



Partie thématique



Sans droit à la sécurité de l'emploi...

Les salariés de l'Administration Publique en Argentine (1995-2010)

POBLETE LORENA

Professeure à l'Université de San Martin à Buenos Aires, chercheure attachée au IMM-EHESS.

Résumé

Pendant les années 90, le statut de salarié se dégrade dans le marché du travail argentin en raison du développement du recours au statut de travailleur indépendant. De plus, suite à une réorganisation drastique des relations d'emploi, le statut de salarié perd les droits sociaux qui lui étaient attachés. Ce processus de précarisation du salarié n'est pas le seul fait du secteur privé, le secteur public y participe amplement. Dans le but de moderniser l'Administration publique, certaines modifications des réglementations eurent pour conséquence de porter atteinte à la stabilité du statut de salarié. L'objectif principal de cet article est donc d'abord d'analyser la manière dont la réglementation a permis cette précarisation du salariat par la perte de la sécurité de l'emploi, et de décrire la manière dont les travailleurs interprètent ce changement.

Mots clés : salariat, Administration publique, Argentine, précarisation, sécurité de l'emploi

Summary

During the 90s, the salary status lost its value in Argentina's labor market, due to the increase of the self-employment status. As a result of the important reorganization of labour relationships, the salary status became less protected in terms of social rights. This process of precarization of the salary status is not exclusive to the private sector; the public sector is also involved. While attempting to modernize the public administration, several changes in labour regulation weakened the salary status' stability. The main goal of this article is to analyze how labor regulation weakened the salary status by permitting the loss of job security, and how the workers considered their precarious condition.

Key words : salary status, Public Administration, Argentina, precarious jobs, job security

Introduction

Depuis les années 70, le marché du travail argentin a subi un lent processus de désalarisation, c'est-à-dire un processus de décomposition du marché du travail jusqu'alors structuré autour de la figure du salarié protégé. Ce processus s'est effectué en deux étapes distinctes. La première, qui va de 1970 à 1991¹, est marquée par une réduction très importante de la masse salariale. La seconde étape, qui débute en 1991 et se poursuit jusqu'à nos jours, est caractérisée par l'augmentation du nombre des salariés faiblement protégés.

Pendant la première étape, on observe une forte réduction du salariat : représentant 67,5% de la population active occupée en 1970, il n'est plus que de 57,3% en 1991. La diminution des postes salariés s'observe aussi bien dans l'industrie (du fait de l'ouverture du marché), que dans le secteur public (conséquence directe de la politique de réduction des dépenses publiques)².

¹ La périodisation correspond aux recensements de population réalisés tous les dix ans, à l'exception de 1991 et 2001.

² Marshall Adriana, « Empleo temporario y trabajo a tiempo parcial en la Argentina », Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, *Discussion Papers 17*, 1989.

La seconde étape est marquée par la perte des protections sociales pour une grande partie de salariés. Ceci s'explique, d'un côté, par la prolifération des salariés non déclarés ou partiellement déclarés et, d'un autre côté, par la légalisation des formes atypiques d'emploi. Or, malgré l'augmentation du nombre de salariés une minorité a accès à l'ensemble des protections sociales. En 2001, les salariés représentent 63,8% de la population active occupée et, en 2010, ils atteignent les 76,6%³ ⁴. Mais seulement un tiers d'entre eux ont accès à l'ensemble des droits sociaux attachés au statut de salarié.

Par ailleurs, entre 1991 et 2001, lors de la Réforme du travail, on assiste à la légalisation de formes atypiques d'emploi. Les différentes lois qui composent cette réforme⁵ conduisent à l'affaiblissement du principe de stabilité de l'emploi. Les procédures de licenciement existantes sont modifiées : le législateur réduit le coût des licenciements (jugé trop élevé) et crée de nouveaux statuts subventionnés par l'État qui facilitent le renvoi des travailleurs sans contrepartie économique. À la fin de l'année 1997, on estime à 50% la part de nouveaux salariés embauchés dans le cadre de ces régimes d'emploi⁶. Ces nouveaux statuts reconnaissent notamment le recours à de pseudo-relations de travail qui n'étaient jusqu'alors pas autorisées. Celles-ci entérinent le désengagement de l'employeur sous différents modes⁷.

Dans la continuité des lois approuvées pendant la dernière dictature militaire (1976-1983), les nouvelles normes qui constituent la Réforme du travail promeuvent l'utilisation de statuts d'emploi non standard dans le but de dynamiser l'embauche et de réduire les coûts du travail. Certains auteurs vont jusqu'à affirmer que cette réforme a permis la « formalisation du travail informel », du fait que l'on observe d'une part, l'institutionnalisation du travail

³ Les données relatives au recensement de la population de 2010 n'étant pas encore disponibles, on présente les données de l'Enquête Permanente de Foyers (EPH, en espagnol). L'échantillon de cette enquête est composé par les 32 plus grandes agglomérations urbaines du pays, qui représentent 61% de foyers. En raison de la différence d'échelle, le pourcentage de salariés par rapport au nombre total de travailleurs occupés est légèrement plus élevé qu'il ne le serait en prenant la population totale. Ce pourcentage est ici présenté dans le but de mettre en évidence une tendance à la hausse des postes salariés.

⁴ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Recensement de la population 1991 et 2001.

⁵ L.24 013 de 1991, L.24 465 de 1995, L.24 467 de 1995, L.25 013 de 1998 et L.25 250 de 2000.

⁶ Cimillo Elsa, « Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta : el caso argentino », in Carpio (J.) *et al.* *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-OIT, 1999, p. 179.

⁷ Poblete Lorena, *De la gestion de l'autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années 90*, Paris, CCSD-CNRS, 2008 <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/>.

temporaire faiblement protégé et, d'autre part, la légalisation d'une réduction substantielle de la participation des employeurs au système de sécurité sociale⁸.

La dégradation du statut de salarié s'observe aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. C'est pourtant dans le secteur public que le statut de salarié a été le plus protégé, sa stabilité étant encore aujourd'hui garantie par la Constitution nationale.

Paradoxalement, en termes de flexibilisation de l'emploi, l'État se place au-delà de la Réforme du travail. Alors qu'il dispose déjà de nombreux statuts atypiques d'emploi légalisés, il se permet d'embaucher des travailleurs indépendants⁹ en tant que prestataires individuels de services. Or, si la légalisation des formes atypiques d'emploi s'avère une manière d'affaiblir le statut salarié, l'extension de l'utilisation de la catégorie de *travailleur indépendant* permet, elle, d'esquiver le statut de salarié, et donc de contourner le droit du travail.

Du point de vue des travailleurs, être embauché sous le statut de travailleur indépendant entraîne des formes inédites de précarisation de l'emploi. Cependant, plus l'Administration publique y a recours et les pérennise, plus ces formes inédites de précarisation de l'emploi semblent perdre de leur poids par une sorte d'effet de banalisation.

Il faut replacer ce mode de flexibilisation de l'emploi dans son contexte. Dans les années 90, l'État se trouve en pleine redéfinition de ses fonctions. Il veut réduire ses interventions, le néolibéralisme dominant condamnant les grandes bureaucraties étatiques censées rendre l'action de l'État inefficace. On assiste alors à une restructuration totale de l'État à laquelle participe notamment l'Administration publique. Le recours à la catégorie *travailleur indépendant* apparaît dans ce contexte comme une technique novatrice de flexibilisation de l'emploi.

Lors des enquêtes qualitatives, l'importance de ce statut au sein de l'Administration publique est une évidence. Néanmoins, l'opacité des statistiques publiques ne nous permet pas de mesurer avec précision l'ampleur de ce phénomène. Bien qu'un décret impose de rendre publics les statuts d'emploi du personnel contractuel de l'Administration publique, et

⁸ Olmedo Clara et Muray Martín J., « The Formalization of Informal/Precarious Labor in Contemporary Argentina », *International Sociology*, 17(3), September 2002, p. 421-443.

⁹ Le statut de travailleur indépendant en Argentine recouvre les professionnels libéraux, les artisans, les commerçants ainsi que l'ensemble des travailleurs qui veulent s'engager dans une activité en tant qu'auto-entrepreneurs. La définition de cette catégorie prend appui sur l'autonomie juridique du travailleur, c'est-à-dire sur l'absence de tout lien de subordination envers l'employeur (Supiot, 2002).

même d'envoyer cette information au Bureau National de l'Emploi Public, seules 10% des entités gouvernementales se sont pliées à cette obligation¹⁰. Ainsi, les données disponibles concernant les travailleurs contractuels peuvent uniquement être considérées comme les indicateurs d'une tendance à l'introduction de formes pseudo-indépendantes d'emploi au sein de l'Administration publique. Malgré cette précaution méthodologique, les données existantes montrent qu'en 2005, année au cours de laquelle on enregistre le plus grand nombre de signataires de CLS, ces derniers représentent 6% de l'ensemble des employés de l'Administration publique nationale. Les statistiques disponibles laissent ainsi croire que la part du travail indépendant n'est pas prédominante. Or l'analyse de l'embauche des travailleurs indépendants a débouché sur la constatation que l'utilisation *ad hoc* de cette catégorie par l'Administration publique introduit des principes de légitimation et de naturalisation de l'emploi précaire qui, indirectement, contribuent à éroder le statut de salarié.

L'objectif de cet article est donc d'analyser la manière dont le statut de salarié s'est détérioré au sein même de l'Administration publique dès lors que le recours au statut de travailleur indépendant s'est banalisé aussi bien aux yeux de l'État qu'aux yeux des travailleurs eux-mêmes. Notre étude va donc s'attacher à analyser, dans un premier temps, les réglementations permettant l'embauche de travailleurs autonomes, réglementations qui créent de ce fait un nouveau statut d'emploi juridiquement très précaire. Dans un second temps, nous nous proposons d'examiner la manière dont l'application de la réglementation a redéfini le statut de travailleur indépendant au sein de l'Administration publique. Pour finir, nous étudierons la façon dont les acteurs concernés se sont appropriés ce statut. L'analyse croisée de ces trois dimensions (la réglementation, sa mise en pratique et la signification que les acteurs donnent à leur position dans l'organisation de l'emploi public) va nous permettre de rendre compte de la complexité de ce processus de désalarisation qui se joue au sein de l'Administration publique.

Cette analyse se fonde sur l'étude de l'ensemble des régulations appliquées aux détenteurs d'un CLS, ainsi que sur l'analyse d'entretiens réalisés auprès de travailleurs indépendants. Au cours des dix dernières années, nous avons réalisé une quarantaine d'entretiens approfondis auprès de travailleurs indépendants travaillant pour l'Administration

¹⁰ ONEP « Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1421/02 durante el año 2007 », Informe de la Oficina del Empleo Público, 2008a.

publique nationale. Nous avons suivi la trajectoire professionnelle de plusieurs d'entre eux, les interviewant à plusieurs reprises au cours de ces dix années.

Cet article se structure en deux parties. Tout d'abord, nous présenterons le contexte dans lequel a eu lieu la réforme de l'État, réforme à l'origine de la restructuration de l'Administration publique nationale. Puis, ce qui constitue réellement le cœur de l'article sera divisé en quatre sections : les deux premières seront consacrées à l'analyse du processus d'intégration du statut de travailleur indépendant dans l'Administration publique, ce statut étant considéré comme une alternative au statut de salarié. La troisième section rendra compte de l'utilisation du statut de travailleur indépendant du point de vue des travailleurs signataires de Contrats de Location de Services. Enfin, la quatrième section révélera comment de nouvelles réglementations encouragent le retour du statut de salarié, et comment les travailleurs réagissent à cette incitation.

La crise économique : cause et justification de la réforme de l'État

« *Le pays a fait faillite. Il est dévasté, détruit, ravagé* ». Ce furent précisément les mots que le président Menem¹¹ choisit pour décrire la situation de l'Argentine lors de son discours de prise de pouvoir, prononcé le 8 juillet 1989. Cette affirmation, qui n'était pas simplement alarmiste ou fataliste, doit être resituée dans un contexte où l'hyperinflation affichait un taux annuel de près de 5 000%¹². Elle est révélatrice de la manière dont l'urgence imposée par la crise économique va être présentée comme étant à l'origine de la réforme de l'État. La crise serait donc la justification d'une réforme qui, en réalité, répond aveuglément aux demandes du Consensus de Washington¹³.

Deux lois principales vont donner corps à la réforme : la loi d'Urgence Économique (23 697) et la loi d'Urgence Administrative (23 696). La première modifie la structure des dépenses de l'État et la seconde transforme ses fonctions¹⁴.

¹¹ Carlos Menem fut président de l'Argentine entre 1989 et 1999.

¹² Le taux d'inflation entre 1988 et 1989 fut de 4 923,60 % (Levit et Ortiz, 1999 : 67).

¹³ Williamson John, «What Washington means by policy reform? », in J.Williamson (éd.), *Latina American Adjustment. How much has happened ?*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990.

¹⁴ Duarte Marisa, « Reforma del Estado en la Argentina. El debate Parlamentario de la Ley 23 696/89 », *Época I(1)*, diciembre 1999, p.38.

La loi d'Urgence Économique impose la suspension des subventions, des régimes de promotion industrielle et minière, et des remboursements fiscaux pour une période de six mois. Afin de sortir de cette impasse économique, la loi change le régime des investissements étrangers, réforme la charte de la Banque Centrale, restructure le marché des capitaux et donne à l'Exécutif le pouvoir de gérer des fonds spéciaux jusqu'à la fin de l'année 1990.

L'Urgence Administrative est définie comme l'incapacité de l'État d'assurer les services publics et d'exécuter les contrats d'œuvres (une forme de contrat de service) et les contrats de service engagés. Or, la loi 23 696 donne à l'Exécutif le pouvoir d'intervenir auprès des entités publiques pendant un an. La privatisation des entreprises publiques est présentée alors comme la solution miracle à la crise budgétaire et administrative de l'État, mais également à la crise économique du pays.

Dans ce contexte, le diagnostic de la situation du secteur public opéré par le gouvernement est alarmant : « *l'état de désorganisation administrative peut compromettre le programme de stabilisation économique et constituer un obstacle à la croissance de la productivité comme étape immédiatement postérieure à l'établissement de l'équilibre économique* » (Décret 2 476/90). Le principal problème ne réside donc pas exclusivement dans l'incapacité du secteur public à assurer la prestation des services publics ou d'honorer les contrats signés. Plus encore, la restructuration de l'État se révèle être une condition nécessaire à la réussite du programme de stabilisation économique entrepris par le gouvernement. La réduction de la taille de l'État n'est pas présentée alors comme une fin en soi mais plutôt comme la condition à toute possibilité de sortie de crise. Par conséquent, la suppression de postes se généralise.

En 1989, tout se passe comme si l'État ne cherchait pas tant à mettre de l'ordre dans l'Administration publique en vue d'une gestion plus efficace, qu'à limiter son rôle d'employeur. La restructuration du secteur public est alors limitée à un ensemble de mesures visant à diminuer rapidement son personnel. Ainsi, pendant les cinq premières années d'application de la réforme de l'État, le nombre de fonctionnaires baisse de 64,4%. Ils étaient 840 000 en 1990, ils ne sont plus que 299 000 en 1995¹⁵.

¹⁵ López Andrea et Zeller Norberto, « La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal », *Revista Argentina de Sociología*, año 4, n° 6, 2006, p. 129-159.

La modernisation de l'Administration Publique

Alors que le fantôme de l'hyperinflation plane encore sur l'économie argentine, la crise qu'elle a déclenchée est utilisée pour justifier et expliquer la réforme de l'État¹⁶. Néanmoins, au fur et à mesure que l'économie retrouve une sorte d'équilibre, certains secteurs de la société commencent à porter un regard critique sur cette mutation précipitée de l'État. La réforme perd la neutralité idéologique qu'on lui avait accordée. Le gouvernement doit donc chercher de nouveaux arguments pour légitimer la réforme. L'idée de modernisation de l'Administration publique acquiert alors toute son importance. La quête d'efficacité dans la gestion publique entraîne la redéfinition du statut de fonctionnaire, ainsi que l'introduction de nouvelles formes temporaires d'embauche de professionnels. Or on observe simultanément la mise en place du Système National de la Profession Administrative (SINAPA) et la légalisation des *Contrats de Location de Services* (CLS) servant à l'embauche de travailleurs indépendants en tant que prestataires individuels de services. Ce sont ces derniers qui seront l'objet de cette analyse car les CLS font office de statut de remplacement du statut de salarié, du moins entre 1995 et 2005.

Des fonctionnaires détachables

En 1995, par le biais des CLS, l'État compte embaucher principalement des professionnels en tant que consultants à temps partiel. Néanmoins, rien dans la réglementation n'interdit d'utiliser ce type de contrat pour l'embauche de personnel administratif ou de maintenance, soit à mi-temps, soit à temps complet.

Deux décrets présidentiels structurent ce nouveau régime de contractualisation : le décret 92/95 de 1995 et le décret 1 184/01 de 2001. Chacun fait un pas en avant vers une flexibilisation majeure des statuts d'emploi de la fonction publique. Ils traversent deux gouvernements, celui de Menem (1989-1999) et celui de De la Rúa (1999-2001). En dépit du fait que ces deux gestions gouvernementales se différencient sur de nombreux aspects, les mesures engagées pour changer la gestion du personnel de l'Administration publique furent

¹⁶ Bozzo María Cristina et López Beatriz , « Crónica de un fracaso anunciado. La segunda reforma del Estado en Argentina », *Convergencias*, 1999, p. 31-53.

toutes similaires. L'État cherche à se déresponsabiliser de son rôle d'employeur en hyper-responsabilisant le travailleur qui doit s'assumer en tant que travailleur indépendant.

Puisque le signataire d'un CLS est engagé en qualité de travailleur indépendant, il est seul responsable de sa participation au système de sécurité sociale. C'est à lui que revient l'obligation de payer ses cotisations. De plus, « *l'employeur n'assume aucune responsabilité par rapport aux assurances de vie, maladie, accidents de voyages ou autres assurances qui peuvent être nécessaires ou convenables à l'accomplissement du contrat* » (Décret 92/95).

Du fait que les CLS ont été conçus pour l'embauche de personnel destiné à un projet spécifique, la durée du contrat est fixée par rapport à la durée du projet. Ainsi, « *la poursuite de la prestation de service, une fois l'échéance du contrat arrivée à son terme, n'impliquera en aucun cas une reconduction tacite du contrat, même si les tâches fixées dans les termes de référence peuvent excéder la durée du contrat signé* ». Par ailleurs, le contrat peut être interrompu si le programme perd sa source de financement ou si une des parties le souhaite, sans que cela ne donne droit à des indemnités.

Ce type de contrat présente des avantages majeurs pour l'État en tant qu'employeur. Il s'exonère indirectement du paiement des charges sociales car il n'est pas vraiment un employeur mais un client du travailleur indépendant. De plus, la rupture du contrat ne génère aucun coût pour l'employeur parce qu'il est présenté comme un contrat de droit privé. Les signataires de CLS sont alors vus comme des travailleurs moins coûteux, très mobiles et plus facilement détachables.

On constate donc qu'un espace aux marges du Code du Travail se dessine clairement au cœur de l'État. En effet, la restructuration de l'Administration publique se réalise à travers la mise en place de réglementations qui contournent largement le droit du travail en travestissant des relations de travail en rapports commerciaux. L'État procède ainsi à la dénaturalisation du statut de travailleur indépendant, statut désormais utilisé pour dissimuler une situation de travail quasi-subordonnée. Cette utilisation particulière de la catégorie de *travailleur indépendant* permet à l'État, en tant qu'employeur, de se désengager complètement, laissant les travailleurs indépendants prendre en charge tous les risques propres à cette relation de travail.

De la flexibilité à la précarité

En 2001, la crise économique fait de nouveau irruption dans les discours, à la fois comme l'explication et comme l'argument de légitimation des changements en cours au sein de l'Administration publique. C'est dans ce contexte que le décret 1 184/01 remplace le décret 92/95, affichant le triple objectif de simplifier la réglementation, de réduire le volume des CLS et de limiter l'embauche du personnel administratif sous ce statut. Cependant, l'application de ce décret n'atteint aucun de ces objectifs.

Le décret 1 184/01 se contente de prendre acte de la crise financière de l'État en proposant une nouvelle version des CLS. Depuis, les honoraires sont réduits de 15 % car ils sont alignés sur ceux du personnel permanent¹⁷. Les signataires des CLS sont donc contraints d'accepter toute diminution de leur rémunération sous peine d'une rupture automatique de leur contrat. En outre, l'État s'accorde le droit d'ajuster le paiement des salaires selon ses difficultés financières : la nouvelle version des CLS ne comporte pas « *de clauses obligeant l'employeur à réaliser le paiement des salaires selon une périodicité mensuelle* ».

Ainsi, la flexibilité décrite dans le décret 92/95 se mue en précarité pure et simple dans le décret 1 184/01. Les signataires de CLS, devenus des travailleurs hyperflexibles ayant renoncé à la stabilité de l'emploi, sont désormais contraints d'assumer l'instabilité économique due au paiement irrégulier de leurs rémunérations. De plus, l'impossibilité de procéder au paiement régulier de leurs cotisations, leur font encourir le risque de se retrouver exclus du système de sécurité sociale.

En 2002, seuls 14% de signataires de CLS travaillent en qualité de consultants à mi-temps, c'est-à-dire en respectant l'objectif premier de ce régime d'embauche. Pour la majorité des signataires de CLS, leur intégration dans l'Administration publique représente leur activité principale. De plus, plus de la moitié d'eux sont embauchés pour réaliser des tâches administratives à temps complet. Ceci signifie que la majorité des signataires de CLS dépendent économiquement de l'État, qui est, de fait, leur employeur principal.

La précarisation résultant du recours sans restriction à ce statut sera dénoncée dans des documents officiels, sans être suivis d'effets majeurs jusqu'en 2005. Car, en pratique, le

¹⁷ Les salaires des travailleurs signataires des CLS ont toujours été plus élevés que ceux du personnel permanent, par compensation au salaire indirect non perçu.

régime établi par le décret 1 184/01 reste un régime très avantageux pour l'État-employeur, spécialement dans une conjoncture de crise fiscale.

Depuis la mise en application des CLS, la catégorie de *travailleur indépendant* est devenue l'instrument-clef d'une gestion flexible des ressources humaines. En effet, ce nouveau mode de contractualisation permet de rompre avec la stabilité de l'emploi traditionnellement liée au statut de fonctionnaire. L'État cherche ainsi à donner une structure plus souple à l'Administration publique. La détachabilité des travailleurs devient une caractéristique indispensable à leur embauche. Cependant, cette détachabilité se traduit par une sorte d'instabilité juridique.

La durée des CLS est déterminée, mais indéterminable. Bien que le travailleur signe un contrat mentionnant une durée déterminée, la durée effective du contrat n'est pas soumise à la durée légale signalée. D'abord, parce que le contrat peut être interrompu à tout moment, sous n'importe quel prétexte. Ensuite, parce que les tâches assignées, lorsqu'elles dépassent la durée fixée dans le contrat, poussent les travailleurs à poursuivre leurs activités bien qu'ils ne bénéficient d'aucune garantie d'être pour autant payés pour le travail accompli.

Les coûts de cette gestion flexible des ressources humaines sont entièrement assurés par le travailleur. D'un côté, le licenciement ne coûte rien à l'employeur. Il n'y a pas d'indemnisation pour rupture de contrat. D'un autre côté, les charges sociales et les compromis fiscaux sont intégralement assumés par le travailleur, seul responsable de cette relation contractuelle.

Or, l'instabilité que les CLS instaurent n'est pas la conséquence d'un usage frauduleux de la catégorie de *travailleur indépendant* mais résulte d'une sorte de détournement de l'application de cette catégorie. Les signataires de CLS sont décrits dans les registres de l'État-employeur et de la sécurité sociale comme des travailleurs indépendants, mais ils ne le sont pas vraiment : ils entretiennent une relation de subordination économique avec l'État qui est leur principal donneur d'ordre. La catégorie *travailleur indépendant* sert donc, dans ce cas particulier, à dissimuler une relation quasi-subordonnée, maintenant ainsi ces travailleurs pseudo-indépendants dans une situation fort précaire, loin des protections garanties par le Code du travail.

De la gestion de la précarité en emploi

Malgré le fait que les CLS instaurent une zone d'instabilité juridique, ils apparaissent, au moment de leur mise en place, comme une bonne alternative pour les travailleurs qui cherchent à s'insérer dans le marché du travail. Cependant, la situation n'est pas la même avant et après 2001.

Entre 1995 et 2001, les signataires de CLS n'échangent pas leur subordination juridique contre des protections sociales, mais de l'instabilité de l'emploi et une absence de protection sociale contre des honoraires très conséquents. Ainsi, c'est le haut niveau des rémunérations perçues qui permet aux travailleurs indépendants de s'assurer contre les différents risques relatifs au travail. En revanche, entre 2001 et 2003, l'échange s'avère moins avantageux. Contre un poste temporaire, les signataires de CLS troquent simplement l'obligation de prendre en charge de nouveaux risques induits par la précarité qui caractérise cette relation de travail pseudo-indépendant.

Bien que l'on ne se trouve pas dans un régime de partage des risques identique à celui qu'établit le statut de salarié¹⁸, la condition des travailleurs pseudo-indépendants détermine également un mode de partage des risques entre l'employeur et le travailleur. Dans ce cas, l'employeur assume le *risque sécurité* et le *risque économique de la prestation de travail*. Quant au travailleur indépendant, il endosse, lui, le *risque social* [/*iet le risque de l'emploi*].

Le *risque social* qui concerne la perte de la capacité à obtenir des gains, soit à cause de l'impossibilité de trouver un emploi, d'une maladie, ou de l'incapacité due au vieillissement, est couvert par différents systèmes d'assurance sociale, tantôt publics, tantôt privés.

Par contre, ce qui apparaît comme insurmontable pour les signataires de CLS, c'est le *risque de l'emploi* qui prend de l'ampleur dans cet encadrement législatif à cause de la possibilité d'une rupture du contrat sans compensation, d'une durée très réduite des contrats et de l'incertitude pesant sur le renouvellement du contrat.

La rupture arbitraire du contrat s'avérant très réalisable, nombreux sont les travailleurs qui préfèrent minimiser ce risque en considérant leur intégration dans la fonction publique comme transitoire. Par exemple, Gabriel (docteur en anthropologie, 36 ans) nous disait en 2002 :

¹⁸ Morin Marie-Laure (éd.), *Prestation de travail et activité de service*, Paris, La Documentation Française, 1999.

« C'est vrai que, quand tu vois écrit qu'ils peuvent te virer à tout moment sans qu'une excuse valable ne te soit donnée, ça te fait flipper, mais bon... Il faut quand même pas s'étonner, on n'est que des autonomes¹⁹ dans l'Administration publique... que ça. Pour les travailleurs indépendants, ça a toujours été comme ça. S'il y a du boulot, c'est bien, sinon tant pis. C'est comme ça... Moi, pour ma part, j'ai quelques petites bricoles à côté. Mais bon, pour le moment, mon boulot au ministère est celui qui paie le plus. »

Même si certains travailleurs banalisent l'instabilité de la relation de travail dans laquelle ils s'engagent, la question se pose de savoir jusqu'à quel point ils sont capables d'assumer les conséquences d'une telle discontinuité dans le temps, surtout sachant qu'ils ne bénéficient pas non plus de la moindre assurance-chômage.

Le risque de l'emploi semble accentué par le fait que les contrats signés par les travailleurs autonomes présentent une durée assez réduite et très variable. Pour la plupart, il s'agit de contrats de trois ou six mois. Néanmoins, lorsqu'on parle avec les signataires de CLS, on comprend que la durée fixée dans le contrat du travail est perçue différemment selon que les travailleurs débutent dans la fonction ou s'y trouvent déjà insérés depuis quelque temps. Le maintien dans un même poste, bien que ce ne soit nullement une garantie de renouvellement du contrat, change la perception des limites temporelles établies par les contrats. Par exemple, Mariela (psychologue, 29 ans) a commencé à travailler dans une mairie de province. Elle nous a exposé sa situation en 2003 :

« Quand j'ai vu mon contrat, j'ai commencé à rire... Les comptables ont dû penser que j'étais la typique psychologue folle (elle éclate de rire). Je ne pouvais pas croire que j'avais passé ce tas d'entretiens, et que j'avais mobilisé autant que je pouvais mes réseaux pour avoir un contrat d'un mois ! Tu comprends : un mois ! Explique-moi comment cela peut exister ! C'est absolument ridicule ! Tu te dis que cela ne peut qu'être une blague. Nous sommes en train de mettre en place un programme de soutien psychologique, ils ne vont pas nous virer en plein milieu. Mais, bon, cela n'empêche qu'à chaque fin de mois, je ne sais pas si je dois commencer à chercher du boulot. »

Une année plus tard, avec le même humour que dans son précédent entretien, elle nous précisait :

« Eh oui... je signe encore un nouveau contrat tous les mois (elle éclate de rire). C'est quand même drôle... je suis embauchée en tant que travailleuse auprès des éboueurs

¹⁹ La dénomination légale du travail indépendant en Argentine est « travail autonome ». Bien qu'elle soit plus difficile à comprendre pour un lecteur français, il nous semble préférable de garder la dénomination originale (bien que traduite littéralement) dans la transcription des entretiens. Pour une problématisation de la traduction des entretiens et sa mise en texte dans une stratégie de gestion des preuves voir Poblete, 2009.

pour arriver à comprendre quelles sont les raisons de leur manque d'engagement dans leur tâche... et j'apprends que, eux aussi, ils signent des contrats non pas tous les mois, mais tous les trois mois. J'avais envie de dire à ma chef : voilà, j'ai trouvé ! (elle rit fortement). Comment veulent-ils que l'on s'engage si on ne sait pas où on va se retrouver demain ? Après, j'ai compris que la date dans le contrat, c'est juste une formalité. Elle ne veut rien dire. Elle ne sert à rien. Tu vois, on est encore là... (elle rit fortement) »

La durée fixée dans le contrat est donc minimisée par les travailleurs qui occupent le même poste plusieurs années de suite. Comme nous l'explique Mariela, la durée établie par le contrat n'est qu'une formalité. Cependant, en dépit du fait que Mariela vit une sécurité de l'emploi par défaut, elle ne peut se prévaloir d'aucune garantie juridique.

Tout comme la perception de la durée du contrat de travail, le regard porté sur la reconduction du contrat dépend du temps passé dans l'Administration publique en tant que signataire d'un CLS, mais aussi de la place occupée au sein de la structure auprès de laquelle les travailleurs sont assignés. Selon les travailleurs interviewés embauchés dans les catégories les plus élevées, l'incertitude ne s'installe que quelques semaines avant la fin de l'année. Surtout lorsque le niveau d'engagement dans leur travail fonctionne comme une sorte d'assurance. « *Je suis la directrice du projet de formation. S'ils ne renouvellent pas mon contrat, il n'y a plus de projet, au moins pour un moment* », nous racontait Carla en 2004. « *À force, on devient nécessaire* », dit-elle en riant. Les personnes jouissant d'une responsabilité majeure signent les contrats de la durée la plus courte. Néanmoins, leur position au sein de l'organisation du travail leur garantit, en quelque sorte, la reconduction de leur contrat.

Le retour au salariat

Le retour au salariat coïncide avec la période de reprise économique et la stabilisation politique qui suit la crise de décembre 2001. La crise laisse 45,7 % des foyers sous le seuil de pauvreté et 19,5 % sous le seuil d'indigence. De plus, le taux de chômage atteint son niveau record, touchant 21,5% de la population active. Dans ce contexte de forte vulnérabilité sociale, l'État ne peut pas se permettre de contribuer à la précarisation de positions dans le marché du travail. Il cherche alors à fixer des limites à l'embauche de travailleurs indépendants à travers la création d'un nouveau régime de contractualisation temporaire. Le décret 1 421 de 2002 établit un nouveau contrat à durée indéterminée qui ignore la

réglementation sur la stabilité de l'emploi dans l'Administration publique et qui se situe en dehors du Code du travail.

L'État crée ainsi un régime d'emploi parallèle. Face au personnel permanent intégré dans le système professionnel de la carrière des fonctionnaires (SINAPA), on trouve désormais les dénommés « fonctionnaires transitoires ». Ces derniers jouissent des mêmes droits sociaux que les fonctionnaires grâce à leur statut de salarié, sauf qu'ils n'ont pas et ils ne peuvent pas prétendre à la sécurité de l'emploi. Malgré cela, ce régime propose de meilleures conditions d'emploi que les CLS. Le nouveau régime de contractualisation conserve la possibilité de licencier facilement les travailleurs puisque l'employeur n'a pas à justifier le licenciement, mais il donne aux travailleurs un accès total au système de sécurité sociale.

Bien qu'instauré en 2002, ce régime n'a été effectif qu'après 2007. Dû aux faibles effets du décret 1421/02, en 2005, l'ensemble de l'Administration publique est contrainte à modifier le statut des signataires de CLS travaillant à temps complet et ayant un salaire mensuel inférieur à 1 512 pesos²⁰. En 2007 (dernière année pour laquelle nous disposons de données), on compte 20 000 « fonctionnaires transitoires » et seulement 5 500 signataires de CLS²¹. Ceci s'explique par la prise en compte de ces « fonctionnaires transitoires » par la deuxième Convention Collective de Travail des travailleurs de l'Administration publique. Pour la première fois depuis la création des CLS, les syndicats s'intéressent aux travailleurs en marge du Code du travail, et essaient de leur faire bénéficier de droits conventionnels.

Ce passage du statut de travailleur indépendant à celui de salarié a une signification cruciale pour les travailleurs car le statut de *funcionnaire transitorio* donne droit à plusieurs avantages, au premier rang desquels l'accès au système de sécurité sociale. Un travailleur nous racontait en 2009 :

« Maintenant, que je suis transitoire... Bon, ils m'ont baissé le salaire...mais, je préfère être salarié. Je n'ai plus à payer les impôts des autonomes que je n'ai jamais payés d'ailleurs. Maintenant, tout est en règle. Et je peux utiliser l'assurance-maladie syndicale, ça c'est très bien ».

²⁰ Ce chiffre correspond à deux fois et demi le salaire minimum.

²¹ ONEP « Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1421/02 durante el año 2007 », Informe de la Oficina del Empleo Público, 2008a ; ONEP « Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1184/01 durante el año 2007 », Informe de la Oficina del Empleo Público, 2008b.

Un deuxième avantage offert par le statut de *fonctionnaire transitoire* est un contrat à durée indéterminée. Disparaît ainsi l'angoisse de ne pas savoir si le contrat allait être renouvelé même si la possibilité d'être licencié persiste. Mariela nous racontait en 2009 : « *Je suis passée à fonctionnaire transitoire. Au début, j'étais ravie. Mais lorsque j'ai vu que je pouvais être licenciée à tout moment sans qu'il existe une raison valable, j'ai paniqué. Mais, bon, il faudra voir si cela est vrai...* »

D'après les travailleurs interviewés, la transition entre *travailleur indépendant* et *fonctionnaire transitoire* s'accompagne de l'obtention de droits sociaux attachés au statut de salarié. Ce changement est d'autant plus significatif quand il s'agit de travailleurs touchant des salaires peu élevés.

Conclusion

L'introduction de CLS a donc fortement contribué à la précarisation du statut de salarié dans l'Administration publique. Ces contrats imposant des conditions d'emploi très précaires ont produit une sorte de nébuleuse juridique qui a conduit à une banalisation de certains droits sociaux. De façon plus spécifique, l'ensemble des acteurs concernés (l'État, les syndicats, les travailleurs) semblent avoir reléguer la sécurité de l'emploi au deuxième plan.

Lorsqu'on observe la situation des travailleurs, la manière dont ils conçoivent le droit à la sécurité de l'emploi (qu'ils soient signataires de CLS ou fonctionnaires transitoires) est identique. Les signataires de CLS considèrent qu'ayant été embauchés en tant que travailleurs indépendants, ils n'ont plus à prétendre à la sécurité de l'emploi. L'absence de tout droit à la sécurité de l'emploi dans la réglementation n'a pas été problématique pour eux, car, dans les faits, ils sont restés en poste presque de manière indéterminée, même si leurs honoraires, les horaires ou encore le lieu de travail, ont pu changer. Ne jouissant officiellement d'aucun droit à la sécurité de l'emploi, les travailleurs indépendants ont tout de même pu profiter d'une sorte de sécurité de l'emploi par défaut.

On observe aussi que lorsque ces travailleurs indépendants changent leur statut pour celui de fonctionnaires transitoires, ils minimisent l'importance de la reconnaissance juridique du droit à la sécurité de l'emploi. Le fait d'avoir l'expérience d'une continuité forte au sein de

l'Administration publique devient, pour eux, la preuve qu'il n'a aucune différence entre un droit reconnu légalement et une pratique résultant de l'inertie du fonctionnement de l'Administration publique. Il convient également de souligner qu'en Argentine la loi n'est pas considérée comme un rempart à l'arbitraire. La faiblesse institutionnelle caractéristique du pays et les suspicions qui pèsent sur le système judiciaire contribuent au mépris généralisé des droits légalement reconnus.

On notera que ce désintéressement marqué à l'égard du droit à la sécurité de l'emploi en tant que droit attaché au statut de salarié s'avère partagée par les syndicats : en 2006, lors de la signature de la deuxième Convention Collective de Travail de travailleurs de l'Administration publique, les instances syndicales n'ont, à aucun moment, dénoncé le statut précarisant de *funcionario transitorio*. Leurs revendications portaient plutôt sur la nécessité de conventionner ces travailleurs, et non sur une défense du statut de salarié tel que le définit le Code du travail.

Ainsi, l'utilisation extensive du statut de travailleur indépendant dans l'Administration publique a servi, sans que cela ait été prévu, à créer un consensus autour certaines formes de précarité de l'emploi. Dans ce contexte, la réglementation créant le régime de contractualisation des fonctionnaires transitoires, apparaît comme une limite posée au développement de la précarisation de l'emploi dans l'Administration publique. Les anciens travailleurs indépendants désormais salariés ont pu acquérir, grâce à cette réglementation, les droits sociaux que l'État leur refusait auparavant, sans y inclure toutefois le droit à la sécurité de l'emploi. Or, avec cette mesure corrigeant une injustice en matière de droits des travailleurs, le cadre régulateur de l'emploi public a ouvert la porte à la reconnaissance juridique et sociale des formes atypiques et peu protégées de salariat.

Bibliographie

- Bozzo María Cristina et López Beatriz , « Crónica de un fracaso anunciado. La segunda reforma del Estado en Argentina », *Convergencias*, 1999, p. 31-53.
- Cimillo Elsa, « Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta : el caso argentino », in Carpio (J.) *et al. Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-SIEMPRO-OIT, 1999.

- Duarte Marisa, « Reforma del Estado en la Argentina. El debate Parlamentario de la Ley 23 696/89 », *Época* 1(1), diciembre 1999, p. 33-54.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Recensement de la population 1991 et 2001
- Levit Cecilia et Ortiz Ricardo, « La hiperinflación argentina: prehistoria de los años noventa », *Época*, 1 (1), diciembre 1999, p. 53-69.
- López Andrea et Zeller Norberto, « La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal », *Revista Argentina de Sociología*, año 4, n° 6, 2006, p. 129-159.
- Marshall Adriana, « Empleo temporario y trabajo a tiempo parcial en la Argentina », Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, *Discussion Papers* 17, 1989
- Morin Marie-Laure (éd.), *Prestation de travail et activité de service*, Paris, La Documentation Française, 1999.
- ONEP « Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1421/02 durante el año 2007 », Informe de la Oficina del Empleo Público, 2008^a.
- ONEP « Algunas Características Significativas de las Personas Contratadas por la Administración Pública Nacional bajo el Régimen del Decreto n° 1184/01 durante el año 2007 », Informe de la Oficina del Empleo Público, 2008b.
- Olmedo Clara et Muray Martín J., « The Formalization of Informal/Precarious Labor in Contemporary Argentine », *International Sociology*, 17 (3), September 2002, p. 421-443.
- Poblete Lorena, *De la gestion de l'autonomie. Parcours de travailleurs autonomes argentins dans les années 90*, [i]Paris, CCSD-CNRS, 2008 <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00407491/fr/>
- Poblete Lorena, « Pretending they speak French. The disappearance of the sociologist as translator », *Social Sciences Information*, 48 (4), décembre 2009, p. 631-646.
- Supiot Alain, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF/Quadrige, 2002.
- Williamson John, «What Washington means by policy reform? », in J.Williamson (éd.), *Latina American Adjustment. How much has happened ?*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990.