sup>9</sup> a traité trois aspects conflictuels de la négociation: la caractérisation des niveaux du système éducatif national; la structure des cycles dans le système; la mise en œuvre graduelle et

7. Pour faire obstacle à d'éventuelles résistances, on a mis en place, dans le cadre de la direction de l'Éducation (*Secretaría de Educación*), une commission de conseil technique (CTA) composée de hauts fonctionnaires (direction et sous-direction) et de trois membres de corporations importantes en rapport avec l'éducation (l'église catholique, la confession judaïque et des universitaires spécialisés en éducation).

8. La loi fédérale a transformé l'ancienne organisation de sept années d'enseignement primaire et cinq de secondaire en neuf années d'éducation générale de base et trois d'enseignement polyvalent, ce qui a impliqué une adaptation des infrastructures et des changements importants pour les personnels.

9. *Documento Serie A-n° 1*: «Estructura del Sistema Educativo Nacional», *Annexe de la Resolución n° 30/93, CFCE*. (8/9/93).

progressive du système éducatif national. Les décisions prises sur ces questions ont entraîné une série de changements conflictuels dans les provinces. C'est seulement deux ans plus tard que des accords concernant des sujets tels que les certifications, les noms des institutions scolaires, les équivalences d'études, etc.<sup>10</sup> ont pu être signés, après avoir avancé sur des accords concernant d'autres sujets plus spécifiques et instrumentaux qui n'en sont pas moins importants et rendaient plus crédible le processus d'application de la LFE.

### Le pacte éducatif fédéral

Les difficultés de mise en œuvre ont surtout concerné la nécessité de la mobilité du personnel enseignant due au changement de structures des niveaux et des cycles, aux nouveaux contenus et aux nouvelles conceptions quant à l'organisation de l'école. Dans ce contexte, l'aspect économique devenait crucial. Pour rendre viable cette mise en œuvre, un « pacte éducatif fédéral<sup>11</sup> » entre le gouvernement national et toutes les provinces a été signé, afin de ratifier les engagements mutuels et d'assurer la base financière du processus – sous la responsabilité du gouvernement central. Dans la période 1993-1999, cet important effort national se traduit par la construction de 1 200 000 m<sup>2</sup> d'écoles et de salles de classe, l'attribution de cent heures de formation pour chacun des 650 000 enseignants et la fourniture de seize millions de livres aux 41 000 écoles du pays. Le résultat a été une augmentation du taux de scolarisation, passé de 71 à 97 % pour les enfants de cinq ans, de 96 à 100 % pour l'école élémentaire et de 34 à 54 % pour les écoles secondaires.

### Nouveaux contenus de l'éducation

En tant que responsable du pilotage dans ce domaine, le ministère national a élaboré une stratégie complexe pour le mener à bien. Le premier pas a été l'approbation des règles du jeu<sup>12</sup> qui ont permis la mise en marche du processus. En respectant la diversité des régions qui composent le pays, mais en veillant à la nécessité de protéger l'unité nationale, on a opté pour un modèle d'organisation des contenus à trois niveaux : national (contenus communs de base), provincial (projets curriculaires) et institutionnel (projet éducatif institutionnel), de la façon suivante.

Les contenus communs de base (*Contenidos Básicos Comunes* ou CBC) sont approuvés au sein du conseil fédéral de la culture et de l'éducation et sont

---

10. *Resolución* nr 41/95 (22/6/95), « Acuerdo para la aplicación de la nueva estructura académica » et *Resolución* Nro. 43/95 (11/10/95) « Aspectos normativos, Reorganización del sistema educativo y Criterios comunicacionales con la comunidad ».

11. En 1997, le pacte fédéral éducatif a été transformé en *Ley de la Nación* (loi nationale) par le congrès national.

12. *Documento Serie A- n° 6* : « Documentos para la concertación. Orientaciones generales para acordar Contenidos Básicos Comunes » et *Documento Serie A- n° 7* : « Documentos para la concertación. Propuesta metodológica y orientaciones específicas para acordar Contenidos Básicos Comunes », Annexes de la Résolution 33/93, CFCyE (7/12/93).

obligatoires pour toute la nation. Ils établissent des « attentes de réussite » communes à tout le pays.

Les projets curriculaires provinciaux (*Diseños Curriculares Provinciales*) adaptent les CBC aux réalités des régions, établissent la progression et l'ordonnement des contenus, définissent la méthodologie d'enseignement et explicitent les critères de passage au niveau supérieur et d'accréditation. Ils sont élaborés et ont force de loi dans chaque province.

Le *Proyecto Educativo Institucional* (PEI) suppose la formulation d'un projet propre à chaque établissement. Il garantit et enrichit les contenus établis aux niveaux national et provincial en assurant, pour sa part, l'évaluation et l'adaptation nécessaires. Ce niveau comprend également les projets de classe développés par chaque enseignant.

Le fait de travailler avec une méthodologie complexe et participative à l'élaboration des différents éléments a assuré la cohérence globale de la proposition, qui va du niveau initial jusqu'à la formation supérieure non universitaire<sup>13</sup>. Cela s'est concrétisé dans les accords fédéraux sur les contenus communs de base, qui doivent être respectés par toutes les provinces.

### Les séminaires coopératifs

Les contenus communs de base ont constitué le socle des « projets curriculaires » élaborés à partir d'une série de critères négociés fédéralement<sup>14</sup>. Une des difficultés majeures rencontrées pour y parvenir provenait des différences historiques entre provinces, car il existe un petit groupe de provinces grandes et (relativement) riches capables d'avancer dans leur propre développement, parallèlement à un autre groupe de provinces incapables techniquement et économiquement de produire ces avancées. Pour pallier cette difficulté, le ministère central a développé une stratégie visant à construire des capacités au niveau provincial, et à rendre possible l'apprentissage de compétences professionnelles au niveau local. A partir de l'approbation des CBC, un « processus concerté d'élaboration de projets curriculaires compatibles » (*Diseños Curriculares Compatibles*) a été organisé en intégrant les équipes techniques provinciales respectives. Cette stratégie a été appelée « *Seminario Cooperativo* » (séminaire coopératif) et s'est traduite par des réunions tous les six à huit semaines, d'une durée de deux ou trois semaines chacune, avec 300 à 600 participants qui étaient les professionnels provinciaux chargés du développement du

13. Les contenus communs de base pour le niveau initial et pour l'enseignement général de base ont été approuvés par le CFCE en novembre 1994. En suivant une méthodologie similaire, les contenus communs de base pour l'enseignement polyvalent (lycée) ont été élaborés puis approuvés en février 1997 et en septembre 1996 pour la formation des professeurs. De 1996 à 1998, le travail s'est poursuivi également pour élaborer les nouveaux trajets technico-professionnels (TTP), base de la formation technique du niveau moyen.

14. *Résolution 37/94 (5/7/94), Documento Serie A-n° 8*, « Criterios para la planificación de diseños curriculares compatibles en las provincias y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ».

## Le processus de définition des contenus de base communs

Premier cadre de référence de l'unité nationale, les contenus de base communs ont été définis de façon consensuelle selon une démarche qui a posé les bases d'un travail participatif des équipes de toutes les provinces et du ministère central. Le travail s'est poursuivi pendant toute l'année 1994, dans un processus ouvert, pluraliste et concerté avec des enseignants et des équipes techniques, complété par un précieux processus de consultation et d'écoute des apports des différents secteurs de la société civile, de la communauté universitaire et des organisations sociales, politiques et religieuses. Trois circuits ont été organisés pour sélectionner et élaborer ces CBC: le circuit technique, le fédéral et le national.

– Le circuit technique, à la charge du ministère de la Culture et de l'Éducation de la nation, a été chargé d'organiser les activités, de susciter des propositions et de garantir le traitement de six cents universitaires recrutés à cet effet dans dix-sept disciplines.

– Le circuit fédéral a concerné les provinces. Il a consisté faire circuler des documents et à les soumettre à discussion par des équipes techniques, des enseignants et toutes personnes consultées par chacun des gouvernements provinciaux ou par le district fédéral (ville de Buenos Aires).

– Le circuit national a assuré l'accès à la connaissance et à la critique des documents pour les institutions prestigieuses reconnues agissant au niveau national: universités, grandes écoles, organisations professionnelles d'enseignants, organisations de l'enseignement privé, etc.

Ce processus a permis aux CBC de se nourrir à diverses sources :

- les contributions de six cents experts et chercheurs ;
- les projets curriculaires déjà existants dans le pays ;
- la consultation de la société par le biais d'une enquête nationale d'opinion publique sur un échantillon de plus de 1 500 personnes, représentatif de la population nationale ; l'enquête « La Familia Opina » (la famille donne son opinion) a obtenu plus de 48 000 réponses ; des entretiens avec 250 entreprises des trois secteurs économiques (directeurs de ressources humaines) ; des enquêtes dans des programmes pour jeunes de radio et de télévision, avec plus de 5 000 réponses ; des entretiens avec près de 200 ONG développant des programmes éducatifs complémentaires du système éducatif formel.

curriculum. Douze sessions du séminaire coopératif pour le développement des projets curriculaires se sont ainsi tenues pendant dix-huit mois.

### La formation initiale des professeurs

Autre sujet important : la réforme de la formation des enseignants, pour laquelle ont été associées la stratégie des accords et celle du « séminaire coopératif ». Ce thème central du projet était aussi l'un de ceux qui soulevèrent le plus de conflits en raison des oppositions corporatives. Cela a entraîné un déroulement particulier : la progression a été lente mais constante, car les décisions à prendre étant ambitieuses dans leurs objectifs, il était nécessaire de laisser du temps



pour les mûrir. Les questions relatives à la formation des enseignants ont donc été discutées dès le début du processus, afin de laisser s'exprimer les attentes des acteurs et d'ouvrir de la sorte des espaces de négociation. La succession des accords illustre ce processus.

Les premiers accords (1993 à 1995) explicitent les objectifs à long terme en termes de « perspective », mais prévoient également des garanties pour le corps enseignant pendant la période de transition<sup>15</sup> et déterminent la façon de concrétiser la formation ainsi que les nouveaux critères de contenus et d'organisation à prendre en compte pour une meilleure qualité de la formation des enseignants<sup>16</sup>.

Dans un deuxième temps, en 1996 et 1997, la discussion et les accords traitent d'aspects majeurs pour concrétiser la « perspective » initiale, comme la nouvelle organisation des instituts de formation d'enseignants<sup>17</sup> ou les contenus communs de base<sup>18</sup>. Les instituts de formation eux-mêmes ont été impliqués dans la réflexion, sous forme d'un auto-diagnostic et de propositions pour opérer les changements.

Enfin, en 1998 et 1999, on a commencé à avancer sur les processus de changement, en partant de la définition d'une nouvelle accréditation académique des carrières et des institutions. Dans ce domaine la stratégie des séminaires coopératifs a également été utilisée, et des accords ont été mis en place sur trois points fortement conflictuels<sup>19</sup>:

- une nouvelle formation des enseignants comprenant une certification « interne » (en service) et des procédures d'accréditation, encore combattues puisqu'à l'heure actuelle elles ne sont appliquées qu'à 40 % ;
- une réorganisation de l'offre, car il existe 1 250 instituts de formation d'enseignants dont la plupart forment les maîtres de l'école élémentaire (85 %) et une minorité les enseignants du secondaire, rapport qui doit être modifié ;
- une formation de formateurs, autrement dit d'enseignants pour les instituts de formation, car 14 % d'entre eux n'ont qu'un diplôme secondaire et la plupart des autres sortent des instituts dans lesquels ils enseignent.

15. La *Resolución 32/93 (13/10/93) Documento Serie A-n° 3*: « Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente » contient les points suivants : caractérisation de la formation des enseignants, proposition d'organisation de la formation enseignante, proposition pour l'organisation institutionnelle, alternatives de transition pour l'inscription actuelle, stratégies possibles de reconversion du personnel en service.

16. *Resolución 36/94 (1/6/94) Documento Serie A-n° 9*: « Red Federal de Formación Docente Continua ».

17. *Resolución 52/96 (10/9/96) Documento Serie A-n° 11*: « Bases para la Organización de la Formación Docente ».

18. *Resolución 53/96 (10/9/96)*: « Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente » et *Resolución 67/97 (7/10/97)*: « Contenidos Básicos Comunes para la Formación Docente de Tercer Ciclo de EGB y Educación Polimodal ».

19. *Resolución 63/97 (7/10/97) Documento Serie A-n° 14*: « Transformación gradual y progresiva de la formación docente continua ».

## LE RÔLE ESSENTIEL DE L'ÉTAT NATIONAL (CENTRAL)

Parallèlement à son rôle de pilotage du processus d'application de la LFE dans les provinces, le ministère national a dû se reconvertir pour pouvoir remplir les nouvelles fonctions qui lui sont assignées par cette loi, essentiellement garantir l'égalité et la qualité éducative. Il a dû également conduire, dans le cadre de la nécessaire réforme de l'État, des actions relatives à l'amélioration de l'efficacité de la gestion.

Mais si ces actions concernaient les systèmes éducatifs provinciaux, et par conséquent impliquaient leurs autorités responsables, le modèle de prise de décision a été quant à lui beaucoup plus autonome et la relation nouée avec les provinces n'a pas été une relation de consultation ou de concertation, mais plutôt d'information sur les actions à développer par l'instance nationale et les besoins en ressources humaines et financières pour mener à bien les programmes nationaux sur le territoire de la province. Il n'y a pas eu d'accords fédéraux sur ces points, encore qu'il y ait eu des communications formelles dans le cadre des assemblées du CFCE.

### Garantir l'égalité de l'éducation

Cette nouvelle responsabilité de l'État national s'est manifestée par la mise en place d'un plan social éducatif. Destiné aux écoles les plus pauvres, il a touché 16 000 des 41 000 écoles du pays avec une série de projets différents. Inauguré en 1993 avec les 3 000 écoles les plus pauvres, ce plan en a concerné 16 000 entre 1997 et 1999. Il comprenait quatorze projets visant essentiellement à compenser des différences :

- construction de nouvelles écoles, principalement dans les zones rurales, pour éradiquer les écoles « *rancho* »<sup>20</sup> qui s'y trouvent ;
- équipement didactique : 18 millions de livres pour monter des bibliothèques de classe et d'école ;
- équipement informatique ;
- formation spécifique des enseignants ;
- nourriture et vêtements pour les enfants ;
- matériel de travail pour les élèves : cahiers, crayons, etc.

Le plan social éducatif a introduit un nouveau modèle de gestion, faisant un pas de plus vers la décentralisation . Le matériel acheté par le ministère national, tels que livres de lecture, manuels, dictionnaires, cahiers, équipements scolaires pour les élèves, bibliothèques de littérature pour enfants, encyclopédies, atlas, ordinateurs et imprimantes, bibliothèques pour les enseignants, a été directement distribué auprès des écoles concernées sans passer par

---

20. *Rancho* : ce terme désigne une maison ou un bâtiment de médiocre qualité (une « baraque », une « bicoque »).  
NDLR.

l'instance provinciale. De la même façon, les subventions ont été transférées sur un compte épargne spécial pour chaque école, afin d'être administrées par les autorités et la communauté, dans un but de transparence et d'efficacité<sup>21</sup>. De nombreuses écoles ont dû ouvrir un compte auprès d'une banque, s'organiser avec les parents d'élèves pour gérer les constructions, les réfectoires, etc., donnant ainsi naissance à un processus de décentralisation de l'administration éducative vers la base du système.

## Garantir la qualité de l'éducation

La LFE a confié au ministère national la mission d'évaluer la pertinence du curriculum, les résultats d'apprentissage et la formation des enseignants, et a créé un système national d'évaluation de la qualité de l'éducation (SNECE) mis en place par le ministère. La première évaluation, en 1993, a porté sur les apprentissages en langue et en mathématiques auprès d'un échantillon national d'élèves du 7<sup>e</sup> et du 12<sup>e</sup> degré. Le nombre d'élèves évalués a augmenté chaque année et, depuis 1997, se pratique un bilan national de fin de niveau intermédiaire pour les élèves de 12<sup>e</sup> degré.

Cette démarche d'évaluation s'appuie sur les outils nationaux d'évaluation approuvés par la nation et les provinces pour la passation des tests. L'information obtenue a été rendue publique chaque année et, à partir des résultats, les équipes du ministère national ont élaboré et envoyé aux écoles des brochures spécifiques avec des suggestions d'activités de remédiation.

Outre ce procédé de contrôle innovant (pour le pays) que représentent les outils nationaux d'évaluation, le ministère national s'est fortement impliqué dans l'amélioration à la base du système, c'est-à-dire à dire dans les salles de classe et les écoles. Ainsi, même si l'administration quotidienne des écoles est du ressort des provinces, des actions nationales ont été mises en place pour répondre à leurs besoins spécifiques, essentiellement par l'envoi d'une série de documents imprimés :

- des exemplaires des contenus communs de base (dix exemplaires pour chacune des 4000 écoles du pays) afin d'entreprendre le processus de changement curriculaire dans les écoles ;
- des livres et du matériel pour élèves et professeurs (16 millions de volumes) pour améliorer les activités d'apprentissage dans les classes ;
- des livrets d'activités de remédiation pour les écoles primaires et secondaires, pour guider les professeurs et améliorer l'enseignement dans les domaines essentiels ;
- *Zona Educativa*, revue institutionnelle du ministère national qui explique les raisons techniques des changements et informe de l'avancement du

---

21. Ministère de la Culture et de l'Éducation (Argentine), *La educación argentina en la sociedad del conocimiento*, 29<sup>e</sup> réunion de la conférence générale de l'UNESCO, Paris, 21 octobre-12 novembre 1997.

processus de mise en œuvre de la LFE, distribuée à toutes les écoles, chaque mois de 1995 à 1999 ;

– *Zona Dirección*, qui a accompagné la revue du ministère à partir de 1997, visant particulièrement à rendre plus efficace la direction et la gestion des établissements.

L'envoi de ces documents aux écoles et l'importance acquise par le réseau national de formation continue des maîtres, qui entre 1994 et 1999 a mis en place des cursus de certification professionnelle pour 91 % des enseignants de l'éducation de base, sont autant d'indices de changement dans les fonctions et l'organisation du ministère national. En partant d'une tradition – typique de l'État latino-américain – de structure hiérarchique en réseau, peu professionnalisée et peu apte à diriger, on a progressé vers une structure de gouvernement dans laquelle la question de la qualité de l'éducation se règle à la base du système (cela a à voir avec ce qui se passe dans les écoles). Cependant, l'institution centrale aide les écoles dans leur effort, d'une part en établissant des contrôles et d'autre part en leur fournissant les ressources nécessaires<sup>22</sup>.

### Garantir une gestion efficace

Autre sujet de grande importance : les actions visant à améliorer le pilotage en aidant à la prise de décision par une meilleure information. En raison de situations très diversifiées, les statistiques éducatives étaient hétérogènes, ce qui ne donnait pas une base fiable pour les décisions financières concernant les différents projets. En 1993, le réseau fédéral d'information éducative fut créé par le ministère national et les bureaux de statistiques éducatives des toutes les provinces. Le point de départ en a été le recensement national des enseignants et des institutions (1994), qui a permis, entre autres choses, de planifier les activités de formation enseignante nécessaires à l'application de la LFE. A partir de 1996, le nouveau système fédéral de statistiques éducatives a été mis en place en s'appuyant sur un unique bilan annuel dont les modalités et les contenus avaient été acceptés par les responsables respectifs de chacune des provinces<sup>23</sup>.

De la même manière, pour répondre au manque de compétences spécialisées dans les provinces, des actions orientées vers la construction de capacités professionnelles locales ont été envisagées. En tant que partie prenante de la stratégie de développement de l'organisation fédérale, le ministère national a monté un projet (PROFOR) prévoyant une série d'activités variées pour différents publics, tels que des stages d'une semaine à trois mois pour des inspecteurs et des professeurs sur l'efficacité de la gestion scolaire ; un programme de

22. Aguerrondo Inés : *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*, IIPE-UNESCO, sede Buenos Aires, 2002.

23. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Argentina), *Enseñar el futuro, diez años de transformación educativa en Argentina, 1989-1999*, Buenos Aires, 1999

bourses de maîtrise et de doctorat pour les personnels des ministères provinciaux, en particulier ceux des petites provinces; des visites d'étude pour les ministres provinciaux afin de leur présenter des solutions alternatives développées par certains pays européens sur des thèmes conflictuels, comme les normes de service enseignant ou l'autonomie scolaire.

## UN NOUVEAU MODE DE PRISE DE DÉCISION

Le processus d'application des changements décidés par la LFE s'est opéré de 1993 à 1999, ce qui a entraîné un changement de gestion. Le nouveau mode de prise de décision qui lui était associé a produit une mobilisation du système éducatif et a permis de développer certaines perspectives intéressantes sur les changements à l'école et le rôle du système éducatif dans la nouvelle société, même si le chemin est encore long jusqu'à la concrétisation de ces perspectives.

Le processus a pu se réaliser car une « fenêtre de tir » particulière s'était ouverte, dont les éléments essentiels étaient les suivants :

- l'existence d'un ministère national dont la fonction de pilotage a pu s'appuyer sur une mission définie par la loi fédérale d'éducation ;
- des compétences professionnelles pour développer les propositions et négocier avec les provinces ;
- du temps : l'équipe est restée six ans au pouvoir, ce qui est une période inhabituelle dans le contexte latino-américain ;
- des ressources économiques : de 1991 à 1996, le PIB argentin a augmenté de 7 % par an.

De plus, soulignons l'originalité de ce processus qui a été mené à bien en dehors de tout modèle de planification formelle traditionnel<sup>24</sup>. Il n'y a pas eu de « plan national pour l'éducation » rédigé et approuvé, mais cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu une vision planificatrice claire en fonction de laquelle a été mené le processus de mutation. En effet, on a d'abord explicité l'objectif visé à partir de ce qu'établissait la LFE, puis on a défini précisément les conditions politiques, techniques et matérielles qui ont rendu les changements possibles.

En dépassant les conceptions classiques de planification, il était également clair que les conditions matérielles de faisabilité ne se limitaient pas à l'attribution de ressources financières. Il a fallu aussi mettre sur pied des modèles de décision et d'action innovants, tant pour avancer dans les accords spécifiques que pour organiser l'application effective de la loi. Dans ses grandes lignes, voici quel a été le modèle mis en œuvre :

- le ministère national évaluait et déterminait le degré d'importance d'un thème, d'un accord ou d'une activité et proposait des règles du jeu, ou des marches à suivre pour avancer, en concertation avec les provinces ;

---

24. Il existe en Amérique Latine une tradition d'élaboration de plans nationaux pour l'éducation. Le premier en Argentine date des années 70 (*Plan de Desarrollo* 1971-74). Une demi-douzaine d'autres plans lui ont succédé.

- le ministère national préparait une première ébauche qui s'appuyait sur les avancées déjà faites par l'une ou l'autre des provinces sur le même sujet;
- cette proposition était discutée dans les instances techniques et politiques des provinces pour aboutir à un accord fédéral au CFE; on comptait deux à cinq étapes de discussions successives;
- une fois l'accord approuvé, la proposition était mise en pratique dans les provinces avec l'appui du ministère national, sous forme de programmes spécifiques qui comprenaient une assistance technique et financière;
- en outre, le ministère gérait directement des programmes nationaux de contrôle et d'assistance pour les écoles.

Globalement, on peut distinguer différentes phases tout au long du processus, chacune étant caractérisée par un éclairage spécifique et un acteur principal :

- la première phase, qui a essentiellement concerné la première année de travail, s'est centrée sur les décisions politiques; c'est pourquoi le premier rôle est revenu au conseil fédéral de la culture et de l'éducation, le CFCE;
- la deuxième phase, correspondant aux deuxième et troisième années de gestion, s'est consacrée au développement des propositions : le rôle principal était assuré par le ministère national ;
- la troisième phase, commencée à partir de la quatrième année, mais qui se poursuit à l'heure actuelle, est celle de la mise en œuvre dont les acteurs principaux sont les ministères provinciaux.

Pendant, étant donné le rôle important joué par les provinces dans la mise en œuvre, et malgré les actions nationales en faveur de l'unité et de l'égalité, les résultats sont très différents, en fonction du développement de chaque province qui détermine dans une bonne mesure les capacités professionnelles, le rôle de l'université locale, le type de culture politique etc., et en fonction aussi des accords provinciaux pour la mise en œuvre de la LFE qui ont servi de cadre aux décisions politiques des autorités provinciales.

\*  
\*\*

La mise en œuvre de la LFE est ainsi devenue une occasion de modifier l'administration centralisée traditionnelle de l'éducation, de redéfinir les rapports de pouvoir entre l'État central et les États provinciaux. Mais le mouvement de décentralisation s'est limité au transfert des responsabilités politiques, administratives et financières de l'instance nationale (centrale) vers l'instance provinciale (régionale), et il n'a pas atteint – à quelques récentes exceptions près – la base du système (c'est-à-dire l'instance locale ou les écoles). La crise institutionnelle que traverse aujourd'hui l'Argentine peut être une nouvelle « fenêtre de tir » pour accélérer de nouvelles décisions dans ce sens.