Argentine

La précarisation contractuelle au sein de l'État

Santiago DUHALDE *

En Argentine, les relations de travail classiques – spécifiques de la société, initiées à la fin de la décennie 1940 avec le péronisme et caractérisées principalement par le formalisme juridique et la rigueur dans la définition des rôles dans le monde du travail – ont été rapidement affaiblies durant la décennie néolibérale de 1990. Cette évolution a touché l'ensemble des travailleurs et, de manière aiguë, les employés publics. Les politiques libérales de restructuration de l'État, initiées en 1989, ont donné lieu à la mise en place et à la diffusion rapide de divers contrats précaires, plus tard qualifiés de « contrats poubelles », permettant un glissement général des relations de travail vers les marges des formes dominantes de travail.

Après la grande crise de 2001-2002 en Argentine, le gouvernement fédéral a lancé diverses tentatives pour reconquérir les droits du travail perdus. Cependant, ce retour au centre mythique a connu des limites. S'il y a bien eu des augmentations réelles des salaires et un retour des négociations collectives, les conditions contractuelles n'ont, de manière générale, pas changé significativement, particulièrement dans le champ de l'État employeur.

Dans ce contexte hybride, ouvert en 2003, on se retrouve face à un exemple type de précarisation du travail au sein de l'appareil d'État. Nous l'illustrerons avec les différents types de contrats utilisés par le ministère du Développement social. Cette administration nationale a pour principale attribution l'exécution des programmes sociaux en direction des populations les plus défavorisées du pays, afin de faciliter leur insertion sociale. Il s'agit des enfants en situation de pauvreté, des personnes âgées, des peuples indigènes, etc. Le choix de cette administration tient au fait qu'il s'agit de l'organisme dépendant du pouvoir exécutif national qui emploie le plus fort pourcentage de travailleurs précaires ; de plus, c'est l'un des services de l'État où l'on peut observer le plus clairement ce que nous considérons comme la logique actuelle de précarisation contractuelle. La grande majorité des employés de ce ministère n'ont pas la sécurité de l'emploi, et une minorité significative n'est

* Centre interdisciplinaire d'études politiques, sociales et juridiques, Université nationale du Centre de la Province de Buenos Aires. Texte traduit de l'espagnol par Catherine Vincent, chercheure à l'IRES.

pas couverte par la convention collective de travail. La situation de précarité la plus marquée est celle des personnels liés au ministère par de simples bons de commandes avec une facturation horaire.

L'observation de ce cas particulier, et les données statistiques sur l'emploi public en Argentine permettent d'analyser d'une part, l'existence d'un cercle vicieux de précarisation du travail au sein de l'État et d'autre part, la possibilité d'un glissement historique du centre vers les marges des relations de travail.

Vers un modèle de précarisation de la force de travail

À la fin des années 1940, un système de relations professionnelles a été instauré en Argentine, qui est resté en vigueur (avec des modifications et des tentatives de substitution) jusqu'à la fin des années 1980. Ce système se caractérise par la mise en œuvre d'éléments qui donnent corps à un monde du travail stable et prévisible, notamment la consolidation de relations de travail hiérarchisées et à durée indéterminée dans de multiples activités économiques, l'instauration d'un système solidaire de retraites et de pensions, le développement et la consolidation des Œuvres sociales syndicales [1], la définition stricte des droits et obligations des salariés et des employeurs dans des conventions collectives de travail, etc. Pour les employés de l'État, s'ajoute le droit constitutionnel à la « sécurité de l'emploi public », entendu comme le droit à une relation de subordination à durée indéterminée avec l'État employeur, à laquelle il ne peut être mis un terme que par l'accumulation de sanctions à l'encontre du travailleur ou par la démission de ce dernier (Fernández, Bisio, 1999).

Une offensive libérale contre le droit du travail

Ces modalités de vie au travail, qui concernaient la majorité des salariés, ont commencé à faire l'objet d'attaques fortes de la part du dernier gouvernement civil-militaire (1976-1983). À partir de 1976, une série de mesures antisyndicales, combinées à la tendance anti-industrielle de l'aile libérale du gouvernement et à sa marche vers un modèle d'accumulation du capital éminemment financière, ont poursuivi le démantèlement de ce système qui a ensuite été considérablement altéré par la consolidation du modèle néolibéral durant les années de la présidence de Carlos Menem (1989-1995 et 1995-1999). À partir de 1989, la réforme du travail, qui visait à réduire le coût de la main-d'œuvre afin, prétendument, de relancer l'investissement et l'emploi, a entraîné la disparition de nombreux

1. En Argentine, la Sécurité sociale donne droit aux soins de santé et tout travailleur déclaré, ainsi que sa famille, est protégé par une Œuvre sociale face à d'éventuels problèmes de santé. Chaque syndicat de travailleurs administre sa propre Œuvre sociale (même si, dans les faits, tous les syndicats argentins n'en possèdent pas). D'une manière générale, on peut décomposer le système de santé argentin en trois types de prestations : celles fournies par l'État dans les hôpitaux et autres établissements sanitaires publics, destinées dans leur grande majorité aux classes populaires ; celles mises en place par les syndicats au travers des Œuvres sociales, destinées principalement aux classes moyennes et populaires ; celles dispensées par le secteur privé dans des cliniques privées, destinées aux classes moyennes et supérieures. Selon les chiffres du ministère du Travail argentin, le taux de syndicalisation, rapporté au total des travailleurs déclarés, est actuellement de 37 %. Il faut préciser que tous les salariés déclarés bénéficient des prestations des Œuvres sociales même s'ils ne sont adhérents d'aucun syndicat. Le paiement de ces prestations est obligatoire et mensuel pour tous les travailleurs déclarés.

droits du travail conquis depuis le début du XX[e] siècle (Palomino *et al.*, 2010).

Dans le but de réduire le coût du travail, des changements législatifs ont été mis en œuvre pour affaiblir la stabilité contractuelle et diminuer la rémunération des travailleurs. La loi nationale sur l'emploi de 1991 a introduit de nouvelles modalités de contractualisation à durée déterminée. La même année, un plafond a été fixé au montant des indemnités de licenciement, les réduisant de moitié. Le décret régissant les stages a établi que la relation entre le stagiaire et son employeur ne crée aucune relation contractuelle. Pour tous les salariés, le paiement de 20 % au maximum de la rémunération en nature a été autorisé par décret. Par ailleurs, une meilleure efficience et productivité ont été recherchées grâce à un tournant vers la polyvalence et la multifonctionnalité. Enfin, le principe d'*ultractividad* [1] des conventions collectives de travail a été supprimé dans les entreprises de moins de 40 salariés (Del Bono, Quaranta, 2010 ; Recalde, 2003). Du fait des mesures mises en place, le coût du travail a baissé de 62 % durant la décennie 1990, selon l'Institut national de la statistique et du recensement d'Argentine. Dans le même temps, l'emploi non déclaré est passé de 25,2 % en 1990 à 38,5 % en 2001 (Svampa, 2008:54).

« Restructuration » et « réorganisation » dans le secteur public

Dans le secteur public, cette offensive néolibérale a été encore plus dure, du fait de la mise en place de la « politique de restructuration de l'État », qui a eu pour objectif de diminuer le déficit budgétaire en réduisant l'emploi dans l'administration. Concrètement, cela a conduit au licenciement d'un grand nombre d'employés publics (encadré 1). La baisse des emplois publics a été plus importante dans le champ des entreprises publiques nationales – où l'on est passé de 242 094 salariés en 1991 à 50 516 en 1995 – que dans le reste du secteur public national qui employait en 1991 534 238 personnes, puis 467 463 en 1995. Par ailleurs, une partie du personnel du secteur public national a été basculé vers les administrations provinciales du fait du passage des systèmes publics de santé et d'éducation du domaine national à celui des provinces, ce qui a produit une légère augmentation du nombre de travailleurs au sein de ces dernières. Ces administrations sont donc passées de 1 159 370 employés en 1991 à 1 178 623 en 1995 (Diana Menéndez, 2007:81). Malheureusement, il n'existe pas de données fiables pour le personnel municipal.

Par ailleurs, le gel des structures étatiques existantes au niveau national a été imposé ainsi que la réaffectation sur d'autres postes du personnel encore employé. Dans le même temps, les employés des deux catégories supérieures qui n'avaient pas obtenu leur poste par concours ont été sortis des effectifs.

Mai le texte qui a eu le plus d'effet sur l'emploi public a été le « décret de réorganisation de l'État » de 1990. Au moyen de cette réglementation, des salaires minimaux et maximaux ont été fixés pour les administrations publiques ; le paiement d'heures supplémentaires a été interdit ; tous les employés ayant atteint le nombre d'années de cotisation leur permettant de percevoir une pension à taux plein ont été mis à la retraite et ceux à qui il ne manquait que deux ans de cotisation ont été

1. Ce principe implique qu'à l'expiration d'une convention collective, son contenu continue de s'appliquer jusqu'à la signature d'une nouvelle convention, maintenant ainsi les conditions de travail, sociales et économiques des salariés au-delà du délai fixé de durée du texte.

Encadré 1

Niveaux de la fonction publique et formes de relation contractuelle

En Argentine, la fonction publique est organisée sur trois niveaux : national, provincial et municipal. Le terme d'employés publics est utilisé pour tous les salariés qui travaillent pour l'une de ces trois instances de l'État. Sous cette appellation, on désigne les personnels de l'administration publique (ministères, par exemple), des entreprises publiques, les travailleurs de l'éducation publique, des hôpitaux publics, les personnels civils des forces armées, etc. (non compris les forces de police et militaires). Selon les chiffres pour 2014 de l'Institut national de la statistique et du recensement (Instituto nacional de estadística y censos, INDEC), on dénombre 1 630 734 employés dans le secteur public (répartis sur les trois niveaux), ce qui représente 20,5 % du total des salariés déclarés en Argentine (même si l'on estime qu'il y a 35 % de travailleurs non déclarés, dont la majorité sont concentrés dans le secteur privé). Sur ce total, on trouve 549 950 postes de travail dans le secteur public national, 962 281 dans le secteur public provincial et 118 503 dans le secteur public municipal.

Par ailleurs, on peut différencier à grands traits trois formes de relations contractuelles dans le champ de l'emploi public national, provincial et municipal. En premier lieu, la « main-d'œuvre permanente », qui comprend tous les employés de l'État bénéficiant de la sécurité de l'emploi inscrite dans la Constitution fédérale, c'est-à-dire ceux ayant intégré leurs fonctions par concours et pouvant les occuper pour une durée indéterminée, tout en bénéficiant des avantages statutaires. Ensuite, une main-d'œuvre temporaire qui comprend tous les employés de l'État qui fournissent un service de caractère transitoire ou saisonnier ne pouvant être réalisé par des personnels permanents. Même s'ils ne disposent pas formellement de la sécurité de l'emploi, ils sont dans de nombreux cas couverts par les conventions collectives et sont rarement licenciés. Enfin, le troisième groupe correspond aux contractuels, ou aux « personnels sous contrat » : ce sont les travailleurs de l'État qui ont une relation de dépendance avec celui-ci, mais dont les contrats sont précaires et à durée déterminée (certains contrats sont des contrats de type commercial et pas des contrats de travail).

mis en disponibilité rémunérée ; l'impossibilité de cumuler plusieurs emplois a été établie dans la fonction publique et les postes vacants ont été gelés ; un nombre important de Secrétaires d'État a été supprimé, ainsi que leurs cabinets respectifs ; enfin, la formation des personnels souhaitant partir dans le secteur privé a été facilitée (Senén González, Bosoer, 1999 ; Recalde, 2003). Bien qu'aucun chiffre sur les effets de cette incitation ne soit disponible, nous pouvons avancer qu'elle a eu un impact très faible : il s'agissait sans doute surtout de démotiver les personnels et de les inciter à quitter leurs postes, sans que l'État ne se préoccupe du suivi systématique de leurs cas.

En fait, ce processus de réduction des dépenses publiques s'est accompagné de la réembauche par l'État de nombreux

employés licenciés ou en cessation volontaire d'activité (particulièrement dans le secteur public national), mais cette fois au moyen de contrats précaires ou « contrats poubelles ». De cette manière, en se fondant sur la clause légale de gel des postes vacants de personnels permanents, un grand nombre d'employés a été réintégré au travers de contrats renouvelables, similaires à ceux des travailleurs indépendants du privé, violant ainsi le droit à la « sécurité de l'emploi public », principe fondamental garanti par la Constitution fédérale. Nombre de ces travailleurs n'ont pas de contrats de travail et, de ce fait, ni couverture sociale ni sécurité de l'emploi : formellement, ils sont dans une relation commerciale de prestation de services avec l'État (Duhalde, 2009). De plus, avec de telles conditions de travail, il leur est très difficile d'accéder à la représentation par les syndicats. Ces évolutions semblent donc avoir produit une précarisation croissante des employés publics et une perte de solidarité au sein des organismes publics.

Nouvelle politique du travail : reconquêtes et limites

Après la grave crise économique et sociale de 2001-2002, à laquelle a conduit le modèle néolibéral, le gouvernement fédéral, dirigé par Néstor Kirchner (2003-2007) puis par Cristina Fernández (2007-2015), a impulsé des politiques visant à rétablir une partie des droits du travail perdus.

Des avancées salariales et en droit du travail…

Une première étape a été l'adoption de la loi sur le régime du travail de 2004, qui fait la promotion du travail décent comme objectif prioritaire des politiques gouvernementales, et démantèle quelques-unes des dispositions les plus régressives du marché du travail mises en place à la fin des années 1990. Dans ce cadre, des changements ont été introduits : possibilité pour un salarié de faire valoir la convention collective de niveau supérieur si ses dispositions sont plus favorables, réduction de la période d'essai à trois mois sans prolongation possible, garantie de la continuité des conventions collectives dans les cas où il n'y aurait pas d'accord entre les parties, s'engageant seulement à établir un mécanisme de médiation pour favoriser une renégociation, et augmentation des indemnités de licenciement des salariés (Senén González, Schettini, 2009 ; Grupo de expertos en relaciones laborales, 2008).

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a pris la décision d'augmenter les niveaux des salaires après la débâcle de 2001-2002. En ce sens, les politiques mises en œuvre à partir de 2003 ont conduit à une croissance soutenue des salaires réels. Par rapport au niveau de salaire de 2003, l'augmentation est, en termes réels, de 23,7 % en 2006 et de 71,5 % en 2013 (Subsecretaría de programación técnica y estudios laborales, 2014:4). En outre, l'incitation gouvernementale a été forte pour revenir à cette institution classique du travail qu'est la convention collective. Le nombre de conventions et d'accords collectifs homologués est passé de 208 en 2002 à plus de 1 600 en 2010, diminuant légèrement pour descendre juste en dessous de 1 400 en 2013, à cause d'une légère baisse d'activité économique dans le pays (Dirección de estudios de relaciones del trabajo, 2013:3). Cette croissance a permis et permet encore une meilleure régulation des relations professionnelles, et témoigne d'une

tentative de retour aux formes traditionnelles typiques de travail.

… dont sont exclus des précaires toujours plus nombreux

Toutefois, beaucoup de ces acquis ne concernaient et ne concernent toujours pas les travailleurs non déclarés ou en contrats précaires, et ils sont nombreux. Au quatrième trimestre 2005, 46 % des salariés argentins n'étaient pas déclarés. En particulier, c'est le cas de 21,1 % des personnels du secteur public (national, provincial et municipal). Ainsi, presque 400 000 employés de l'État étaient dans une relation précaire avec un patron qui, par ailleurs, est responsable du contrôle de ces pratiques frauduleuses (Lozano *et al*., 2006). Par ailleurs, fin 2005, 13,3 % des salariés avaient un contrat de travail à durée déterminée, soit 1 456 137 travailleurs, dont 1 191 716 dans le secteur public (Lozano *et al*., 2006). De plus, d'après les chiffres de l'Institut national de la statistique et du recensement, les emplois non déclarés se maintenaient à 43,2 % de la population active mi-2007 (Svampa, 2008:55). Ce taux a légèrement diminué jusqu'en 2010, mais depuis lors, il stagne autour de 35 % du total de la population active (Ministerio de Trabajo de la Nación, 2013:6).

Si on observe l'administration publique centrale *stricto sensu* (sans tenir compte des entreprises publiques nationales, de la santé publique et des personnels civils des forces armées), l'emploi public a augmenté de 71 % entre 2003 et 2012. Dans cette expansion, 52 % s'explique par la croissance des effectifs des emplois permanents et temporaires et les 48 % restants par l'augmentation des personnels sous contrat (précaires). Durant cette période, le personnel sous contrat a crû de 224 % pendant que les effectifs permanents et temporaires n'augmentaient que de 43 %. Ainsi, le poids des travailleurs sous contrat est passé de 15 % du total des employés de l'administration publique nationale en 2003 à 34 % en 2012 (Pomares, Gasparin, Deleersnyder, 2013). Fin 2013, on dénombrait 179 475 employés de l'administration publique nationale, parmi lesquels 118 094 étaient permanents ou temporaires (les premiers avec une sécurité de l'emploi de droit, les seconds avec une sécurité de l'emploi de fait), et 61 381 étaient sous contrat selon diverses modalités, mais tous sans sécurité de l'emploi. Par ailleurs, ces chiffres n'incluent pas les contrats de sous-traitance à travers des fondations, des entreprises ou des universités, qui recouvrent approximativement 8 200 agents (Centro de estudios, políticos, sociales y sindicales, 2014). En définitive, nous pouvons affirmer qu'au moins 69 581 travailleurs des administrations publiques nationales souffrent d'une des formes de précarité contractuelle.

Les employés des administrations provinciales et municipales sont encore plus vulnérables, particulièrement les seconds. Bien qu'il n'y ait pas de chiffres permettant d'établir une vue d'ensemble, l'absence de sécurité de l'emploi y est habituelle du fait du développement de contrats trimestriels et annuels. De plus, une minorité significative d'employés municipaux ne perçoivent pas le salaire minimum convenu entre le gouvernement national, les organisations d'employeurs et les centrales syndicales (Pomares *et al*., 2012).

C'est ainsi qu'en Argentine, l'État, sur ses trois niveaux (national, provincial et municipal), est le principal employeur du pays et est aussi le principal « précarisateur » des conditions contractuelles. Il continue en effet d'appliquer les différentes normes instaurées dans les années 1990 et qui ont permis de flexibiliser

les contrats des personnels. Depuis 2003, la question contractuelle est donc devenue l'un des principaux problèmes que les travailleurs publics affrontent.

Le cas du ministère du Développement social : une utilisation intensive des contrats précaires

Pour montrer en détail le processus de précarisation des emplois publics au cours des dix dernières années et comprendre sa logique, nous analysons le cas du ministère du Développement social de la nation. Selon les chiffres de l'année 2013, ce ministère est l'organisme dépendant du pouvoir exécutif national ayant le pourcentage le plus important de travailleurs précaires. Cette année-là, sur les 9 629 employés du ministère, 1 375 salariés étaient permanents et temporaires et 8 254 personnes étaient employées sous différents types de contrat, soit 85,72 % du total des travailleurs de cette administration (Centro de estudios, políticos, sociales y sindicales, 2014:11).

Des formes de précarité très variées à l'origine de fortes inégalités

Comme dans de nombreuses administrations d'État et organismes législatifs, le ministère du Développement social est historiquement régi pas une logique politique clientéliste : les cycles de remplacements massifs de ses travailleurs coïncident principalement avec les changements de gouvernements ou les restructurations internes des missions de la fonction publique. Cependant, l'arrivée de l'administration nommée mi-2003 par la ministre Alicia Kirchner a impliqué l'embauche d'un grand nombre de travailleurs sans que des licenciements massifs soient réalisés en contrepartie.

Malgré l'absence de licenciements et le maintien en poste des employés de l'administration précédente, l'état de précarité dans lequel se trouvait le personnel depuis de nombreuses années s'est diffusé au cabinet de la nouvelle ministre. Selon les délégués syndicaux de l'Association des travailleurs de l'État (encadré 2), en 2004, seul 7 % des personnels du ministère appartenaient aux effectifs permanents et 7 % aux effectifs temporaires, le reste se répartissant selon diverses modalités de contrats précaires : contrats de type commercial de prestation de services ou de chantier (contrats de six mois avec délivrance de factures mensuelles), contrats semestriels avec des organismes internationaux (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement), vacataires, stagiaires et assistants techniques (tous par le biais des universités nationales, sans lien formel avec le ministère), et même personnels liés à cette administration au moyen de bons de commande avec une facturation horaire. Ce pourcentage de précaires est proche de celui observé en 2009, comme on peut le constater dans l'étude intitulée *Mapa del Estado nacional* (Asociación Trabajadores del Estado, 2010), qui évalue l'évolution du nombre de travailleurs dans chaque administration ainsi que les modalités de contractualisation. Dans cette étude, on observe que, en 2009, seuls 10 % des personnels du ministère appartiennent aux effectifs permanents et 4 % aux temporaires.

Selon les différents employés et délégués syndicaux interviewés [1], la

1. Entretiens réalisés par l'auteur en 2010, 2011 et 2012 dans le cadre de sa thèse de doctorat (Duhalde, 2012).

Encadré 2

Les organisations syndicales du secteur public

Dans le secteur public argentin, on trouve de nombreuses organisations syndicales, la grande majorité d'entre elles n'étant représentatives que dans une branche d'activité particulière (éducation, santé, personnel civil des forces armées, etc.). Deux organisations seulement représentent l'ensemble des employés publics aux trois niveaux de la fonction publique : ce sont l'Association des travailleurs de l'État (ATE) et l'Union des personnels civils de la nation (UPCN). La première organisation présente un profil combatif, c'est l'instance syndicale qui a pris la tête de la résistance au modèle néolibéral durant la décennie 1990, et elle a pour tradition de représenter les travailleurs précaires. Pour lutter contre la précarisation, l'ATE a choisi, tout d'abord, de syndiquer les employés qui se retrouvent dans cette situation. À cet égard, et afin de les organiser, elle réalise des visites dans les différents services de l'État et y met en place des assemblées. En définitive, la stratégie consiste à aller chercher les employés précaires sur leurs lieux de travail. Dans le même temps, l'ATE se caractérise par la priorité qu'elle donne au développement d'actions revendicatives directes, principalement des mobilisations, grèves, blocages de rues.

À l'opposé de ce positionnement, l'UPCN possède une tradition de collaboration étroite avec les fonctionnaires permanents et, de ce fait, elle donne une primauté au dialogue et à la négociation. Dans les années où Menem était au pouvoir, ce syndicat a soutenu et participé à la mise en place des politiques de restructuration de l'État, et il ne considère tout simplement pas le personnel contractuel comme susceptible d'être représenté. Enfin, l'UPCN détient approximativement 70 % de la représentation syndicale, contre 30 % à l'ATE. Cet écart, qui perdure depuis au moins 25 ans, est lié au fait que les gouvernements successifs ont donné la priorité à la négociation avec la première organisation syndicale et laissé de côté les revendications plus radicales de la seconde (Duhalde, 2010).

majorité de ces contrats donnent lieu à de bas revenus (à l'exception de ceux conclus avec des organismes internationaux). Par ailleurs, ces formes contractuelles n'étant pas dans le champ des conventions collectives de travail des administrations publiques nationales, la négociation salariale devient réellement difficile. Bien qu'à partir de 2004, suite à la négociation paritaire nationale pour les employés publics, des augmentations générales annuelles aient été accordées, ces augmentations n'ont pas concerné le personnel sous contrat. Les avantages sociaux – comme les congés payés ou les indemnités maladie, par exemple – doivent être négociés directement avec le chef de service.

Les différences entre types de contrats amènent à des disparités salariales entre employés. Ainsi, un travailleur vacataire interviewé en 2010 [1] témoigne qu'en 2006, il percevait 1 150 pesos par mois pour effectuer un

1. Entretien réalisé par l'auteur (Duhalde, 2012).

travail d'assistance à la métropole ; dans le même temps, ses collègues recrutés grâce à une résolution spéciale adoptée en 2002 [1] percevaient environ 4 000 pesos par mois pour effectuer le même travail.

Conflits sociaux, réintégration de fonctionnaires… mais maintien des embauches en contrats précaires

Les inégalités liées à la variété des contrats précaires sont à l'origine de conflits entre les travailleurs et font l'objet de plaintes judiciaires. À partir de 2006, une mobilisation et des luttes se sont mises en place pour que ces travailleurs soient intégrés dans les effectifs permanents et disposent de la sécurité de l'emploi.

Cette initiative a été promue et menée par de jeunes vacataires du ministère, dans le but d'obtenir une amélioration de leurs conditions contractuelles. Pour ce faire, ils ont créé une « commission des vacataires autoconvoqués », grâce à laquelle ils ont commencé à envoyer des pétitions aux autorités. Peu après le début de ce conflit, ils ont bien sûr reçu l'appui de certains syndicats pour le soutenir, et surtout pour en prendre la direction. Ainsi, l'Association des travailleurs de l'État a pris la tête de l'organisation et développé en parallèle de nombreux moyens d'action directe (blocages de rues, mobilisations, *batucadas* [2] dans les couloirs des bureaux des autorités, etc.) et des négociations. L'autre syndicat présent au ministère, l'Union des personnels civils de la nation, n'a pas participé au conflit.

Du fait de cette bataille, et des autres qui l'ont suivi, l'intégration graduelle des travailleurs aux effectifs permanents ou la signature de types de contrats offrant de meilleures garanties a été obtenue presque chaque année : le pourcentage élevé d'employés précaires n'a toutefois pas diminué. L'analyse de ce processus révèle le principal obstacle auquel se heurtent les travailleurs et les syndicats dans leur tentative de résorber la tendance à la précarisation et à la sortie définitive vers les marges du travail : pendant que les syndicats parviennent à intégrer au compte-gouttes des vacataires, des stagiaires ou des contrats commerciaux dans les contrats résolution 048 ou dans les effectifs permanents, le ministère continue de recruter des personnels vacataires, des travailleurs sous contrat avec des organismes internationaux et des stagiaires, ce qui inévitablement alimente le cercle vicieux de la précarisation. Ce double jeu des autorités étatiques est confirmé par les chiffres présentés plus haut, où l'on peut voir que le pourcentage de personnel sous ce type de contrat reste constant au moins jusqu'en 2013. Ainsi, on se trouve face à un travail syndical sans fin, qui peut résoudre quelques problèmes d'instabilité professionnelle mais ne peut s'attaquer aux causes premières de ce phénomène : l'existence même et la durée des « contrats poubelles ».

Conclusion

Pour atténuer la tendance à la sortie de salariés vers les marges du travail, le ministère du Travail a mis en place, ces dernières années, des programmes spéciaux pour diminuer le taux d'emplois non déclarés dans le secteur privé, comme par exemple le plan national de

1. Il s'agit de la résolution 048, qui met en place un contrat annuel garantissant certains des avantages des emplois permanents.
2. On appelle *batucada* une manifestation accompagnée par un ensemble d'instruments à percussions.

régularisation du travail qui consiste à inciter les employeurs à la régularisation volontaire. Ces tentatives n'ont pas eu beaucoup d'effets : depuis 2010, le taux de salariés non déclarés s'est maintenu autour de 35 %. En ce qui concerne le secteur public, le gouvernement national et quelques gouvernements provinciaux ont été amenés à intégrer massivement des travailleurs précaires dans les effectifs permanents [1]. Ainsi, une nouvelle décision administrative visant à pourvoir par concours 7 500 postes vacants au niveau de l'État national a été prise en 2014. Au niveau provincial, le nombre d'entrées dans les effectifs permanents est très disparate, la majorité d'entre elles s'étant faites à Buenos Aires et Santa Fe. Cependant, et comme nous le signalions pour le ministère du Développement social, la précarisation se poursuit et le pourcentage d'employés publics précaires reste constant, ce qui semble être directement lié au fonctionnement de l'État employeur.

L'expérience des travailleurs de ce ministère nous montre non seulement les conditions contractuelles au sein de l'État ces dernières années, mais aussi les glissements qui se sont opérés au regard de ce que l'on entend par relations de travail typiques. Si perdure dans l'imaginaire du travailleur sa forme dominante, forgée en Argentine à partir de la décennie 1940, la frontière qui sépare clairement le centre et les marges du travail a commencé à se déplacer. Et le mouvement se fait, à l'évidence, vers les marges. Dans le secteur privé, le déplacement a été repérable dans les tentatives embryonnaires d'introduire un modèle de production toyotiste dans les années 1970 ; dans le secteur public, il a fait irruption avec force dans les années 1990.

Si l'on observe le processus d'un point de vue qualitatif, la lutte des travailleurs précaires pour intégrer ou réintégrer un monde mythique du travail a eu un impact indéniable ; toutefois, l'insistance des structures étatiques à se mettre en capacité de licencier facilement et à rémunérer faiblement un fort pourcentage de leur personnel est tout aussi indéniable. Aujourd'hui, dans le secteur public, le scénario typique est un scénario hybride dans lequel le travailleur ne dispose pas des sécurités d'autrefois (« la sécurité de l'emploi public »), mais où son degré de vulnérabilité n'est pas suffisant pour que le fonctionnement même de l'appareil d'État soit remis en question [2]. Un exemple de cette hybridation est donné par la notion répandue de « flexisécurité ». Celle-ci vise à construire un modèle de travailleur qui jouisse de quelques-uns des « avantages » du vieux modèle (congés payés, congés maladie, parental, etc.), mais qui soit suffisamment préoccupé par son maintien dans l'emploi pour ne jamais cesser de répondre de manière adéquate aux exigences de l'employeur. Cette tension entre certains éléments propres aux formes typiques d'emploi et d'autres clairement liés aux marges apparaît comme constitutive des relations de travail actuelles.

1. Ces régularisations se sont faites par le biais d'une série de jugements rendus suite à des plaintes déposées par des travailleurs. Ces décisions sanctionnent la fraude commise par l'État, qui a employé pendant des années des travailleurs en contrats à durée déterminée, en dissimulant une relation de subordination.
2. À partir des années 2000, les fonctions économiques et sociales de l'État se sont diversifiées et intensifiées, aussi bien en Argentine que dans les autres pays d'Amérique du Sud : cette rupture avec la tendance observé dans les années 1990 nécessite un personnel compétent et efficace.

Dans le cas du ministère du Développement social, bien que les travailleurs aient lutté pour faire pencher la balance du côté de la sécurité, les autorités étatiques ont promu – en délivrant un message contradictoire – la continuité des aspects flexibles des relations de travail. Le résultat de cette opposition est une formule mixte : d'un côté, on retrouve quelques droits perdus dans la décennie 1990 ; de l'autre, un mécanisme circulaire d'instabilité se met en place pour la majorité des travailleurs. Il est certain que cette situation n'est ni figée, ni inéluctable, et elle est ouverte à la lutte politique et syndicale, mais aujourd'hui elle semble donner des points d'ancrage pour penser la relation entre le centre et les marges de la relation de travail au sein de l'État.

Sources :

Asociación Trabajadores del Estado (2010), *Mapa del Estado nacional*, Buenos Aires.

Centro de Estudios Políticos, Sociales y Sindicales (2014), *Precarización laboral en el Estado Nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una mirada sobre el empleo público en la actualidad*, Central de Trabajadores de la Argentina, Buenos Aires, Septiembre.

Del Bono A., Quaranta G. (2010), *Convivir con la incertidumbre. Aproximaciones a la flexibilización y precarización del trabajo en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

Diana Menéndez N. (2007), *La representación sindical en el Estado. Los casos de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)*, tesis de maestría en ciencias sociales, Universidad de Buenos Aires.

Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (2013), *Estado de la negociación colectiva: cuarto trimestre de 2013*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Duhalde S. (2009), « La respuesta de los sindicatos estatales al neoliberalismo en Argentina (1989-1995) », *Trabajo y Sociedad*, vol. XII, n° 13, p. 1-13.

Duhalde S. (2010), « Neoliberalismo y nuevo modelo sindical: los trabajadores estatales durante la primera presidencia de Carlos Menem », *Espacio Abierto*, vol. 19, n° 3, p. 417-443.

Duhalde S. (2012), *La vie à l'intérieur du syndicat. Étude de cas sur la dynamique interne de l'Association Travailleurs de l'État, 2003-2008*, thèse de doctorat en histoire contemporaine, Université Paris VIII-Vincennes-Saint-Denis (en cotutelle avec l'Université de Buenos Aires).

Fernández A., Bisio R. (1999), *Política y relaciones laborales en la transición democrática argentina*, Buenos Aires, Lumen/Humanitas.

Grupo de Expertos en Relaciones Laborales (2008), *Estado actual del sistema de relaciones laborales en la Argentina*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni.

Lozano C., Rameri A., Raffo T. (2006), *Clandestinidad y precarización laboral en la Argentina del 2006*, Instituto de Estudios y Formación, Central de Trabajadores de la Argentina, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo de la Nación (2013), *Trabajo no registrado: avances y desafíos para una Argentina inclusiva*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Septiembre.

Palomino H., Bleynat I., Garro S., Giacomuzzi C., Pogliaghi L., Senén González C. (2010), *La nueva dinámica de las relaciones laborales en la Argentina*, Buenos Aires, Jorge Baudino.

Pomares J., Gasparin J., Deleersnyder D. (2013), « Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación », *Documento de Trabajo*, n° 117, CIPPEC.

Pomares J., Lardone M., Rubio J., Gasparin J. (2012), « La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas. Diagnóstico y recomendaciones », *Documento de Trabajo*, n° 98, CIPPEC.

Recalde H. (2003), *La tercera década infame. La legislación laboral*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.

Senén González C., Schettini P. (2009), *Trabajo y relaciones laborales en Argentina. Sector formal e informal*, Buenos Aires, Prometeo.

Senén González S., Bosoer F. (1999), *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2014), *Seguimiento de la evolución de precios y salarios* 2014, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Svampa M. (2008), « Las fronteras del gobierno de Néstor Kirchner », *in* Svampa M., *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, p. 43-74.