

# POLITIQUES PUBLIQUES DE FORMATION ET D'EMPLOI DES JEUNES EN ARGENTINE UN BILAN CRITIQUE DES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

CLAUDIA JACINTO

## 1. LA PROBLÉMATIQUE

En raison du ralentissement économique et de la crise profonde qu'a connus l'Argentine ces dix dernières années, les opportunités d'insertion professionnelle et sociale des jeunes se sont révélées à la fois plus rares et inégalement distribuées. En fait, il ne s'agit pas seulement de reproduction sociale ou d'inégalité des chances mais du risque de se trouver exclu du monde du travail.

Les politiques néo-libérales mises en place pendant la décennie quatre-vingt-dix en Argentine ont abouti à une crise monétaire, économique, sociale et institutionnelle profonde : discrédit des responsables politiques ; cessation de paiement de l'État et des entreprises ; blocage des comptes bancaires ; paupérisation (la pauvreté a atteint jusqu'à 50 % de la population en 2002) ; chômage (presque 25 % en 2002) et précarisation de l'emploi.

Face aux difficultés d'emploi des jeunes défavorisés et de bas niveaux scolaires, une série de programmes a été mise

en place pour améliorer leur formation et faciliter leur insertion professionnelle. Ces initiatives s'inspirent des programmes mis en place dans les pays européens au cours des vingt dernières années, programmes ambigus et soumis à des révisions permanentes (Mauger, 2002). Mais, l'Argentine présente de nombreuses différences avec les pays d'Europe. D'abord, l'introduction de nouvelles technologies informatiques et de production ne concerne que les grandes entreprises : des méthodes artisanales coexistent aujourd'hui avec des technologies sophistiquées. Le secteur informel, qui utilise une main-d'œuvre non déclarée a crû pendant la dernière décennie, jusqu'à atteindre 50 % des actifs occupés. Les travailleurs sans aucune protection sociale représentaient 40 % de la population active à la fin des années quatre-vingt-dix. Cette détérioration de l'emploi accompagne la croissance du chômage.

Par ailleurs, en Argentine, seuls 50 % des jeunes finissent l'éducation secondaire, et 25 % parmi les jeunes défavorisés : la plupart se présentent sur le marché du travail sans aucun diplôme. Face à la pénurie d'emploi, les

mieux formés concurrencent les moins formés sur les postes peu qualifiés.

Dans ce contexte, quel peut être l'impact de programmes de formation et d'emploi pour les jeunes défavorisés ?

Dans les années quatre-vingt-dix, on assiste à une diversification des programmes d'aide à l'insertion des jeunes. Le ministère de l'Éducation continue d'offrir des cours de formation professionnelle traditionnelle. Mais, à partir de 1993, le gouvernement a commencé à développer des initiatives nouvelles en faveur des jeunes sans diplôme. La plus importante fut un programme national de qualification professionnelle, « Projet jeunes », dirigé par le ministère du Travail. D'autres programmes sociaux visent à la qualification professionnelle des jeunes défavorisés, via des occupations dans le secteur informel : ils sont dirigés par le ministère du Développement social ; enfin, des stages sont proposés au sein de municipalités ou d'ONG.

Quelles hypothèses soutiennent ces nouvelles interventions publiques ? Et quels sont les résultats attendus de ce type de programmes ?

Tout d'abord, les documents officiels affirment que la modernisation des formes de production nécessite une main-d'œuvre mieux formée et mieux adaptée à de nouvelles demandes. Dans ce contexte, un programme de formation avec stages en entreprise permettrait aux jeunes moins formés de s'adapter aux processus de modernisation. On suppose que le passage par le programme augmenterait l'employabilité des jeunes : la formation améliorerait leurs compétences et leur productivité.

En deuxième lieu, il s'agit de replacer les jeunes sans diplôme dans la « file d'attente », en agissant sur les mécanismes du marché du travail qui tendent à exclure les jeunes moins formés en faveur des mieux éduqués, même s'ils sont surqualifiés. On tente de leur donner une opportunité de formation gratuite et pertinente face aux demandes des entreprises, et donc d'agir sur les mécanismes de sélectivité du marché de travail afin de faciliter la « promotion sociale » des jeunes défavorisés. On verra que ces présupposés n'ont pas été tout à fait vérifiés. D'un côté, la « révolution productive » qu'on avait imaginé au début des années quatre-vingt-dix n'a pas eu lieu. L'ouverture de l'économie a plutôt conduit à l'augmentation du chômage et à la fermeture d'entreprises. L'insertion dans l'emploi dépend des opportu-

nités offertes par le marché de travail. Or, l'Argentine se caractérise depuis une quinzaine d'années par une demande insuffisante et segmentée. D'un autre côté, l'éventuelle efficacité de la formation dépend de sa position par rapport à la distribution des diplômes. Dans un pays comme l'Argentine, qui connaît des taux relativement importants de scolarisation formelle, la formation professionnelle peut-elle être valorisée sur le marché du travail quand on n'a pas obtenu le diplôme de niveau secondaire ? Ces programmes de formation peuvent-ils se substituer à l'éducation formelle ? Cet article essaie de montrer que :

– en Argentine, dans une société où les niveaux de scolarisation sont relativement élevés, le chômage important et le « credencialisme éducatif » (Duru Bellat et van Zanten, 1992) très présent, l'impact des programmes de formation professionnelle est insignifiant, parce qu'il y a déjà un nombre important de jeunes diplômés du secondaire dans la file d'attente. Or, ce diplôme est nécessaire, mais non suffisant pour accéder à un poste de travail ;

– néanmoins, pour les jeunes qui suivent les programmes de formation, cette participation peut être positive et ils perçoivent ces programmes comme une opportunité d'accès à une expérience de travail différente de celle qu'ils peuvent obtenir par eux-mêmes. La formation est conçue comme « un facteur de promotion sociale »<sup>1</sup> ;

– ces politiques d'insertion « à visées réparatrices », organisées sur la base d'appels d'offres auprès d'organismes de formation, n'ont pas contribué à améliorer le système de formation professionnelle.

Dans un premier temps, cet article s'attachera à présenter les opportunités de scolarisation des jeunes défavorisés et les conditions spécifiques dans lesquelles s'inscrivent leurs trajectoires scolaires afin de mettre en évidence les changements dans la relation éducation-emploi et les problèmes d'insertion qu'ils impliquent pour les jeunes défavorisés.

En effet, on ne peut pas analyser les mesures post-scolaires prises pour les jeunes défavorisés sans revenir sur leur scolarisation initiale. Le système éducatif argentin est géré de manière décentralisée par vingt-quatre provinces, et structuré, après la réforme de 1993, en deux cycles d'enseignement : l'éducation de base (neuf ans) et le *polymodal* (l'ancien secondaire de trois ans).

---

1. Cette perspective est semblable à celle des premières politiques d'insertion en France ; voir Mauger, 2002.

## Structure et évolution du système éducatif en Argentine avant 1994

Cycle	Initial			Primaire						Secondaire					
Âge	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
				7 années de scolarisation obligatoire											

## depuis 1994

Cycle	Initial			1 <sup>er</sup> cycle (EGB1)			2 <sup>e</sup> cycle (EGB2)			3 <sup>e</sup> cycle (EGB3)			Polymodal		
Âge	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
				10 années de scolarisation obligatoire											

Le polymodal est constitué d'un tronc commun d'enseignement général et de modules de spécialisation, selon l'orientation choisie. L'école technique traditionnelle est devenue une modalité du polymodal général. Ainsi, la moitié des contenus est identique pour toutes les filières. Par ailleurs, subsistent des filières professionnelles courtes, peu prestigieuses et de bas niveau, où peuvent se diriger ceux qui finissent l'éducation de base et n'accèdent pas au niveau polymodal. Il faut souligner que la politique éducative des années quatre-vingts a particulièrement négligé l'enseignement technique au profit de l'enseignement général.

Dans un second temps, seront analysés les dispositifs d'aide à l'insertion (formation professionnelle, qualification ou stages professionnels) mis en place à l'intention des jeunes sans diplôme, développés au cours des années quatre-vingt-dix. Finalement, on aboutira à une évaluation et à un bilan de ces mécanismes d'intervention.

## 2. SCOLARISATION : PROGRESSION ET RUPTURES

En dépit des difficultés économiques, on observe une nette évolution des taux de scolarisation et un allongement de la scolarité obligatoire. Les adolescents poursuivent plus longtemps leurs études secondaires qu'au début de la décennie : on est passé d'un taux net de scolarisation de 65,8 % en 1990 à 76,2 % en 2000 (SITEAL).

Toutefois, les jeunes les plus défavorisés restent moins longtemps que les autres dans le système éducatif (tableau 1) et leurs trajectoires scolaires sont plus précaires : l'absentéisme et l'accès à un système éducatif de moindre qualité depuis le cycle primaire impliquent des scolarités caractérisées par un faible taux de réussite, des redoublements et des abandons fréquents.

L'école n'est pas perçue comme un moyen de mobilité sociale ascendante, mais comme une voie nécessaire et non suffisante pour une entrée dans le monde du travail (Meckler, 1993; Duschatsky, 1998; Jacinto *et al.*, 1999). Faute d'espaces alternatifs d'insertion sociale pour les adolescents, l'école est encore perçue comme le meilleur lieu d'insertion sociale jusqu'à ce que le jeune ait l'âge de travailler.

Par ailleurs, comme l'indiquent divers auteurs (Tenti *et al.*, 2000), l'enseignement secondaire est en crise. Parce que cet enseignement cesse d'être une promesse de mobilité sociale ou de protection contre le chômage, certains jeunes ainsi que leurs familles remettent en cause la scolarisation et l'importance du diplôme. Seuls 48 % des jeunes obtiennent le diplôme de l'enseignement secondaire ou polymodal, selon le recensement de l'année 2001. Si bien que sur 3 199 339 jeunes de 20 à 24 ans, 1 662 408 sont sortis de l'école sans diplôme, soit 52 %. Pire, les données de l'Enquête de développement social (Siempro, 1999) montrent que seuls 25 % des jeunes défavorisés de 18 à 24 ans terminent l'enseignement secondaire. De fait, l'abandon ou la désaffiliation scolaire persiste dans la mesure où la scolarisation implique un coût trop lourd pour les jeunes et leurs familles, sans aucune certitude de rentabilisation.

**Tableau 1 : Taux nets de scolarisation dans l'enseignement secondaire par sexe  
et par niveau de revenu familial, selon les grandes régions urbaines**

Région	Sexe	Niveau de revenu familial			TOTAL
		30 % du revenu le plus bas	30 % du revenu moyen	40 % du revenu le plus élevé	
Metropolitana	garçon	71,1	79,0	91,3	76,9
	filles	74,0	83,5	92,3	79,5
	Total	72,5	81,2	91,8	78,2
Pampeana	garçon	57,6	76,2	89,3	71,7
	filles	68,6	76,4	92,8	75,6
	Total	63,4	76,3	90,9	73,6
Noroeste	garçon	58,6	75,9	87,1	69,6
	filles	62,4	78,1	82,3	71,1
	Total	60,5	76,9	84,9	70,4
Cuyo	garçon	56,8	70,2	91,9	68,9
	filles	65,1	79,8	85,9	74,7
	Total	61,1	75,1	89,0	71,9
Nordeste	garçon	54,6	74,9	78,4	66,3
	filles	65,2	79,4	87,8	74,2
	Total	59,9	77,1	82,8	70,2
Patagonia	garçon	70,1	82,2	89,8	78,3
	filles	79,6	88,4	91,4	85,5
	Total	74,6	85,3	90,7	81,9

Source IIPE. Indicateurs relatifs à la situation éducative en Argentine, élaborés à partir d'enquêtes auprès de foyers, mai 1998

### **3. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES**

Le graphique suivant montre l'évolution de l'emploi des jeunes pendant les années quatre-vingt-dix et précise leurs situations.

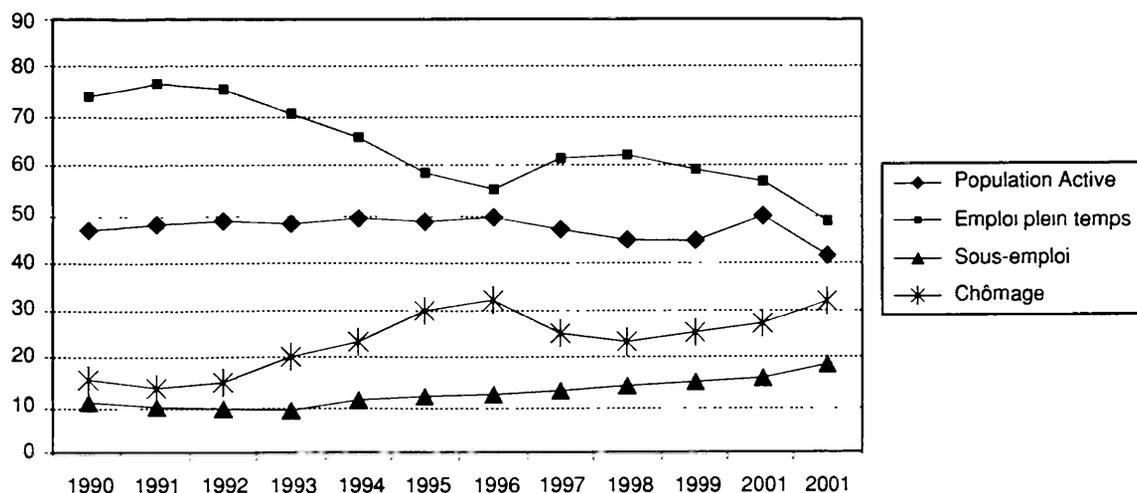
- Les taux d'activité diminuent, en concordance avec le maintien des jeunes dans le système éducatif, et aussi du fait du « désenchantement » qui conduit les jeunes à abandonner la recherche d'un emploi qui se dérobe.
- Le chômage et le sous-emploi s'accroissent, incluant en 2001 62,4 % des adolescentes entre 15 et 19 ans et 47,6 % des jeunes de 20 à 24 ans. Dans les deux cas, ce sont les femmes qui rencontrent les pires problèmes d'insertion.

– Le nombre de salariés à plein temps diminue considérablement.

Ainsi, seuls 8,5 % des jeunes de 15 à 24 ans ont un emploi stable, tandis que 32 % (deux millions) sont au chômage ou en emploi précaire.

Ces données mettent en évidence la dévaluation des diplômes. Bien qu'il y ait toujours une relation étroite entre niveau éducatif et niveau de chômage, la reconnaissance de la valeur des années de scolarisation pour l'insertion professionnelle diminue (tableau 2). La scolarité ne signifie plus mobilité sociale ascendante et, dans un contexte de crise de l'emploi, l'insertion professionnelle dépend moins de l'éducation formelle que du capital social et des réseaux personnels.

## Indicateurs de travail de la population jeune de 15 à 24 ans en zones urbaines entre 1990 et 2001 (en %)



Source: Salvia, 2003

Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et la population totale correspondante.

Le taux des actifs occupés à plein temps est le rapport entre la population active occupée qui travaille, à temps complet ou non (ou qui ne souhaite pas travailler plus), et la population active.

Le taux de sous-emploi est le rapport entre les personnes actives occupées qui travaillent à temps partiel (moins de 35 h par semaine), qui souhaitent travailler davantage et sont disponibles, et la population active.

Le taux de chômage est le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés + chômeurs).

Tableau 2 : Taux de chômage par âge et par sexe selon le niveau d'instruction atteint  
Total des agglomérations urbaines

Sexe	Âge	Primaire		Secondaire		Supérieur		Total
		incomplet	complet	incomplet	complet	incomplet	complet	
Garçons	15 à 24	28,6	26,1	25,0	22,0	16,8	26,6	23,6
	Total	17,1	12,9	14,6	11,5	10,4	4,5	12,4
Filles	15 à 24	38,1	31,0	32,2	34,1	21,6	11,4	28,3
	Total	14,5	15,1	20,7	15,9	16,7	5,9	14,7
Total	15 à 24	30,2	27,6	27,4	27,7	19,3	14,4	25,5
	Total	16,2	13,6	16,6	13,4	13,3	5,3	13,3

Source: IPE Indicateurs relatifs à la situation éducative en Argentine, élaborés à partir d'enquêtes auprès de foyers, mai 1998

Le tableau précédent montre bien la variation des taux de chômage selon le niveau de formation, mais il souligne aussi la surreprésentation des jeunes parmi les chômeurs et la perte d'efficacité des enseignements secondaire et supérieur.

Ces données reflètent dans l'ensemble la dégradation des conditions d'insertion des jeunes. Bien que, pendant de nombreuses années, l'accès à l'enseignement secondaire ait été réservé aux couches privilégiées de la population, il restait un véritable passeport de promotion sociale

pour ceux qui arrivaient à obtenir le diplôme. Aujourd'hui, l'insertion professionnelle est devenue un processus beaucoup plus lent où alternent les périodes de chômage, d'emploi précaire, de stage, etc., avant d'accéder, dans le meilleur des cas, à une certaine stabilisation professionnelle.

Dans un contexte socioprofessionnel où les possibilités d'obtenir un emploi sont réduites, ceux qui se trouvent dans une situation de pauvreté sont doublement défavorisés. De nombreuses recherches ont démontré que les secteurs d'emploi les plus dynamiques exigent des compétences qui écartent les jeunes défavorisés. La segmentation du marché du travail leur laisse des « niches » professionnelles très étroites. Ainsi, ces jeunes intègrent presque exclusivement les secteurs professionnels les plus marginaux et les plus précaires (Jacinto, 1999).

L'étude des trajectoires professionnelles des jeunes défavorisés montre de manière récurrente l'instabilité et la complexité de leurs parcours professionnels. L'insertion précoce dans des occupations précaires et peu qualifiées va de pair avec les problèmes de logement, de marginalisation géographique ou de difficultés administratives – absence de papiers d'identité, etc. – (Jacinto, 1996).

De ce point de vue, le fait le plus préoccupant est la situation de désespérance de ces jeunes : nombre d'entre eux n'étudient pas, ne travaillent pas, ne cherchent pas de travail (environ 15 %). Ce groupe est composé de filles adolescentes, qui restent à la maison en charge de leurs frères cadets ou qui assument une maternité précoce, et de garçons qui errent dans les rues et risquent d'être confrontés à la violence et de dériver vers des comportements déviants ou des conduites anomiques.

#### **4. DISPOSITIFS D'AIDE À L'INSERTION DES JEUNES : QUELS ENJEUX POUR LES ACTEURS ?**

Pour répondre à la crise de « l'État de bien-être et d'emploi », dans un contexte d'ajustement économique, les années quatre-vingt-dix ont vu la mise en place de politiques sociales destinées aux populations les plus touchées par la crise.

De nombreux auteurs ont souligné les limites de ces programmes ciblés qui distinguent politique écono-

mique et politique sociale. Ils rappellent qu'en général la question de l'intégration sociale ne se résout pas avec ce type de politiques. Toutefois, dans l'urgence, il est difficile de rejeter des mesures qui visent l'amélioration des conditions d'intégration. Mais, dans quelle mesure ces interventions peuvent-elles contribuer à l'insertion sociale ?

Durant les années quatre-vingt-dix, apparaît une pléthore d'actions visant les jeunes les plus défavorisés, s'appuyant sur la formation professionnelle, la qualification et les stages professionnels. Mais l'aggravation de la crise économique a largement remis en cause la conception et la mise en œuvre de ce type d'intervention. Traditionnellement, la formation professionnelle dépend du système éducatif qui repose sur deux dispositifs dans chacune des vingt-quatre provinces argentines : d'une part, les centres de formation professionnelle d'origine nationale qui ont été transférés aux provinces et, d'autre part, la qualification professionnelle articulée avec l'éducation des adultes et des jeunes. De nombreux centres publics de formation professionnelle souffrent non seulement du manque de ressources et de flexibilité nécessaires pour s'adapter aux conditions incertaines du marché du travail, mais aussi d'une forte bureaucratisation : corps d'instructeurs permanents peu renouvelés et peu formés, contenus répétés année après année, faible lien avec les possibles demandes du marché du travail local. Toutefois, dans certains cas, des centres de formation professionnelle ont été créés en convention avec d'autres institutions comme les entreprises, les syndicats, les évêchés, les municipalités, qui choisissent alors les spécialités et fournissent des ressources pour les équipements et le matériel. Certaines expériences basées sur ce type d'alliance inter-institutionnelle se sont révélées très prometteuses. Par exemple, une organisation religieuse a mis en place un réseau de quarante-quatre centres de formation pour l'assister dans ses rapports avec les entreprises et former les instructeurs (Jacinto, 1997).

Un autre modèle a été mis en place pendant les années quatre-vingt-dix : le programme national de qualification professionnelle « Projet jeunes », dirigé par le ministère du Travail. Entre 1994 et 1999, le Projet jeune a formé au niveau national plus de 150 000 personnes âgées de 16 à 35 ans (moins de 5 % de la population sans diplôme dans cette classe d'âge) : il s'agit de l'investis-

sement le plus important de la décennie en termes de formation professionnelle de jeunes au chômage.

Ce programme basé sur une « logique du projet » représente un changement d'approche de la formation professionnelle. Il propose une offre plus flexible, plus intégrée au marché de travail et focalisée sur les groupes les plus défavorisés. Les cours ne sont pas planifiés par les centres de formation professionnelle : des appels d'offres sont ouverts à divers opérateurs. La formation s'étend sur six mois et inclut une étape de qualification proprement dite, à laquelle s'ajoute une période de stage en entreprise qui ouvre sur une expérience dans un emploi formel (mais c'est là, sans doute, un des aspects les plus difficiles à mettre en œuvre).

L'État finance le dispositif, organise les appels d'offres et évalue les formations, mais les cours sont mis en place par différents opérateurs (Jacinto, 1997).

On compte, parmi ces opérateurs, des fondations, des syndicats, des chambres professionnelles, des ONG, des mutuelles, mais surtout des « personnes physiques », associations ou petites sociétés commerciales (souvent constituées pour participer à des appels d'offres), qui représentent entre 45 % et 60 % des fournisseurs, selon les années. Ainsi, deux personnes peuvent s'associer pour proposer un cours sans avoir de siège institutionnel. D'autres institutions telles que les écoles techniques, les instituts technologiques ou les centres de formation professionnelle participent peu à ce programme : elles ne constituent que 5 % des fournisseurs. De même, les institutions plus liées au système productif telles que les syndicats, les confédérations, les coopératives ne représentent que 10 % des fournisseurs (Devia, 2003).

Cette faible institutionnalisation de la plupart des opérateurs est un sujet de préoccupation. Les « personnes physiques », associations ou petites sociétés commerciales concentrent l'offre : autour de 45 % des cours. Il s'agit d'opérateurs éphémères qui n'investissent pas dans le matériel didactique et l'amélioration des méthodes de formation (Jacinto, 1996).

Les évaluations ont montré les difficultés que rencontrent ces opérateurs pour « négocier » les stages avec les entreprises, pour les planifier, pour trouver des places, pour garantir un contenu qualifiant. Les trois-quarts des 25 000 entreprises qui ont participé avaient moins de 25 employés. Dans ce type d'entreprise, le faible coût de la main-d'œuvre (le stagiaire ne recevait qu'un subside de

l'État) a été la principale motivation à entrer dans le programme (Jacinto, 1996). Seules 23 % des entreprises disent avoir participé à la définition et à la validation des contenus de cours ; 13 % prévoyaient d'embaucher de nouveaux employés quand elles ont accepté de recevoir des stagiaires (Devia, 2003). On voit bien que la réalité de la mise en place était loin de ce que les discours annonçaient : promouvoir les jeunes en leur offrant une formation liée aux demandes du monde du travail.

D'autres initiatives de moindre envergure ont élaboré des programmes sociaux destinés à la qualification professionnelle des jeunes défavorisés du secteur informel (dirigés par le ministère du Développement social) et des stages (communes ou ONG).

Certains programmes proposent à la fois une qualification professionnelle et une insertion professionnelle au sein de petites entreprises ou auprès de travailleurs indépendants. Des ONG innovatrices mettent en place des méthodes d'intervention plus ambitieuses, incluant des cours de langue espagnole et de mathématiques, des activités culturelles, sportives et de loisirs. Cependant, leurs cours de formation professionnelle sont souvent de faible qualité technique. Par ailleurs, ces expériences sont extrêmement coûteuses à reproduire sur une plus grande échelle. De plus, le bilan d'impact de ces expériences sur les jeunes n'est pas fait.

Un nouvel acteur, la commune, a mis en place des programmes de stages. Dans certains cas, elle apparaît comme le coordinateur local ou le gestionnaire principal de programmes sociaux ou d'emplois provinciaux, voire nationaux, soit en passant contrat avec des centres de formation ou en attribuant des ressources à des organismes qui suivent directement les jeunes, soit en participant au processus de sélection des participants, soit en impulsant directement ces initiatives. L'intervention des municipalités dans ce domaine est intéressante dans la mesure où elle favorise, du moins théoriquement :

- le développement d'une plus grande proximité avec les jeunes de la commune et par conséquent d'une réponse mieux adaptée aux différents groupes et à leurs attentes ;
- la mobilisation des acteurs locaux : écoles, ONG, centres communautaires, paroisses, entreprises disposées à soutenir des projets de développement local et à promouvoir leur collaboration ;

– l'organisation de l'information au sujet du marché du travail local

Cependant, faute de ressources et d'expérience, la commune reste en général un acteur peu qualifié aussi bien en ce qui concerne les problèmes de qualification professionnelle qu'au niveau de la gestion des dispositifs. Les risques sont évidents : si la décentralisation n'organise pas le transfert des appuis techniques et financiers, des situations inégales se creusent entre les communes ; la sélection des bénéficiaires et des ONG, ainsi que la gestion locale et la distribution de fonds demeurent exposées au clientélisme politique et/ou à l'affectation des fonds à d'autres priorités ; enfin, la faiblesse technique peut réduire ces actions à des aides, distribuées sans produire aucun impact en termes de formation.

## **5. À QUOI SERVENT LES PROGRAMMES DE QUALIFICATION ET/OU D'EMPLOI DES JEUNES ?**

Sur la base des données disponibles, il apparaît que la valeur qualifiante de ces actions n'est pas reconnue sur le marché du travail, en particulier pour les jeunes. Dans le système éducatif argentin, l'éducation formelle est la voie la plus prestigieuse et aucun système de formation professionnelle de qualité n'a été développé. Les expériences de qualification professionnelle mises en place pour les jeunes pendant les années quatre-vingt-dix n'ont pas contribué à améliorer cette situation, elles ont même pu l'aggraver dans la mesure où leur dispersion et leur discontinuité ont empêché la création d'un véritable « système ». Les diagnostics effectués ces dernières années par les organismes publics montrent que l'offre de formation professionnelle ne répond pas aux demandes du marché du travail. On peut ainsi donner l'exemple de deux centres de formation dépendant d'institutions différentes, mais situés l'un en face de l'autre, qui offrent simultanément des cours désuets...

Quels ont été les résultats des nouveaux programmes en ce qui concerne l'insertion des jeunes ? Une évaluation récente (Devia, 2003) montre que :

– les plus jeunes et ceux qui n'ont pas d'expérience professionnelle accèdent à des emplois précaires, mal payés, et dont les conditions de travail sont difficiles ;

– l'impact sur le taux d'insertion professionnelle est plutôt négatif (en regard du groupe de contrôle), ou sinon très faible (1,4 % pour les garçons et 5,0 % pour les femmes bénéficiaires) ;

– pour les garçons plus âgés ou ceux qui ont acquis une expérience, la formation n'améliore pas leurs conditions de travail ni la qualité de leurs emplois, par rapport au groupe de contrôle ;

– les femmes qui ne trouvent pas de travail (presque 50 %) entrent en chômage de longue durée (environ onze mois, tout comme celles du groupe de contrôle) ;

– enfin, l'impact sur les revenus est plutôt négatif pour les garçons et positif pour les femmes (en particulier parce qu'antérieurement celles-ci occupaient des emplois de femmes de ménage).

Deux résultats positifs par rapport au groupe de contrôle apparaissent cependant :

– la durée de recherche d'emploi s'est abaissée, tant pour les garçons que pour les filles (entre un et trois mois) ;

– les jeunes qui sont passés par le programme tendent à entrer plus souvent dans des emplois du secteur formel que les jeunes du groupe de contrôle. Ce résultat n'est pas négligeable : le programme a ouvert la porte à de meilleurs emplois pour ce type de jeunes.

Quelle est par ailleurs la signification de ces cours pour les jeunes bénéficiaires ? Plusieurs études qualitatives indiquent que l'accès des jeunes à une institution de qualification professionnelle entraîne parfois le retour à l'enseignement secondaire (Jacinto *et al.*, 1999 ; Gallart, 1999) : près de 30 % des jeunes qui passent par ces programmes retournent à l'école. Tout se passe comme si les cours de formation professionnelle renforçaient l'estime de soi chez ces jeunes, et les aidaient à récupérer la capacité d'apprendre. Le problème réside alors dans la rigidité des règles scolaires auxquelles se heurtent les jeunes qui retournent à l'école.

Ces expériences offrent également un espace de protection dans un contexte social difficile. Ces instances de formation constituent souvent les seuls espaces institutionnels de participation sociale pour les jeunes de quartiers populaires, qui disposent là d'espaces récréatifs, sportifs ou communautaires.

Les résultats des – peu nombreuses – expériences visant à la promotion du travail indépendant ou à la création de micro-entreprises sont encore moins connus. Mais on peut imaginer les limites de ce type d'actions. Il est vrai que dans le contexte actuel du marché de travail, les

emplois dans le secteur formel sont rares ; de ce fait, « l'invention » du travail peut apparaître comme une alternative. Cependant, il faut s'interroger sur les possibilités réelles d'auto-emploi ou de création de petites entreprises : ces alternatives semblent assez peu réalistes dans le cas des jeunes défavorisés. Outre les difficultés que rencontrent les petites entreprises pour leur survie, de façon générale, s'ajoutent pour les jeunes le manque d'expérience, la faiblesse des compétences et un réseau limité de relations sociales. L'expérience accumulée dans d'autres pays latino-américains montre que la promotion de ce type d'action requiert de multiples soutiens : aide au choix des secteurs productifs ; qualification en gestion, en commercialisation et dans l'activité envisagée ; accès au crédit et à l'assistance technique ; accompagnement psychosocial. La complexité et le coût de telles interventions posent des limites drastiques quant au nombre des bénéficiaires de ces programmes (Jaramillo, 2004).

À la lumière de ce bilan général, on peut s'interroger sur l'adéquation des stratégies adoptées par ces programmes. Il est vrai qu'ils aident certains jeunes défavorisés à s'insérer dans le marché du travail. Néanmoins, il ne faut pas négliger la tension permanente qui persiste, spécialement dans un contexte de chômage élevé, et les possibles « effets de substitution » (estimés autour de 30 % des places) des jeunes bénéficiaires de ces programmes par rapport aux travailleurs potentiels. Cependant, on ne peut nier que ces expériences de participation sociale éloignent les jeunes de conduites anomiques et contribuent à leur insertion sociale. Mais l'effet risque d'être éphémère s'il n'est pas articulé à d'autres actions et si le contexte socio-économique général ne favorise pas la création de nouvelles opportunités.

Ainsi, à l'issue de cette réflexion, on peut encore se demander si le fait de donner une formation professionnelle initiale ponctuelle à des jeunes défavorisés de bas niveau éducatif peut vraiment suffire pour leur assurer un niveau de vie digne et une véritable intégration sociale. Le doute persiste...

## 6. CONCLUSION

Ce bilan des politiques d'aide à l'emploi des jeunes des années quatre-vingt-dix montre qu'elles ont agi comme

une constellation de mesures isolées et parallèles. Le contexte socio-économique défavorable et le manque d'emplois ont laissé les sans-diplômes hors du champ des emplois formels, et même du travail informel.

Les actions institutionnelles ont parfois favorisé un usage abusif d'une main-d'œuvre peu coûteuse pour les entreprises mobilisées, et un certain clientélisme dans les municipalités. La « logique du projet » basée sur des appels d'offres n'a pas contribué à créer un véritable système de formation professionnelle.

Dans la mesure où 50 % des jeunes ne finissent pas leurs études secondaires, il faudrait privilégier la diversification de l'offre institutionnelle d'éducation secondaire, ainsi que des politiques visant à ce que la plupart des jeunes obtiennent ce diplôme.

Il est évident que les jeunes les plus vulnérables auraient besoin de formations plus longues et plus complètes. Ces dernières pourraient être soutenues dans un premier temps par les ONG locales, puis articulées plus fortement aux qualifications requises par le marché du travail, sans omettre la possibilité d'un retour à l'éducation formelle.

Ce diagnostic implique l'inter-sectorisation des interventions. Bien qu'on ait généralement promu l'articulation de la formation avec d'autres actions culturelles et/ou avec des services de santé, cette articulation a rarement été prise en compte, tant pour la sélection des projets que pour l'évaluation des cours ou des stages. Les programmes plus vastes articulés à des projets de développement local et d'insertion sociale sont rares, le plus souvent faute de moyens ou de mobilisation inter-institutionnelle.

L'absence de « passerelles » entre les différentes offres éducatives qui permettraient d'éviter les « voies sans issue », c'est-à-dire les formations terminales sans lien avec d'autres instances de formation, témoigne d'une conception fragmentée de la formation.

Bien que les discours politiques aient souligné l'importance du retour à l'enseignement secondaire pour les jeunes qui l'ont abandonné, on relève l'absence d'alternatives flexibles en matière d'offre éducative (programmes à distance, matériels d'auto-apprentissage avec l'appui de tuteurs) ou de structures de suivi (spécialement au niveau local). Celles-ci pourraient pourtant se concevoir comme des possibilités d'accès à des services de formation et de soutien pour le retour au système scolaire.

Aujourd'hui, l'un des principaux défis proposés à ces dispositifs d'aide à l'insertion semble donc résider dans la mise en place d'un système d'éducation permanente qui puisse répondre aux transformations, aux incertitudes et aux inégalités sociales, culturelles, économiques et technologiques. L'accès à différentes alternatives de formation doit répondre aux diverses situations, aux différents parcours comme aux évolutions du marché de travail.

Claudia JACINTO

Chercheur du Conseil national de la recherche scientifique,  
Argentine. Coordinatrice du réseau redetis (IPE-Ides)

[cjacinto@redetis.iipe-ides.org.ar](mailto:cjacinto@redetis.iipe-ides.org.ar)

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

DEMAZIERE D. et al. (1994). *L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire. Trajectoires biographiques et contextes structurels*. Marseille : Céreq, coll. Documents n° 91.

DEVIA S. (2003). *¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral a jóvenes ? Evaluación del programa testigo "Proyecto Joven" de Argentina (1993-2000)*. Buenos Aires : UBA.

DUBAR C. (1996). « Socialisation et processus ». In S. Paugam *L'exclusion : l'état des savoirs*. Paris : La Découverte, p. 111-119.

DUSCHATSKY S. (1998). *La escuela como frontera*. Buenos Aires : Paidós.

FILMUS D. (1996). *Estado, sociedad y educación en la Argentina a fin de siglo*. Buenos Aires : Ed. Troquel.

GALLART M. A. (1999). *El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza : El caso argentino*. Buenos Aires : Cinterfor.

JACINTO C. (1996). « Desempleo y transición educación-trabajo en jóvenes de bajos niveles educativos. De la problemática estructural a la construcción de trayectorias ». *Diagógica*, n° 1.

JACINTO C. (1997). « Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores ». *Estudios del Trabajo*, n° 13.

JACINTO C. et al. (1999). « La formación profesional de jóvenes de bajos niveles educativos. Sistemas, programas, instituciones ¿políticas ? ». *Dossier de recherche*, n° 39, CEIL.

JARAMILLO M. (2004). *Los emprendimientos juveniles en América Latina : ¿una respuesta ante las dificultades de empleo ?* Buenos Aires : redEtis-IPE-IDES.

MACRI M. R. & VAN KEMENADE S. (1993). *Estrategias laborales de jóvenes de barrios carenciados*. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política n° 413.

MAUGER G. (2001). « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137, mars, p. 5-14.

MECKLER V. (1993). *Juventud, educación y trabajo*. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina.

MÉHAUT P., ROSE J., MONACO A. & CHASSEY F. (1987). *La transition professionnelle. Les jeunes de 16 à 18 ans*. Paris : L'Harmattan.

MINISTERIO DE TRABAJO (1998). *Evaluación de impacto de Proyecto Joven. Beneficiarios de la 5ta. Licitación*.

SALVIA A. & TUÑÓN I. (2003). *Los jóvenes trabajadores frente a la educación, el desempleo y el deterioro social en la Argentina*. Buenos Aires : Fundación Friedrich Ebert en la Argentina.

SIEMPRO-INDEC (1999). *Encuesta de desarrollo Social. Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales*. Secretaría de Desarrollo Social.

SITEAL. *Base interactive*. IPE-Unesco / OEI.

Internet : <http://www.siteal.iipe-oei.org>. (dernière consultation : 12 juillet 2005).

TENTI E. (dir.) (2000). *Una escuela para los adolescentes. Reflexiones y valoraciones*. Buenos Aires : Unicef-Losada.