

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

RÉFORME DES LOIS DU TRAVAIL, COALITIONS ET CHANGEMENTS SOCIO-ÉCONOMIQUES

DANS L'ARGENTINE DE MENEM (1989-1999)

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

MARIE-HÉLÈNE SENAY

JUILLET 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leur encadrement, leurs commentaires et leur intervention ayant facilité la réalisation de ce mémoire : Messieurs Maurice Couture et Sylvain F. Turcotte, du Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), respectivement directeur et co-directeur de ce mémoire ; Monsieur Pierre Ostiguy, professeur au Bard College ; Monsieur Victor Armony, professeur au Département de sociologie de l'UQAM et Monsieur Gabriel Kessler, professeur à l'Universidad Nacional del General Sarmiento (UNGS) à Buenos Aires.

Nous remercions également tous ceux qui, notamment lors du terrain réalisé à Buenos Aires, mais aussi après, ont répondu aux nombreuses questions relatives à la longue rédaction de ce mémoire : Madame Maria Victoria Murillo, Yale University ; Monsieur Ben Ross Schneider, Northwestern University ; Monsieur Luis Beccaria, UNGS et IDES ; Madame Claudia Ciacometti, OIT ; Madame Rosalia Cortés, INDEC ; Madame Laura Golberg, CEDES ; Madame Ana Miranda, FLACSO ; Monsieur Marcos Novaro, FLACSO ; Madame Maria-Ester Rosas, SIEMPRO, ainsi que Monsieur Jorge Schvarzer, UBA.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	vi
RÉSUMÉ.....	viii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
LES RÉFORMES NÉOLIBÉRALES ET L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	10
2.1) Politiques publiques et politiques sociales	11
2.1.1) Les étapes de la production des politiques.....	12
2.1.2) Les moyens d'action des politiques	14
2.1.3) Gouvernance, décision, pouvoir et politiques publiques	15
2.1.4) Acteurs et fenêtres d'opportunités politiques.....	16
2.1.5) Acteurs et coalitions.....	17
2.2) Les approches.....	19
2.2.1) Le pluralisme	19
2.2.2) Le néopluralisme.....	21
2.2.3) Le néoinstitutionnalisme	24
2.2.4) L'autonomisme	25
2.2.5) Le choix de l'approche.....	27
2.3) Les principaux concepts	31
2.3.1) Les fenêtres d'opportunités.....	31
2.3.2) Les coalitions	31
2.3.3) La protection sociale dans l'État de droit.....	34
2.3.4) L'insécurité sociale	35
2.3.5) La précarité sociale	36

2.4) La méthodologie.....	36
CHAPITRE II	
LA RÉFORME DES LOIS DU TRAVAIL ET LA PRÉCARITÉ SOCIALE.....	38
3.1) Les coalitions et l'industrialisation par la substitution des importations.....	41
3.1.1) La réglementation du travail	43
3.1.2) La fin du modèle	45
3.2) La réforme des lois du travail sous Menem.....	47
3.2.1) Les mesures de la flexibilité.....	48
3.2.2) Objectif flexibilité du marché du travail : vers l'instabilité des emplois	52
3.3) Des effets de la réforme : du chômage à la précarité	53
3.3.1) Chômage et insécurité.....	54
3.3.2) Instabilité de l'emploi et perte de protection sociale	57
3.3.3) Trajectoire personnelle et conditions de travail	58
3.3.4) Pauvreté croissante et disparité des revenus	61
3.3.5) Les programmes sociaux : insuffisance et gaspillage clientéliste.....	63
3.4) Flexibilité, instabilité, précarité.....	65
CHAPITRE III	
L'HÉRITAGE PÉRONISTE, LES ACTEURS ET LES COALITIONS	67
4.1) Le président et son parti	67
4.1.1) Corporatisme, populisme et menemisme	67
4.1.2) Néopopulisme, néolibéralisme et changements de coalitions.....	73
4.1.3) Pressions économiques et légitimité politique	75
4.1.4) Faible structure organisationnelle : fluidité hiérarchique et autonomie décisionnelle.....	76
4.1.5) La réforme des lois du marché du travail comme instrument politique.....	78
4.2) La communauté d'affaires : fenêtres d'opportunités et couloirs officieux du pouvoir	80
4.2.1) Nervosité économique et crédibilité politique : l'influence en amont	81
4.2.2) Relations institutionnelles et contacts personnels	83
4.2.3) Appui et réclamations de la communauté d'affaires.....	86
4.3) Les syndicats : Fragmentation des organisations de travailleurs.....	87
4.3.1) L'appui péroniste et le manque de ressources	89

4.3.2) Identité partisane et compensations syndicales.....	93
4.3.3) Division politique et disparité sociale.....	95
4.3.4) Critiques sociales et oppositions politico-syndicales.....	97
CONCLUSION	
RÉFORMES NÉOLIBÉRALES, FLEXIBILITÉ, INSTABILITÉ, PRÉCARITÉ.....	101
APPENDICE A	
LE CHAOS SOCIOPOLITIQUE ET L'INFLUENCE DES SYNDICATS.....	105
APPENDICE B	
LA DÉSORGANISATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AFFAIRES.....	107
APPENDICE C	
LISTE DES CHERCHEURS ET CADRE DES ENTRETIENS.....	111
APPENDICE D	
LES RELATIONS SYNDICATS-AUTORITÉS PUBLIQUES.....	112
APPENDICE E	
LA GESTION DES OBRAS SOCIALES.....	114
APPENDICE F	
LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS NORMATIFS.....	116
APPENDICE G	
INDICATEURS DU MARCHÉ DU TRAVAIL ARGENTIN (1989-1999).....	118
APPENDICE H	
L'EMPLOI ET LE CHOMAGE : LES PHASES.....	119
APPENDICE	
LA PARTICIPATION AUX OBRAS SOCIALES (1993-1997).....	122
APPENDICE J	
LA RÉFORME DES OBRAS SOCIALES.....	123
REFERENCES.....	125

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ANSSAL	Administración nacional del seguro de salud
ATE	Asociación de los trabajadores del Estado
CAI	Consejo argentino de la industria
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEA	Consejo empresario argentino
CECRA	Comisión ejecutiva para la coordinación de la reforma administrativa
CEPAL	Comisión económica para América latina
CEDES	Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CGT	Confederación general de los trabajadores
CTA	Congreso (ensuite Central) de los trabajadores argentinos
CTERA	Congreso de los trabajadores del Estado de la República argentina
DGI	Dirección general de los impuestos
FATLyF	Federación argentina de trabajadores de luz y fuerza
FLACSO	Facultad latino americana de ciencias sociales
FMI	Fonds monétaire international
FOETRA	Federación de obreros y empleados telefónicos de la República argentina
FREPASO	Frente por un país solidario

IDES	Instituto de desarrollo económico y social
INDEC	Instituto nacional de estadísticos y censos
INSSJyP	Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
MTA	Movimiento de los trabajadores argentinos
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OS	Obras Sociales
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMATA	Sindicato de mecánicos y afines del transporte automotor
SUPE	Syndicat national des travailleurs du pétrole
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCR	Unión Cívica Radical
UDA	Unión democrática argentina
UIA	Unión industrial argentina
UPCN	Unión del personal civil de la nación

RÉSUMÉ

Ce mémoire veut définir les changements des conditions socio-économiques liés à la déréglementation argentine du marché du travail. Le chômage structurel et l'apparition des contrats flexibles contraignent une importante partie de la population à l'instabilité de l'emploi ainsi qu'à la transition entre des postes précaires et le chômage, sans garantir de protection sociale adéquate.

Ce mémoire vise également, afin d'expliquer ces changements, à analyser l'influence des coalitions dans le processus de réforme. Les fenêtres d'opportunités ouvertes par l'arrivée au pouvoir de Menem profitent surtout à la communauté d'affaires, bien qu'elle soit fragmentée. Elle s'insère dans les couloirs (officiels et officieux) du pouvoir et peut facilement transmettre ses demandes à l'autorité publique. Toutefois les syndicats, coalition électorale privilégiée du parti de Menem, réussissent à faire entendre leurs réclamations et nuancent le processus de réforme.

L'hypothèse est que, malgré le contexte général favorisant la communauté d'affaires, la réforme des lois du marché du travail de Menem ne bénéficie à aucun groupe d'intérêt particulier.

Mots-clés : Argentine, réforme des lois du travail, coalitions, protection sociale, changements socio-économiques, syndicats.

INTRODUCTION

RÉFORMES NÉOLIBÉRALES ET POLITIQUES SOCIALES

Au cours des années 1990 se sont généralisées à travers l'Amérique latine des réformes structurelles néolibérales de plusieurs secteurs de l'économie. Ces réformes avaient comme principaux objectifs la libéralisation commerciale et financière, la privatisation des entreprises publiques ainsi que la déréglementation du marché du travail (Williamson, 1996).

Les réformes engagées ont nécessairement des répercussions politiques, économiques et sociales. C'est aux autorités publiques d'anticiper ces effets et les mesures à prescrire afin d'améliorer la situation de tous, surtout des plus vulnérables. Les politiques sociales sont l'instrument permettant d'intervenir afin d'assurer l'intégration économique, politique et sociale de tous les citoyens.

Il faut identifier quelle politique permet l'intégration de l'individu dans le schéma productif et de redistribution. Le marché du travail, médiateur entre les transformations du mode d'accumulation et les opportunités de vie de la population (Tenti Fanfani dans Minujin, 1993), est le canalisateur de l'équité et de la dignité recherchées. Sur le plan économique, la force de travail est l'un des principaux facteurs de production. En effet, le capital humain est un élément important de la croissance de l'économie et de la productivité. Du point de vue social, l'emploi est la principale source de revenu des individus et des foyers, ce qui leur permet de survivre. Selon l'OIT (2000, p.113), le travail est un aspect primordial de la vie sociale aux variables multiples : les différentes formes d'emploi, la distribution du travail, les conflits entre employeurs et employés, etc.

L'emploi, générateur de richesse, est une donnée fondamentale des sociétés capitalistes. Il est aussi un facteur de reconnaissance sociale, de réalisation et d'épanouissement de l'individu. L'emploi doit être au centre des politiques. L'exclusion et la marginalité sociales associées à une longue période d'inactivité sont source d'augmentation des dépenses publiques, dans la mesure où il faut ensuite développer des programmes d'aide sociale adéquats. Concrètement, à moins d'un niveau d'emploi qui permette de maintenir et d'améliorer les conditions socio-économiques du travailleur et de sa famille, les autorités publiques sont confrontées à l'obligation de subvenir aux nécessités de la population, et cela représente des coûts importants. La protection sociale (sécurité du revenu, couverture médicale, retraite, etc.) est, avec l'emploi, le vecteur principal de l'égalité des conditions socio-économiques d'une population. Il faut étendre la protection sociale, assurée par des politiques sociales, aux membres de la communauté qui n'en bénéficient pas ou peu. Pour être efficaces, les politiques sociales doivent donc émaner d'une politique d'emploi, liée au développement économique et social (Stallings et Weller, 2001, p. 192).

Après la Deuxième Guerre mondiale et la généralisation de l'État-providence dans plusieurs pays, la tendance est à la création d'institutions nationales et internationales (notamment l'OIT) garantissant la protection des travailleurs. Cette forme de gouvernance misait sur le plein-emploi devant protéger le travailleur de certains risques sociaux : la maladie, les accidents de travail, le vieillissement et le chômage (Golberg, 1998). L'emploi est donc intimement lié à la protection sociale : en Argentine c'est, depuis le premier mandat du Président Juan Perón (1946-1955), l'accès privilégié à une protection sociale complète. C'est aussi un élément fondateur de l'identité et de l'appartenance sociale argentines (Bayón, 2006).

Toutefois, les transformations des 20 dernières années ont assurément modifié les modèles de développement économique et de protection sociale (Huber, dans Esping-Andersen, 1996). Les objectifs des réformes des années 1990 visaient un marché du travail plus égalitaire, élevant simultanément la compétitivité, la productivité et les taux d'emploi (Banque Mondiale, 2002). Les résultats sont plutôt à l'inverse : insécurité et instabilité croissantes des emplois, augmentation de l'inégalité et de l'exclusion attribuables au manque d'emplois de

qualité, à la faible efficacité du système de protection sociale et à la précarité croissante des emplois (Lindenboim, 2004 ; Stiglitz, 2005). Les réformes ne semblent donc pas régler les problèmes liés à l'emploi, mais plutôt augmenter les disparités et les inégalités de salaires (Cortés et Kessler, 2003, p.8-10). Se pose alors la question de la protection sociale des travailleurs dans un climat où la croissance économique ne génère pas la création d'emplois et où le taux de chômage atteint des sommets historiques.

L'Argentine est un cas d'école intéressant : c'est longtemps le pays le plus développé d'Amérique latine, surpassant les pays européens en termes de conditions socio-économiques des travailleurs et de taux de syndicalisation. Le modèle de développement d'industrialisation par la substitution des importations introduit à la fin de la Deuxième Guerre mondiale montre des signes d'essoufflement dès le premier départ de Perón (1955). Au milieu des années 1970, cela se manifeste par une chute de l'activité économique et une hausse du taux d'inflation. En 1976, on effectue la première réforme néolibérale, qui conduit à une crise sans précédent de la dette et se transforme en « décennie perdue », celle des années 80, pour le pays comme pour la région (Ramos, 1986). Cette décennie est, en Argentine, surtout consacrée aux défis liés à la transition démocratique.

Carlos Menem, président de l'Argentine entre 1989 et 1999, instaure des réformes néolibérales dépassant les recommandations des organisations internationales (Schvarzer, 1998). En 1989, il lance un programme de réformes économiques sans précédent, incluant un processus de libéralisation commerciale et financière ainsi que la privatisation des entreprises publiques. Il propose dès lors la déréglementation du marché du travail. Cette réforme vise une plus grande flexibilité, la réduction des contributions patronales à la sécurité sociale et au départ des salariés de même que l'introduction de contrats temporaires.

Les marchés du travail latino-américains, et notamment argentin, sont encore régis par la réglementation associée au modèle de substitution des importations. En Argentine, la réforme des lois du marché du travail est au programme dès 1989 et est considérée comme un axe important des réformes. Toutefois, la déréglementation suscite des contestations de la part des organisations syndicales, ce qui a pour effet d'en paralyser la mise en œuvre. Elle n'est

réellement entamée qu'en 1991 et sera revue plusieurs fois. D'ailleurs, les politiques sociales, et celles associées au marché du travail, sont généralement les plus complexes et les dernières à être réformées (Edward et Lusting, 1997).

Pourtant, les premiers résultats économiques attribués aux réformes néolibérales sont plutôt impressionnants : on assiste au contrôle de l'inflation par le biais du taux de change fixe et au retour de la croissance. Néanmoins, bien que l'Argentine récupère jusqu'en 1998 une partie du recul accumulé depuis le milieu des années 70, le taux d'emploi demeure insatisfaisant. Les changements introduits par Menem réduisent la demande de travail durant la première moitié de la décennie (Beccaria, 2004a), et le niveau de chômage s'avère persistant et élevé. Il atteint des taux records dans l'histoire du pays, 18 % en 1995 (INDEC, 2005). Cela augmente l'insécurité des travailleurs et les oblige à naviguer entre chômage et postes instables. Le manque d'emplois et l'absence de protection sociale sont générateurs de précarité sociale pour une part croissante de la population argentine.

1.1) La problématique

Les interactions entre les domaines « jumeaux »¹ du marché du travail et de la protection sociale sont nombreuses et fondamentales pour une société bien intégrée. Une mauvaise gestion de ces deux domaines par les autorités publiques peut condamner nombre de citoyens à l'exclusion et à la précarité sociale.

Les changements attribuables au marché du travail ont réduit les capacités de financement des systèmes de protection sociale. L'influence croissante de la mondialisation implique la privatisation des systèmes de protection sociale, perçus comme étant la cause des dysfonctionnements du marché du travail, notamment de l'augmentation des taux de chômage et de l'informalité. La communauté d'affaires et les autorités publiques soutiennent que la protection sociale associée à la réglementation du marché du travail limite la réactivité de ce dernier aux changements économiques et à l'augmentation du chômage. Les

¹ L'expression est de Sarfati, H. et G. Bonoli. 2002, chapitre 1. L'accès à un emploi et à une protection sociale détermine les ressources disponibles pour les individus afin de se construire un projet de vie. Ils sont complémentaires et doivent assurer l'intégration économique, sociale et politique de tous les individus d'une société, surtout les plus vulnérables.

syndicalistes affirment plutôt que la déréglementation du marché du travail et la libéralisation de la protection sociale engendrent la précarité des emplois et des conditions socio-économiques, augmentant la pauvreté et les inégalités dans la distribution des revenus.

Ces tendances lourdes questionnent les organisations traditionnelles et imposent des changements radicaux, tant dans la réglementation du marché du travail que dans les systèmes de protection sociale des pays. S'ils ne sont plus basés sur des objectifs de plein emploi, il faut se demander comment sont structurés les nouveaux schèmes et à qui ils bénéficient.

Les réformes de Menem, notamment la réforme des lois du marché du travail, n'ont pas atteint leur objectif de création d'emplois. Si elles permettent de récupérer une part de la croissance, elles n'évitent pas la montée du chômage et de l'instabilité des emplois. Les divers groupes discernent différemment, selon leur position structurelle et leurs intérêts, les réformes ainsi que leurs effets. Si la réforme des lois du travail figure dans les priorités de la communauté d'affaires et de Menem lui-même, les nombreuses contestations syndicales ralentissent le processus de déréglementation. Les groupes les plus vulnérables (les femmes, les jeunes, les moins éduqués) sont les plus touchés par les effets de la réforme des lois du marché du travail (Pessino, dans Edward et Lusting, 1997, p.164).

Il y a donc différentes perceptions des effets de la réforme. Ces différences engendrent des oppositions entre les coalitions. Nous souhaitons identifier les liens entre l'influence des coalitions et les changements des conditions socio-économiques des travailleurs. La réforme est-elle l'œuvre d'une autorité publique qui impose ses idées sans prendre en compte les groupes d'intérêt ou les politiques sont-elles le résultat des oppositions et des négociations entre ces groupes ? Qui sont les vrais décideurs et disposent-ils d'une liberté sans partage ? Qui profite des changements au pouvoir engendrés par l'arrivée du nouveau gouvernement ? Les effets positifs et négatifs des réformes sont-ils imputables aux autorités publiques ou aux groupes d'intérêt ? Ce mémoire veut déterminer comment se dessine la réforme des lois du marché du travail, qui en sont les bénéficiaires et quels en sont les effets.

1.2) L'apport du projet

La littérature met en lumière le fait que Menem contente la communauté d'affaires en réformant très rapidement certains secteurs : libéralisation commerciale et financière ainsi que privatisations des entreprises publiques (Cortés et Marshall, 1998). Il conserve l'appui traditionnel des syndicats en donnant plus de temps à d'autres : réformes des lois du marché du travail et de la protection sociale (Murillo, 2001). Le niveau d'intensité des différentes réformes apparaît comme un recul des autorités publiques sur certains sujets plus difficiles (Etchemendy, 1997). Cela permet d'identifier les bénéficiaires de ce processus et le type de compensations accordées, mais ne montre pas l'influence des coalitions ni les effets réels au niveau des conditions socio-économiques des citoyens.

Il semble difficile d'isoler les effets attribuables à la seule réforme des lois du marché du travail (Marshall, 2002). Comment distinguer les impacts de cette réforme particulière sans prendre en compte ceux des autres réformes néolibérales ? Ce mémoire doit permettre d'identifier certains liens entre la réforme néolibérale des lois du marché du travail, le jeu des coalitions et l'évolution des conditions socio-économiques dans l'Argentine de Menem.

Pour cela, il faut d'abord définir ce que sont les politiques sociales. Il faut aussi s'intéresser au processus entourant ces politiques, aux acteurs impliqués et aux déterminants de l'action des groupes d'intérêt dans un contexte de réformes néolibérales, notamment la réforme des lois du travail.

Afin d'identifier les effets de cette réforme particulière, il est important d'analyser l'évolution des lois du travail au cours des années 1989-1999. La déstructuration constante et croissante du marché du travail suscite des doutes quant à la pertinence des changements instaurés. Une telle analyse questionne la réussite, même partielle, de la réforme. Cela permettra de mettre en lumière les changements des conditions socio-économiques durant cette période.

Ensuite, fort de cette analyse retraçant les transformations du travail argentin des années 90, il est pertinent d'examiner comment s'est dessinée la réforme de Menem. Comment peut-il réaliser un programme contraire aux objectifs traditionnels de son parti ? Comment les

différentes coalitions d'appui et d'opposition influencent le processus de réforme des lois du marché du travail ? L'analyse des étapes en amont du processus de réforme des lois du marché du travail, soit la mise sur agenda, la formulation et la décision, a l'objectif d'identifier les canaux officieux et officiels existant entre les autorités publiques et les coalitions. Cette analyse vise également à mettre en lumière les concessions politiques et économiques de Menem visant à maintenir ses appuis au sein des organisations syndicales et de la communauté d'affaires.

1.3) Les limites du projet

Plusieurs limites s'imposent à ce projet. D'abord, l'analyse de politiques publiques dépend de l'information disponible concernant le processus entourant ces politiques, provenant généralement des agences gouvernementales. Normalement, ces dernières doivent permettre l'accès aux données dans le cadre d'une loi de l'accessibilité à l'information.

La conjoncture argentine des dernières décennies, faite d'instabilité politique et économique, n'a pas favorisé le recensement d'information. La première difficulté de l'analyse du processus de réforme des lois du marché du travail survient lors de la collecte d'information, particulièrement concernant l'étape de mise en œuvre de la réforme des lois du travail en Argentine. Cette information est liée à l'application de la politique et dépend de nombreux acteurs, dans ce cas : les autorités publiques, la communauté d'affaires et les syndicats. Une recherche terrain de quelques mois dans le pays n'a pas permis de réunir l'ensemble des données nécessaires à une telle analyse. Pourtant, la complexité de cette étape du processus constituerait un sujet de mémoire en soi. Il faut donc, pour une analyse plus documentée, s'en tenir aux étapes en amont du processus de réforme des lois du travail, soient la mise sur agenda, la formulation et la décision, négligeant l'étape de mise en œuvre.

De plus, la position centrale que s'octroie Menem tout au long de son passage au pouvoir, notamment par l'utilisation de nombreux décrets, diminue d'autant le rôle des agences, privées de leur capacité à fournir une documentation étayée. Encore une fois, les conditions ne permettent pas de poursuivre la recherche afin d'inclure cet angle intéressant mais complexe.

Finalement, il faut savoir que nous comptons réaliser une analyse de politiques publiques à l'aide d'indicateurs que nous savons limités. L'analyse des diverses politiques de la réforme et des effets, associée à celle du jeu des coalitions dans les étapes en amont du processus, nous permettra d'identifier certains liens entre la déréglementation des lois du travail et les changements socio-économiques en Argentine. Cela permettra également de contourner les difficultés liées au manque d'information concernant la mise en œuvre du processus de déréglementation.

1.4) L'hypothèse

La réforme des lois du marché du travail est une priorité de Menem, dictée par les communautés épistémiques et d'affaires, avant même sa prise du pouvoir. Elle doit permettre d'ajuster les politiques sociales aux nouvelles politiques économiques. Toutefois, elle est sujette à de nombreuses contestations de la part des syndicats et les changements ne sont réellement entamés que deux ans plus tard. Les organisations syndicales réagissent fortement puisque cette réforme signifie la perte de leurs acquis institutionnels, politiques et économiques. Elles opposent une résistance certaine, malgré l'identité partisane qui les attache au parti que dirige Menem. En dépit de cette opposition, les changements liés au marché du travail modifient les conditions socio-économiques des travailleurs.

La communauté d'affaires, même fragmentée, est l'acteur privilégié du schéma économique-productif introduit par Menem. Bien qu'il soit difficile d'isoler les effets de la réforme des lois du marché du travail, il semble qu'elle ait contribué à modifier les rapports entre la communauté d'affaires et les syndicats. Cela a favorisé la précarisation des conditions socio-économiques des travailleurs argentins. Cette précarité est attribuable à l'insécurité des conditions de travail et à la diminution de l'accès à la protection sociale pour les travailleurs. Nous montrerons comment les rapports entre les coalitions influencent la réforme des lois du marché du travail et à quelle(s) étape(s) de l'élaboration de la politique : mise sur agenda, formulation ou décision.

La réforme a été réalisée de façon gradualiste en Argentine : Menem devant plusieurs fois revenir sur ses propres propositions. L'hypothèse est que les fenêtres d'opportunités ouvertes

par l'arrivée au pouvoir de Menem profitent surtout à la communauté d'affaires, bien qu'elle soit fragmentée. Elle s'insère dans les couloirs (officiels et officieux) du pouvoir et peut facilement transmettre ses demandes à l'autorité publique. Toutefois, la réforme des lois du travail ne bénéficie à aucun groupe d'intérêt en particulier puisque les syndicats, coalition électorale privilégiée du parti de Menem, réussissent à faire entendre leurs réclamations et nuancent le processus de réforme.

Le prochain chapitre s'intéresse au cadre relatif à l'analyse de politiques publiques et aux théories expliquant l'interaction entre les différentes coalitions. Nous déterminerons les principaux concepts de ce mémoire et indiquerons la méthodologie utilisée. Le chapitre suivant doit identifier certains changements socio-économiques liés à la réforme des lois du marché du travail. Il doit également montrer les lacunes des programmes sociaux. Finalement, le dernier chapitre analyse l'influence des coalitions dans les diverses étapes de la réforme des lois du marché du travail. Il vise à identifier les bénéficiaires du processus de réforme et les concessions réalisées.

CHAPITRE I

LES RÉFORMES NÉOLIBÉRALES ET L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Si l'expression « politiques publiques » est depuis longtemps utilisée par les chercheurs et les décideurs, il demeure difficile de s'entendre sur une unique définition (Lemieux, 2002). L'analyse des politiques publiques est considérée comme « l'étude de l'intervention, ou de la non intervention, des autorités publiques au sein de la société » (Meny et Thoenig, 1989, p.9). Donc, « les politiques gouvernementales réfèrent à ce que les autorités publiques et administratives, légitimement constituées, décident de faire ou de ne pas faire, et à ce qu'elles font en réalité » (Bellavance, 1985, p.30). Il y a politique publique lorsqu'une « autorité politique locale ou nationale tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle » (Muller, 1990, p.25).

Trois éléments sont susceptibles d'être à la base de l'élaboration des politiques publiques : les problèmes sociaux, les solutions potentielles et les valeurs qui les fomentent. On identifie d'abord une situation engendrant un problème sur le plan social, économique ou politique. Les solutions visent le règlement des problèmes et l'aboutissement à certaines situations finales idéales. Ces situations optimales sont inhérentes aux idéaux, aux principes et aux valeurs des personnes qui font les politiques.

Une perspective élargie considère les multiples dimensions des politiques publiques, comprises comme un construit social, un construit de recherche, une expression de la puissance publique et un cadre normatif d'action. Nous retiendrons que l'action des autorités

publiques est « le lieu privilégié où les sociétés modernes, en tant que société complexes, vont poser le problème crucial de leur rapport au monde à travers la construction de paradigmes ou de référentiels [...] déterminant à la fois les outils grâce auxquels les sociétés agissent sur elles-mêmes et les espaces au sein desquels les groupes sociaux vont agir » (Muller et Surel, 1998, pp.11-21).

2.1) *Politiques publiques et politiques sociales*

L'OIT (OIT, 2000) affirme que la capacité diminuée des autorités publiques au profit du marché, à la suite des réformes néolibérales, affecte le rôle du secteur public dans les défis imposés par sa « modernisation ». Malgré cela, les politiques doivent favoriser l'insertion et l'épanouissement de tous, même des plus vulnérables, et ce, par le biais des politiques sociales.

Sont comprises dans l'expression « politiques sociales » les lois, les règles et les normes d'une communauté afin de protéger ses membres les plus faibles (*International Labor Review*, 2000, vol. 139, no 2). L'existence de politiques sociales permet généralement de définir l'équité d'une société, comme son absence en précise les faiblesses. Ces politiques varient selon les pays et les objectifs des autorités publiques, mais doivent permettre d'assouvir les besoins de chacun des membres de la communauté. Les buts recherchés sont l'insertion sociale et le respect de la dignité humaine, indispensables à une société viable.

Des débats existent à savoir si la législation du travail doit être considérée comme partie de la politique sociale. Les politiques sociales sont définies comme les « instruments étatiques de réglementation de la force de travail, des conditions de vie et des conflits sociaux » (Cortés et Marshall, 1999, p.196). Cela comprend la législation du travail, les politiques du marché du travail, la fourniture de biens et services, la redistribution étatique de même que la sécurité sociale (OIT, 2000).

Les lois du marché du travail peuvent prendre deux formes d'influence sur les relations entre les employeurs et les travailleurs (Barrett, 2001, p.563). C'est d'abord la capacité organisationnelle qui est touchée. En effet, en réglementant la négociation collective, la

formation des syndicats et les termes des contrats, les lois ont un impact sur la capacité de négociation des diverses organisations. De plus, en définissant les règles salariales et les niveaux qualitatifs des emplois, l'influence des politiques sur la vulnérabilité des travailleurs est directe. Ce sont clairement la qualité de vie et de travail des citoyens qui augmentent ou diminuent selon les lois en vigueur.

Ces lois définissent des aspects fondamentaux de la vie des travailleurs et citoyens : l'organisation du travail, la possibilité de négociation collective, les indemnités de départ, le temps de vacances, le salaire minimum ou maximum, les assurances quant aux accidents de travail, le montant et la durée des allocations de chômage, etc. Les politiques associées au marché du travail doivent donc être comprises comme partie des politiques sociales des autorités publiques. En brochant un cadre juridique au marché du travail, les autorités publiques déterminent les conditions socio-économiques des travailleurs.

Les politiques sociales n'apparaissent pas d'elles-mêmes. Elles s'élaborent en plusieurs étapes. La définition de ces étapes est fondamentale pour une bonne compréhension des processus politiques et des influences qui les entourent.

2.1.1) Les étapes de la production des politiques

L'émergence ou la mise sur agenda, la formulation, l'adoption (ou la décision, parfois comprise dans la formulation), la mise en œuvre, l'évaluation et la terminaison constituent les étapes d'une politique (Lasswell, 1956 ; Brewer et de Leon, 1983 ; Bellavance, 1985 ; Meny et Thoenig, 1989 ; Greffe, 1994). Nous décrivons brièvement les différentes étapes. Cela servira ensuite à décomposer le processus de déréglementation des lois du marché du travail argentin.

La mise sur agenda est le moment où les autorités publiques décident de traiter un problème, officiellement perçu comme un enjeu social. Plusieurs problèmes réels ne seront jamais sur l'agenda politique parce qu'on ne les reconnaît pas comme tels ; d'autres parce que les demandes ne sont pas suffisamment claires. Parfois, la mise sur agenda d'un problème naît d'une situation de choc ou de crise. Il faut deux conditions pour qu'un problème soit porté à

l'agenda : la bonne connaissance du problème et la mobilisation d'une importante partie des acteurs sociaux.

La formulation est l'étape où l'on définit le type d'intervention et les instruments nécessaires. Les acteurs impliqués doivent intégrer la notion de « finalités » de la politique, soient les grandes idées fondatrices assurant la transmission des valeurs. Les autorités doivent aussi promouvoir les objectifs permettant de définir les éventuels effets ou résultats concrets des politiques.

La décision implique de choisir entre une situation connue et expérimentée et une nouvelle réglementation visant à apporter des changements dont les conséquences exactes et réelles sont inconnues. L'adoption d'une politique est liée à la nature des règles de décisions. Les instruments, les objectifs et les finalités doivent faire l'objet d'une acceptation par l'ensemble des acteurs afin que les ressources privées et publiques convergent vers une stratégie mobilisatrice et efficace.

La mise en œuvre d'une politique consiste à faire appliquer les décisions prises dans le cadre du processus politique. Il ne faut toutefois pas présumer qu'aussitôt adoptée, la politique sera mise en œuvre. Plusieurs obstacles peuvent s'interposer afin d'influencer cette politique : un manque de volonté politique, des acteurs sociaux insatisfaits, des contraintes économiques, etc.

Finalement, la dernière étape concerne le suivi et l'évaluation d'une politique. Cette étape est nécessaire puisque peuvent interférer des difficultés de légitimation et de réalisation entre les objectifs, les finalités et les résultats de la politique. Le suivi d'une politique nécessite une information pertinente sur les conditions de mise en œuvre. Il s'agit de mesurer les effets, d'en comprendre les conséquences et de corriger les éventuelles incohérences de la politique. Enfin, l'évaluation définit la part de réalisation des objectifs dans le processus politique. Il faut donc évaluer si ce qui a été fait permet de faire avancer les choses quant à un problème, et surtout si l'évolution réelle était anticipée.

Les étapes ne se déroulent pas nécessairement selon une suite linéaire. En effet, la formulation peut engendrer de nouvelles mises sur l'agenda. De même, des tentatives de mises en œuvre imposent parfois une reformulation. Cela attribue aux politiques publiques un « caractère tourbillonnaire » inhérent au retour d'information (de Leon, 1999 ; Monnier, 1992). L'information supplémentaire impose des changements nécessaires à l'adaptation des politiques.

2.1.2) Les moyens d'action des politiques

Les autorités publiques disposent, pour produire les politiques, et les ajustements si nécessaires, de moyens de prédilection par lesquels elles peuvent intervenir dans le fonctionnement socio-économique : les politiques financières (subvention d'activité et de revenu), la production publique (de biens, de services, d'infrastructures, etc.) et, finalement, le droit et la réglementation (Grefte, 1994, chapitre 3).

Le fonctionnement d'un marché dépend de la réglementation dans laquelle il baigne. Le droit est donc un instrument important des autorités publiques, définissant les équilibres économiques et modifiant les finalités de même que le fonctionnement d'un secteur d'activités. Ainsi, en réformant les lois du marché du travail et de la protection sociale, le cadre normatif évolue, tout comme la réalité socio-économique.

Les autorités publiques sont les acteurs centraux des politiques sociales : elles sont celles disposant de la légitimité dans l'acte de la décision. Leur action s'inscrit dans un cadre institutionnel donné et elles doivent respecter certaines procédures (les étapes des politiques). Toutefois, il serait erroné de croire que les politiques découlent nécessairement de faits logiques et suivent une évolution similaire. Plusieurs acteurs et facteurs influencent les politiques publiques, et ce, pour plusieurs raisons.

L'offre de politiques est-elle adéquate ? Les autorités publiques ont-elles les moyens de leurs ambitions ? L'intervention a-t-elle les effets souhaités ? Ces débats sont à la base des réformes néolibérales qui prônent, elles, l'efficacité accrue du libre fonctionnement du marché dans la redistribution des richesses et la création d'opportunités.

2.1.3) Gouvernance, décision, pouvoir et politiques publiques

L'autorité publique, par le biais des politiques, est l'organisatrice principale des règles sociales et économiques de la vie en société. Parmi ses fonctions figure la capacité de garantir la sécurité des citoyens. Cette sécurité à notre époque a plusieurs composantes, outre le traditionnel monopole de la violence légitime (Weber, 1971) : une intégration d'abord économique mais aussi sociale, assurée par l'emploi et l'accès à la protection sociale (Sen, 2003 ; Castel, 1997/2004 ; Minujin, 1993).

Cette protection s'institutionnalise selon certains schémas d'organisation sociale, dont dérivent les politiques. Esping-Andersen (1990) identifie trois modèles d'État-providence disposant de caractéristiques différenciées : corporatiste, libéral et social-démocrate. Le modèle corporatiste est celui qui domine dans les pays comme la France ou l'Allemagne, axé sur la tradition et la famille. Les prestations et services des autorités publiques servent ce cadre et ces objectifs traditionnels. Le financement provient de charges sur les salaires et des impôts. Le modèle libéral est habituellement considéré comme l'apanage des pays anglo-saxons, tels l'Angleterre ou les États-Unis. Ce modèle articule un filet de sécurité minimale pour ceux qui en ont le plus besoin, mais sans viser une couverture universelle. Il restreint les prestations au minimum, dans la peur que la redistribution incite les gens à demeurer assistés. Finalement, le modèle social-démocrate, dominant dans les pays scandinaves, permet à tous les citoyens d'accéder à la redistribution par une ponction fiscale importante. Les conditions de revenus sont prises en compte dans l'attribution des prestations, mais l'ensemble des classes moyennes peut prétendre à certains retours. Ce modèle a la prétention d'être axé vers la création d'une couverture sociale universelle et financée par les autorités publiques, bien que cela ne soit pas encore une réalité concrète partout. En constante évolution, les politiques tentent d'adapter les lois aux réalités sociales changeantes.

Les politiques découlent de rapports de forces entre les différents acteurs sociaux. Les politiques publiques peuvent permettre le contrôle avantageux des ressources. Un acteur ou un groupe d'acteurs ayant la possibilité de rendre une décision conforme à ses préférences

peut ainsi contrôler les ressources liées à cette décision. Le contrôle s'exerce habituellement dans la décision du processus politique. Il peut toutefois opérer dans l'étape de l'émergence, lorsqu'un acteur particulier génère la mise sur agenda d'un problème donné. Il peut aussi se faire dans l'absence de décision : une politique pourtant discutée ne sera jamais mise en œuvre. Cela représente également une forme de contrôle des politiques.

Si les politiques ont une telle influence sur les conditions de vie des citoyens, ces derniers sont-ils acteurs du processus d'élaboration de ces politiques ? Tous les citoyens, éventuels bénéficiaires, ont-ils une influence égale dans le processus politique ? Les autorités publiques disposent-elles d'une indépendance complète ou leur autonomie est-elle limitée ? Quels sont les acteurs et les réels décideurs des politiques ?

2.1.4) Acteurs et fenêtres d'opportunités politiques

Il est possible d'identifier quatre classes d'acteurs au sein des processus politiques (Kingdon, 1995). On distingue d'abord les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, puis les acteurs spécialisés et non spécialisés.

Au sein de l'appareil gouvernemental se trouvent les agents, acteurs spécialisés, et les responsables, non spécialisés. Les agents font carrière dans la bureaucratie. Ce sont les fonctionnaires au sein de l'administration ou d'organismes décentralisés (régies, commissions, comités spéciaux, etc.). Il est également possible d'inclure les tribunaux dans cette catégorie, puisqu'ils donnent la possibilité, aux acteurs hors du système gouvernemental, d'engager des recours contre la mise en œuvre et les effets de certaines politiques. Les responsables et leurs associés sont formés des élus et de l'entourage partisan. Les responsables sont les principaux collaborateurs des membres de l'exécutif, ou encore les dirigeants des organismes autonomes. Les dirigeants de l'administration sont considérés comme à la limite des catégories de responsables et d'agents.

Acteurs spécialisés hors de l'appareil étatique, les intéressés se regroupent en cinq sous-catégories : les groupes patronaux, les groupes professionnels, les groupes syndicaux, les groupes d'intérêt général (*public interest group*) et les groupes formés d'autorités officielles

de gouvernements de niveaux inférieurs. Lemieux (2002, p.33) en ajoute deux supplémentaires : les experts (les universitaires, les chercheurs et les consultants) et les médias. Finalement, les particuliers, qui sont des électeurs et des administrés non spécialisés, participent aux politiques publiques, surtout lors de l'étape de mise en œuvre.

Certains individus, de par leur activité professionnelle, peuvent agir à différents niveaux du système (national, municipal, provincial, etc.) et sont confrontés à des situations ambiguës : les lobbyistes et des spécialistes interagissent au sein de l'appareil gouvernemental et sont en contact avec des responsables et des agents politiques, mais se trouvent plutôt dans la catégorie des intéressés. Des experts sont parfois insérés dans l'appareil gouvernemental lorsqu'ils se voient attribuer des postes de conseillers politiques. Inclus ou exclus de l'appareil gouvernemental, les acteurs spécialisés disposent de ressources surtout informationnelles. Les acteurs non spécialisés sont plutôt bénéficiaires de ressources statutaires.

Les acteurs sont susceptibles d'agir dès qu'ils perçoivent l'ouverture d'une fenêtre politique. Il y a fenêtre politique lorsque les acteurs disposent de solutions, évidemment celles qui leur sont favorables, vis-à-vis des problèmes portés à l'agenda par les autorités politiques promulguant leurs paradigmes de gestion et d'administration (Muller et Surel, 1998). Ils peuvent définir les problématiques qui leur importent davantage, en symbiose ou en opposition avec les priorités politiques de l'heure. Ils tentent d'y apporter des solutions les satisfaisant. Ils s'assurent alors une distribution favorable des ressources.

Ainsi, plusieurs groupes d'acteurs à la position structurelle différente, et parfois contraire, participent au processus politique. Afin d'avoir une action plus coordonnée et plus influente, ils doivent s'organiser.

2.1.5) Acteurs et coalitions

Walker (1977) est l'un des premiers à s'intéresser au concept de « communauté de politique publique » en analysant le choix des problèmes portés à l'agenda. Il définit une communauté politique comme plusieurs organisations volontaires et gouvernementales, composées elles-

mêmes de professionnels. Ces groupes spécialisés des politiques publiques cherchent à influencer le choix des problèmes portés à l'agenda. Les autorités publiques doivent ensuite proposer des solutions à ces problèmes. Katzenstein (1978) affirme que les politiques sont généralement influencées par les groupes d'intérêt les plus importants, de même que par des groupes d'action publique. Les politiques seraient donc le résultat d'un sous-système de relations, un « réseau », entre acteurs publics et privés. Il semble relativement rare qu'un seul réseau participe à la production de politiques publiques (Lemieux, 2002). Les réseaux agissent comme différentes coalitions cherchant à influencer le processus politique afin de s'approprier des ressources et d'ainsi améliorer leur organisation.

Les coalitions disposent de stratégies propres. Elles sont généralement de deux à quatre à interagir à propos d'un débat public et peuvent nuire aux autres coalitions. L'existence de coalitions rivales légitime leur action dans la défense de leur intérêt. Gamson (1961) affirme que le gain recherché n'est pas qu'économique. En effet, il faut prendre en compte les ressources dont disposent les acteurs, leurs préférences non utilitaires et l'atteinte du seuil de décision. Les gains obtenus par une coalition dépendent généralement des ressources dont elle dispose. Strom (1990) montre qu'il arrive néanmoins que des coalitions minoritaires se maintiennent au pouvoir grâce aux divisions entre les rivaux potentiels. Certaines organisations, invitées au sein de la coalition gouvernementale, préfèrent demeurer dans l'opposition afin de continuer à défendre leurs intérêts sectoriels.

Ajoutons qu'il y a des associations à l'intérieur des coalitions et des coalitions au sein des associations. Il y a également des jeux de pouvoir entre individus appartenant à une même coalition. De plus, certains groupes apparaissent conjoncturellement et ne disposent pas de relations d'affinités permanentes. Ces groupes ne sont pas des coalitions à proprement parler.

Les coalitions sont considérées comme des alliances temporaires et négociées d'acteurs alliés, confrontées à des opposants, coalisés ou non. Certains acteurs demeurent neutres longtemps, mais doivent ensuite s'investir au sein d'un groupe. D'autres acteurs sont à prime abord coalisés, pour ensuite délaissé leur groupe.

Si la formulation des politiques publiques est généralement étudiée, la mise sur agenda est souvent délaissée. Pourtant, les coalitions influençant cette première étape d'une politique peuvent perdre leur droit de parole dans la formulation ou la mise en œuvre, et l'inverse est également vrai. Il est donc important de définir l'influence des coalitions à chaque étape du processus si l'on souhaite comprendre la substance réelle des politiques et les problèmes susceptibles de disparaître, ou d'apparaître.

Afin d'analyser une politique publique, il faut en connaître les effets, de même que les spécificités des groupes ayant participé au processus politique. Nous proposons donc, dans la prochaine section, diverses approches décrivant le jeu des acteurs dans les processus politiques.

2.2) Les approches

Plusieurs approches éclairent le jeu des acteurs sociaux dans la négociation politique avec les autorités publiques. Ces différentes approches renseignent quant aux motivations et au pouvoir d'action de chacun des groupes. Le débat théorique doit permettre de déterminer le degré d'autonomie de l'autorité publique et l'influence des coalitions dans l'élaboration de politiques, afin d'ensuite examiner la réforme des lois du travail en Argentine (1989-1999). Les changements au pouvoir permettent l'ouverture de fenêtres d'opportunité pour les coalitions qui disposent de solutions aux problèmes mis sur l'agenda. Les détenteurs de solutions voient changer leur influence dans l'arène politique, peuvent transmettre plus facilement leurs demandes et ainsi influencer à leur avantage les processus politiques (Muller et Surel, 1998). Quelle est la véritable capacité des groupes d'intérêt à influencer la production de politiques publiques ?

2.2.1) Le pluralisme

L'approche pluraliste postule que les groupes existent sans être structurés par les autorités publiques. Ils se définissent par la concurrence qui s'exerce pour la représentation des intérêts. Les différents groupes sont autonomes dans leurs interactions entre eux et avec les autorités publiques (Smith, 1990). Ils détiennent une importance *a priori* équivalente dans le processus politique. La dispersion du pouvoir entre les différents groupes d'intérêt contribue

à l'équilibre indissociable à la démocratie (Truman, 1951). Les ressources du pouvoir, permettant à un groupe de dominer les autres, sont diverses : le statut social ; l'argent, le crédit ou la fortune ; la légalité, la popularité ainsi que le contrôle des emplois et, finalement, le contrôle des sources d'information (Dahl, 1961). Les demandes des groupes sont canalisées par les institutions gouvernementales, tels que la législature, les tribuns, l'exécutif, et les organisations comme les partis politiques.

L'autorité publique est comprise comme une toile intégrant les demandes des divers groupes et fusionnant leurs attentes respectives avec l'objectif de favoriser le bien commun, résultat des compromis réalisés entre groupes d'intérêt. L'action publique et les politiques publiques sont considérées comme des « extrants » du processus de négociations entre les divers groupes d'intérêt. Les politiques sont « le résultat des différentes pressions exercées par les groupes. [...] Le sens de la politique sera donc à rechercher dans la capacité des groupes concernés à mobiliser des ressources, à exercer des pressions ou à imposer leur vision du monde, convertissant finalement leurs actions en décisions publiques » (Muller et Surel, 1998).

Selon l'approche pluraliste, les groupes ont donc une influence dans la définition des politiques. Cette influence dépend de leurs caractéristiques spécifiques. Les coalitions peuvent défendre des requêtes. La part de réalisation de ces demandes dépend des autres groupes qui tentent de réunir les conditions afin de peser majoritairement dans les décisions politiques. Des contraintes internes et externes balisent la liberté des groupes, tels un groupe aux intérêts opposés ou un autre qui ne se forme jamais par manque d'organisation.

La stabilité des coalitions a un impact direct sur la mise en œuvre, et éventuellement la consolidation, des politiques. Il semble évident que plus un secteur est organisé, plus son influence aura de portée dans le processus politique. Par exemple, le secteur des affaires, notamment les organisations patronales réunissant la plupart de grandes firmes comme membres (*encompassing business associations* ou « organisations englobantes »), en permettant de définir les intérêts financiers et commerciaux de la communauté économique nationale, génèrent une coordination entre la communauté d'affaires et les autorités publiques

qui serait bénéfique au bien commun (Durand et Silva, 1998). Ces organisations, signe de l'unité du monde des affaires vis-à-vis des politiques et des enjeux, auraient des qualités consensuelles qui leur permettent de participer activement au développement économique et social (Nelson, 1994 ; Haggard and Kaufman, 1995 ; Schneider and Maxfield, 1997).

Le pluralisme a le crédit d'avoir situé l'action des diverses coalitions dans la société et identifié les modes d'interactions entre ces entités. Selon cette approche, les changements de politiques ne seraient que le résultat de l'équilibre des pouvoirs entre groupes d'intérêt opposés, sans intervention précise des autorités publiques afin de faciliter ou, au contraire, de s'opposer aux changements. Cela paraît toutefois incomplet dans un contexte d'ouverture économique où le rôle de l'autorité publique est certes modifié et peut-être réduit, mais pas inexistant. L'accès des groupes au processus politique peut prendre différentes configurations au sein de l'arène politique : de la structure souvent oligopolistique jusqu'au monopole. L'autorité publique ne peut être neutre dans ses relations avec les divers groupes de pression. Elle devient le lieu des oppositions entre les groupes. La contrainte de la réélection est certainement un facteur décisif poussant le gouvernement à s'assurer le support de divers groupes afin de réunir le capital politique et économique nécessaire. Cela modifie les conditions d'influence des groupes d'intérêt, et les réactions des autorités publiques.

2.2.2) Le néopluralisme

Le néopluralisme tente de palier aux lacunes de l'approche précédente. Il argue qu'il y a compétition au sein de groupes d'intérêt pour influencer les politiques publiques. Grâce à leur position structurelle, certains groupes dominant l'arène politique. Leur objectif est de maintenir leur influence dans un domaine précis ou de contrôler un nouveau secteur. L'action des groupes ne mène plus, dans cette approche, à une saine démocratie comme le présument les pluralistes, mais plutôt à des structures de privilèges excluant certains acteurs du processus politique.

Lindblom (1977) affirme que le secteur des affaires a une influence politique dominante, de par sa position stratégique dans l'économie. En effet, dans un monde basé sur l'échange et la production, les entreprises sont maîtres de la structure industrielle du pays dans lequel elles

évoluent, du développement de la technologie, de l'organisation du travail, etc. Ces décisions relèvent du bien commun, mais sont pourtant « déléguées » à la communauté d'affaires. Ainsi, certaines décisions se prennent dans ce secteur d'initiés qu'est la communauté d'affaires et s'imposent ensuite dans le fonctionnement socio-économique sans qu'il n'y ait de consultation des autres groupes. Les décideurs politiques laissent aux mains des hommes d'affaires les décisions qu'ils ne peuvent ou ne veulent prendre ou assumer seuls ; surtout en ce qui concerne les enjeux économiques. Certains hommes d'affaires deviennent presque des décideurs politiques.

Cette position structurelle avantageuse des groupes d'intérêt liés aux secteurs des affaires s'explique par le fait que l'autorité publique a besoin de la croissance économique pour légitimer ses décisions et sa réélection. Elle doit s'allier à la communauté d'affaires afin de favoriser l'investissement, et ainsi dynamiser l'activité économique et la création d'emplois. Le secteur des affaires semble s'approprier la mise sur agenda ainsi que la formulation et s'immiscer dans la décision politique. Les emplois, les prix, le système productif et la production elle-même, la croissance, le standard de vie et la sécurité économique deviennent tributaires de ce secteur. La communauté d'affaire est également l'instigatrice de ses propres statuts et compensations (Lindblom, 1977, p.171-172). Elle n'apparaît pas seulement comme un acteur pouvant transmettre ses demandes, mais plutôt comme une coalition œuvrant dans des fonctions indispensables aux autorités publiques.

Block (1977) explique ces interventions par une dynamique sociologique simple : les relations entre la communauté d'affaires et l'autorité publique sont au centre de notre système politico-économique et justifient notre compréhension commune du monde et de la société. Lorsque ces relations sont effectives, elles demeurent invisibles. Lors de changements politiques ou économiques, les échanges jusqu'alors fonctionnels perdent leur efficacité. Les efforts des coalitions reviennent vers la défense de leurs propres intérêts. C'est à ce moment qu'apparaissent plus clairement les relations désormais obsolètes entre les acteurs au pouvoir.

Le besoin de se protéger de diverses menaces (crise politique internationale, faible capacité administrative, chocs économiques internationaux, etc.) pousse les autorités publiques à

s'allier et à favoriser la formation de coalitions d'affaires. Afin de protéger ses intérêts, la communauté d'affaires augmente son influence par des associations sectorielles et des négociations informelles avec les autorités publiques (Offe and Wiesenheal, 1980 dans Durand et Silva, 1998, p.3).

Souvent, les coalitions d'affaires formulent des demandes très articulées visant la mise en œuvre des réformes néolibérales, et ce, avant même la planification publique d'une telle stratégie politico-économique. Il semble que, durant le processus de réformes économiques entrepris dans plusieurs pays de l'Amérique latine et d'ailleurs, les communautés d'affaires aient fait entendre leur voix en faveur de réformes néolibérales et certainement encouragé, sinon imposé, un consensus politique généralement positif au sujet de ces réformes. Si les relations entre les autorités publiques et le secteur des affaires peuvent avoir certains avantages, tels qu'une meilleure confiance en l'État et de meilleures communications ; l'engagement des hommes d'affaires dépasse rarement l'intérêt personnel (Conaghan and Malloy, 1994 ; Bartell and Payne, 1995 ; Durand et Silva, 1998).

Lorsque les groupes d'affaires ont des relations de proximité avec les autorités publiques, les politiques tendent à perdre leur capacité à résoudre les problèmes sociaux (Block, 1977). Si les coalitions d'affaires sont susceptibles de contribuer à la stabilité, au développement, à la démocratie et à la bonne gouvernance d'un pays en rassemblant et coordonnant les demandes adressées aux autorités publiques, elles deviennent source de vulnérabilité lorsqu'elles ne peuvent allier leurs membres dans la définition d'un consensus social accepté. Les ressources étatiques sont alors dispersées aux mains de quelques hommes d'affaires en charge d'organisations aux trop peu nombreux bénéficiaires. Les autorités publiques conservent une certaine autonomie dans la prise de décision, surtout lorsque le secteur des affaires est divisé et ne peut définir clairement ses propres intérêts.

Le néopluralisme postule donc que tous les groupes peuvent manifester leurs demandes mais que la communauté d'affaires est favorisée par sa position structurelle centrale à l'économie. Cela semble s'appliquer avec d'autant plus de pertinence dans un pays en transition économique comme l'Argentine, passant d'un modèle de développement axé vers la

substitution des importations à l'ouverture économique exacerbée. Toutefois, nous verrons qu'une part de la communauté d'affaires argentines, dépendantes des fonds publics, ne penche pas pour les réformes néolibérales, qui sont plutôt dictées par la communauté internationale, les communautés épistémiques (régionale et nationale) et les hommes politiques eux-mêmes. Le néopluralisme, malgré sa pertinence pour expliquer le schéma politico économique, ne permet pas d'expliquer la réforme des lois du travail en Argentine.

2.2.3) Le néoinstitutionnalisme

Le néoinstitutionnalisme positionne les institutions comme un facteur « d'ordre » des comportements individuels, de l'action publique et des politiques publiques. Cette approche postule une interdépendance entre des institutions sociales et politiques relativement autonomes (March et Olsen, 1984). Les institutions sont perçues comme un cadre dans lequel se réalisent les interactions entre groupes ou individus. Ces interactions favorisent l'évolution du rôle des institutions comme des acteurs. L'instance gouvernementale et les institutions doivent être analysées selon leurs conditions de production et d'évolution (règles procédurales, dispositifs particuliers, représentations). Pour les néoinstitutionnalistes, les politiques publiques relèvent et produisent une forme d'interprétation du monde, fondée non sur des choix, mais plutôt sur des paradigmes, fondements de la perception et réducteurs d'incertitude (North, 1990).

Les approches basées sur les institutions expliquent comment ces structures organisationnelles influencent les politiques. Les différences institutionnelles des pays traduisent différents types de politiques et de performances économiques. Les acteurs principaux sont les représentants des groupes-clés dans l'économie, comme les associations ou les entreprises. Plus récemment, de nouvelles et influentes « institutions » ont été identifiées, que ce soit la structure du système de relations industrielles, du système financier, du système de formation professionnelle, ou encore la dimension inter et intra-firmes. L'entreprise prend une toute nouvelle importance dans l'économie politique, propulsée par sa capacité à agir transnationalement. Elle doit être analysée comme un élément important de la compréhension des politiques et des performances économiques.

Ainsi, les décisions gouvernementales sont tributaires des institutions. Cette autonomie relative et limitée, « ordonnée », ne confère aux autorités publiques que bien peu d'influence dans le processus politique. Les politiques seraient plutôt conditionnées par les relations entre les autorités publiques et les institutions. Le néoinstitutionnalisme, en voulant considérer l'interdépendance des institutions sociales et politiques, permet d'intégrer des variables nouvelles dans l'analyse de l'élaboration de politiques. Toutefois, on lui reproche d'avoir un sujet d'étude, les institutions, trop vaste qui « finit par embrasser l'ensemble des variables sociologiques traditionnelles » (Muller et Surel, 1998).

La prochaine section, traitant de l'autonomisme, permet de considérer les divers groupes et leur influence respective dans l'arène politique changeante. Cette approche semble refléter les réalités de l'organisation sociale, dans un contexte économique attaché à la production d'entreprises capables de s'intégrer dans l'économie mondialisée.

2.2.4) L'autonomisme

L'approche autonomiste, directement opposée au pluralisme, postule que la définition de l'ordre social et la production de politiques publiques relèvent d'une autorité indépendante. Cela s'explique par l'importance croissante de l'action des autorités publiques et la « multiplication des appareils politico-administratifs disposant de pouvoir et de compétences toujours plus larges » (Rosanvallon, 1990). Les autonomistes décrivent l'autorité publique comme le « lieu de la prévoyance universelle » (Muller et Surel, 1998). L'action publique doit permettre de « transcender les intérêts particuliers multiples de la société civile pour concourir à la définition d'un intérêt commun » (idem).

L'autorité publique est perçue comme une entité pouvant formuler et poursuivre des objectifs qui lui sont propres (Skocpol, 1985). Son autonomie réside dans sa capacité à imposer ses objectifs et ses méthodes, malgré l'influence réelle ou potentielle des groupes d'intérêt. Le maintien de l'ordre interne, la position internationale du pays et la capacité organisationnelle à libérer des ressources sont des facteurs permettant de valider l'autonomie de l'autorité publique.

Cette autonomie est évolutive et ne semble jamais tout à fait « inintéressée ». Généralement, l'action publique vise à renforcer l'autorité en place, à prolonger la longévité politique ainsi qu'à maintenir le contrôle social. Des crises peuvent provoquer des modifications de stratégies et de politiques. Ces changements sont dictés par des élites ou des administrateurs, qui, sans la présence de la crise, n'auraient pas mobilisé leurs moyens.

L'élément constant du pouvoir des autorités publiques est justement l'inconstance de ce pouvoir entre les différentes aires politiques. Cette inconstance détermine l'importance des instruments mobilisés. La mise en œuvre des politiques est facilitée par le support organisé des groupes d'intérêt (Katzenstein, 1978). L'autorité publique structure les divers groupes et leurs canaux institutionnels afin qu'ils participent à la mise en œuvre des politiques et leur facilitent la tâche. Ainsi, les autorités publiques conditionnent les capacités de formation et d'action des groupes d'intérêt. Cette définition d'une action autonome et « productrice de sens » montre « le rôle éminent des instances étatiques dans la reconnaissance, voire la " production ", des représentants des intérêts sociaux, et en définitive, dans la production même des politiques publiques » (Muller et Surel, 1998).

Evans (dans Haggard and Kaufman, 1992) postule que l'autonomie des autorités publiques est nécessaire, mais doit être enracinée (*embedded autonomy*) dans des réseaux sociaux. Ces réseaux sociaux sont nécessaires puisque les politiques doivent répondre aux problèmes perçus par les acteurs privés, qui sont également responsables de la mise en œuvre des politiques. Les liens extérieurs permettent à l'autorité publique d'évaluer, de dessiner et de guider les réponses privées aux initiatives politiques, avant et après la décision. Pour que cette autonomie ne se transforme pas en corruption, l'autorité publique doit demeurer suffisamment autonome et éviter l'apparition de distorsion au sein des processus politiques.

C'est la combinaison de l'autonomie et de l'enracinement dans des réseaux sociaux qui assure à l'autorité publique une stratégie claire et conforme aux attentes et besoins des groupes d'intérêt. L'autorité publique doit donc favoriser l'autonomie de la technocratie et l'apparition de partenaires privés, capables de s'approprier la mise en œuvre des politiques. Lors de changements politiques, il ne faut pas seulement bousculer les anciennes coalitions

privilégiées, il faut reconstruire des groupes capables de supporter les stratégies économiques et productives. Il semble néanmoins plus facile de faire émerger une classe industrielle que de façonner un mouvement ou un parti de travailleurs.

Ainsi, selon l'approche autonomiste, les autorités publiques disposent de la légitimité leur permettant de structurer les actions des groupes d'intérêt et même de choisir leurs représentants. Cette capacité leur confère un pouvoir d'action mais aussi de définition de la société. Cette approche permet de considérer le rôle primordial des autorités publiques dans la production de politiques. De plus, le nécessaire enracinement social, proposé par Evans, montre le rôle des groupes dans le processus politique. La prise en compte de ces groupes qui influencent et supportent les choix politiques ajoute une dimension à l'autorité publique. En effet, pour être réellement efficace et répondre aux problèmes sociaux, l'autorité doit conserver un dialogue avec les réseaux d'acteurs. Cette autonomie enracinée permet de considérer le jeu des coalitions, avides de ressources, de pouvoir et d'influence dans les processus politiques.

2.2.5) Le choix de l'approche

Chaque approche évoque une conception de l'élaboration de politiques et de l'importance relative des acteurs.

Selon l'approche pluraliste, la production de politiques serait le résultat des oppositions entre groupes d'intérêt, sans direction de la part des autorités publiques. La déréglementation du travail serait conditionnée par la participation égale de tous les groupes au processus politique. Cela semble invraisemblable en Argentine, dans la mesure où le programme que conduit Menem est divergent de ce qu'il a promis et de la tradition associée à son parti. Les réactions syndicales ne permettent pas de penser que leurs demandes ont été prises en compte, à tout le moins dans la première version de la réforme. De plus, l'utilisation de nombreux décrets et les relations personnelles nouées par Menem rendent négligeable le rôle des institutions de transmission des demandes (les tribuns, le législatif ou autre). Ainsi, l'autorité publique argentine conduit un programme fort différent de ce que la principale force électorale réclame. Les organisations syndicales sont divisées par Menem qui souhaite

s'assurer une certaine collaboration. On ne peut donc affirmer que, comme le propose le pluralisme, tous les groupes d'intérêt ont un rôle autonome dans la réforme des lois du travail conduite au cours des deux mandats de Menem.

Le néopluralisme permet de considérer les rapports de forces entre coalitions. Ces rapports sont modifiés lors des changements au sein de l'autorité publique et sont précisés à travers les réformes apportées. La structure même du système, attachée à l'ouverture économique, lie les hommes politiques à la communauté d'affaires dans la recherche de la stabilité économique, de l'investissement, de la croissance et de la création d'emplois. Toutefois, les liens entre la classe d'affaires argentine et le modèle d'industrialisation par la substitution des importations fragmentent les attentes et les moyens. Une grande partie des entreprises nationales ne sont pas compétitives à l'échelle de l'économie mondialisée. De plus, l'importance des organisations syndicales dans l'ancienne configuration du pouvoir les positionne en acteurs incontournables de la restructuration. La réforme des lois du marché du travail, refuge institutionnel et financier des organisations de travailleurs, est source de contestation et de résistance. L'historique prédominance structurelle des syndicats leur permet de se faire entendre et de nuancer le processus de réforme. Il n'est donc pas juste d'affirmer que la communauté d'affaires est l'unique bénéficiaire du processus de réforme des lois du travail.

Si les institutions peuvent s'avérer des facteurs d'ordre dans la production de politiques, comme le postule le néoinstitutionnalisme, elles ne semblent pas sources de cohérence dans la réforme des lois du travail en Argentine. La fragmentation de la communauté d'affaires argentine l'empêche de s'allier dans la définition d'un consensus social, et cela facilite la dispersion des ressources. Les syndicats, plus organisés mais divisés par les changements, ne sont plus vecteurs de stabilité politique. Les oppositions entre groupes d'intérêt incitent Menem à revoir plusieurs fois son programme et à utiliser de nombreux décrets. Pourtant, le consensus tant espéré n'est jamais concrétisé. Il est donc évident que les institutions n'ont pas été assez fortes pour garantir le maintien de l'ordre politique dans l'Argentine de Menem.

L'approche autonomiste stipule que les politiques sont l'œuvre d'une autorité publique pouvant formuler et poursuivre des objectifs qui lui sont propres (Skocpol, 1985). Son

autonomie réside dans sa capacité à imposer ses objectifs et ses méthodes, malgré l'influence réelle ou potentielle des groupes d'intérêt. Le maintien de l'ordre interne, la position internationale du pays et la capacité organisationnelle à libérer des ressources sont des facteurs justifiant l'autonomie de l'autorité publique. Les groupes, malgré une influence possible, seraient soumis à la logique structurante des autorités publiques. L'enracinement dans les réseaux sociaux permettraient aux autorités de conduire un programme et de proposer des politiques transcendant les attentes de chacun pour prétendre généraliser un intérêt commun.

Les propositions de Menem, parfois opposées tout au long de la déréglementation des lois du travail, ne laissent pas de doutes quant aux diverses réclamations qui l'ont assailli de la part des groupes d'intérêt. Ces contradictions témoignent aussi de l'influence réelle des coalitions dans le processus politique. Il est évident qu'il n'a pu appliquer intégralement les stratégies formulées à son arrivée au pouvoir. Il a plutôt géré le processus de réformes de façon gradualiste, en modifiant ses objectifs à la lumière des pressions et contestations des groupes, d'où des réformes incrémentales.

Il a toutefois conservé une autonomie, illustrée par l'utilisation massive de décrets et les modifications apportées à la constitution. De plus, le charisme qui émane de la personnalité de Menem et l'appartenance identitaire traditionnelle, reprise au compte du chef, ont favorisé l'isolement protecteur du personnage. Inspiré davantage par les cercles épistémiques que par la communauté d'affaires nationale, Menem arrive à intégrer les demandes des uns et des autres en distribuant les ressources et les bénéfices à certaines personnes pouvant lui assurer une légitimité électorale. Toujours « intéressée », l'autonomie des autorités publiques doit permettre de calmer les réclamations sociales afin de conserver la crédibilité interne et externe nécessaire à l'exercice légitime du pouvoir.

L'autonomie enracinée doit être liée aux demandes des réseaux sociaux. Lors de changements politiques, il ne s'agit pas seulement de couper les vivres aux anciennes coalitions privilégiées, il faut reconstruire des groupes capables de supporter les stratégies économiques et productives. Les syndicats, coalition électorale importante, défendent

jalousement certaines prérogatives. Parce qu'il semble plus aisé de faire émerger une classe industrielle ou d'affaires compétitive que de façonner un mouvement ou un parti de travailleurs, Menem conserve des liens avec les syndicats dans le cadre de sa réforme des lois du travail. La déréglementation ne profite donc pas seulement à la communauté d'affaires internationale et locale. Les groupes d'intérêt associés au vieil ordre social s'impliquent dans l'organisation du nouveau régime. Les acteurs historiques conservent certains intérêts sectoriels dans le nouveau schéma politico-économique (Etchemendy, 2001). Ainsi, ces groupes déçus, à tout le moins les leaders, ne se trouvent pas que perdants dans le processus de réformes.

Le maintien de l'ordre interne (Menem limite le nombre de grèves et de manifestations) contribue à renforcer la légitimité internationale du président. Sa capacité à libérer des ressources à réinvestir dans ses réseaux clientélistes lui garantit l'appui des électeurs. Malgré ces manipulations rendues possibles par son autonomie appréciable, il n'a pu satisfaire pleinement aucune des coalitions.

L'autonomisme permet d'intégrer divers acteurs et les contraintes relatives à chacun : des autorités publiques à l'autonomie existante mais limitée par la crise socioéconomique et ses liens avec les acteurs sociaux ; une communauté d'affaires gourmande favorisée par le schéma politico économique malgré sa fragmentation ; et des citoyens travailleurs représentés par des organisations syndicales historiquement centrales au processus politique, mais dorénavant trop faibles pour s'interposer efficacement dans l'élaboration des politiques.

Cette autonomie relative des autorités publiques, enracinée dans les divers réseaux sociaux, établit une grille d'analyse appropriée à l'étude des coalitions dans la mise sur agenda, la formulation et la décision entourant les processus politiques, notamment celui de la déréglementation du travail.

2.3) Les principaux concepts

À la lumière de la précédente discussion, nous définissons les principaux concepts utilisés dans ce mémoire. Ces concepts doivent cerner la problématique et préciser les variables d'analyse utilisées dans le cadre de cette recherche.

2.3.1) Les fenêtres d'opportunités

Une politique oscille généralement entre des phases de stabilité et d'autres moments où « les matrices cognitives et normatives légitimes, et/ou la configuration institutionnelle et/ou l'équilibre des rapports de force éprouvés se trouvent remis en cause par des anomalies ... » (Muller et Surel, 1996, dans Muller et Surel, 1998, p. 138). Ces anomalies sont constituées d'un ou de plusieurs phénomènes perçus comme problématiques par les acteurs concernés, publics ou privés.

Ces périodes de renouveau engendrent des changements importants de politiques publiques (Kingdon, 1995). Souvent générés par une crise sociale accompagnée d'un sentiment de peur généralisé, ces moments d'incertitude attribuent aux acteurs politico-administratifs un pouvoir d'action temporairement élargi. Le climat social exacerbé tend alors à accorder aux acteurs politiques un mandat particulier, leur laissant réorganiser la vie politico-économique et l'espace dont bénéficie chaque coalition dans l'arène publique. Des fenêtres d'opportunités s'ouvrent alors pour les groupes d'intérêt ou les coalitions qui semblent détenir les solutions aux problèmes catalyseurs de la crise.

Ainsi, lorsqu'il y a une crise majeure, l'évolution d'une politique ne se fait pas nécessairement de façon linéaire. Ces changements non gradualistes dépendent de conditions particulières déterminant un « fonctionnement extraordinaire du champ politique » (Keeler, 1993 dans Muller et Surel, 1998, p.142-145).

2.3.2) Les coalitions

Les coalitions sont des alliances temporaires et négociées d'acteurs alliés, confrontés à des opposants, coalisés ou non. Dans un cadre d'analyse pluraliste, les coalitions sont des associations de plusieurs groupes d'intérêt qui manifestent leurs demandes aux autorités

publiques, recherchant davantage d'efficacité. Les différentes coalitions (associations syndicales, organisations patronales, lobby, etc.) défendent les intérêts communs de leurs membres et tentent d'obtenir divers avantages.

Les demandes des groupes sont généralement canalisées par plusieurs institutions telles que l'assemblée nationale ou les lois concernant les pouvoirs et les responsabilités des syndicats. Les coalitions sont susceptibles de représenter de façon plus adéquate les demandes de leurs membres dans la mesure où leur pouvoir organisationnel et leur force de négociation augmentent selon la taille de l'organisation. Bien que les plus petites organisations aient davantage de force organisationnelle (Murillo, 2001), le nombre d'adhérents demeure un avantage primordial pour les divers groupes d'intérêt, leur permettant de mobiliser davantage d'individus et de présenter des requêtes pouvant satisfaire un grand nombre d'acteurs sociaux.

En Argentine, l'autorité publique est représentée par un nouveau président, Carlos Menem, et son gouvernement minoritaire. Il a été porté au pouvoir par le Parti justicialiste (PJ) fondé par Perón, aux racines traditionnellement populistes et corporatistes. Il est appuyé par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS), chargé de dessiner les nouvelles lois et de les présenter au Congrès afin qu'elles soient sanctionnées.

L'autorité publique comprend également le ministre de l'Économie, acteur important des réformes, notamment celle concernant les lois du travail, étant donné les défis économiques que doit relever le pays. Le ministère de la Santé, par le biais d'un organisme étatique, l'Administración nacional del seguro de salud (ANSSAL), est impliqué dans les réformes des lois du marché du travail. Cela s'explique par le fait que les syndicats soient les gestionnaires traditionnels du programme de protection sociale, les *Obras Sociales*. Les députés péronistes jouent également un rôle important, s'opposant parfois aux propositions du gouvernement. Bien que les autorités publiques soient encadrées par une équipe devant légitimer les lois, nous verrons comment Menem parvient à sortir des canaux officiels et à choisir ses interlocuteurs privilégiés. Puisque le fonctionnement du président ne permet pas toujours de définir clairement quels acteurs publics sont impliqués lors des différentes étapes, nous

utiliserons les termes « instance gouvernementale », « instance étatique », « gouvernement », « autorités publiques » (singulier ou pluriel), « exécutif », selon le contexte et le sens les plus appropriés.

La première coalition en œuvre dans le processus de réforme des lois du marché du travail est formée des organisations syndicales (voir appendice a pour une revue historique des syndicats argentins). Les syndicats détiennent historiquement un rôle important en Argentine : tant au niveau du secteur public que privé. Bien qu'ayant dû s'adapter au gré des différents régimes, ils gèrent à l'arrivée de Menem les contributions des employeurs et des employés au système d'*Obras Sociales*, la protection sociale argentine. Cette participation leur confère un rôle primordial dans le processus de réforme des lois du marché du travail. Les syndicats sont nombreux en Argentine, plus de 1 500 organisations, mais rassemblés sous une unique fédération, la Confederación general de los trabajadores (CGT), chargée de négocier les conventions collectives par branche d'activité. Les syndiqués représentent la base électorale principale du Parti justicialiste. Ils sont grandement responsables de l'arrivée au pouvoir de Menem, ce qui les positionne comme acteurs de premier ordre dans la négociation politique liée à la réforme des lois du travail.

Finalement, la communauté d'affaires est la deuxième coalition du processus de réforme des lois du marché du travail argentin. Traditionnellement désorganisée et dispersée, la communauté d'affaires argentine n'a pas d'organisation ou d'institution pouvant la représenter clairement durant le long processus de réforme des lois du marché du travail. Il est vrai qu'elle est très disparate : associations de banquiers ou d'agriculteurs, firmes transnationales très libres, industrie nationale subventionnée, petites et moyennes entreprises locales. Il existe pourtant plusieurs institutions ou organisations (voir appendice b pour une revue historique des organisations d'affaires argentines.), mais aucune n'arrive à fédérer l'ensemble de la classe d'affaires du pays. L'Unión Industrial Argentina (UIA) est certainement la plus pérenne et la plus organisée des institutions argentines. Toutefois, l'instabilité politique du pays fait qu'elle ne peut, tout au long de son histoire, représenter clairement l'ensemble de la communauté d'affaires.

Il faut noter que le sens donné aux termes « groupes d'affaires », « classe d'affaires », « entrepreneurs », « entrepreneuriat » et « hommes d'affaires » réfère à la notion élargie de « communauté d'affaires ». Nous emploierons ici ces différents termes afin de faciliter la lecture du mémoire.

Nous verrons comment la communauté d'affaires se positionne hors des organisations fédératrices officielles afin de faire entendre ses requêtes. Les fenêtres d'opportunités ouvertes par l'arrivée au pouvoir de Menem lui permettront de bénéficier d'influence dans le processus de réforme. Cela justifie également notre choix de ne pas traiter uniquement du patronat, mais de considérer la communauté d'affaires dans sa pluralité : en rendant ainsi possible l'analyse des divers liens entre cette communauté et les autorités publiques, nous pourrons mieux illustrer les relations officieuses facilitant la prise en compte de ses réclamations.

2.3.3) La protection sociale dans l'État de droit

Le concept de protection sociale n'est pas nouveau dans les sciences politiques ou sociales. Toutefois, sa valeur relative à travers les sociétés, les époques et les cultures le rend abstrait et difficile à cerner dans des limites claires et intelligibles.

Castel trace une brève histoire de la protection sociale². Hobbes affirmait déjà dans le Léviathan que le pouvoir extrême est bénéfique parce qu'il assure la protection, et que dans la protection réside la sécurité. Weber affirmait quant à lui que l'État est l'acteur qui dispose du monopole de la violence légitime. Ainsi, être protégé par une autorité politique n'est pas un état naturel de l'homme, mais plutôt une situation construite, découlant de la violence inhérente à la coexistence en société.

Locke définit l'homme moderne comme celui qui construit son indépendance avec son travail et se rend simultanément propriétaire de ses biens. C'est donc le travail et la propriété qui peuvent protéger l'être humain contre la maladie, la vieillesse, les accidents, le fait de ne plus être en mesure de travailler, etc. Toutefois, cette propriété doit être organisée par une autorité

² La prochaine section réfère à Castel, 2004, pp. 1 à 45.

publique instaurant les règles du jeu afin de permettre aux citoyens de s'intégrer économiquement et socialement dans la vie collective. Cette insertion est assurée lorsque le citoyen peut acquérir le statut de propriétaire par son salaire et ensuite assumer les frais afférents à son insertion sociale (santé, éducation, biens de consommation, loisirs, vacances, retraite, etc.).

Selon Haagh (2002, pp. 88-89), il est possible de mettre en évidence la différence entre citoyenneté politique et sociale. La citoyenneté politique réfère au concept de T.H. Marshall (1950, pp. 14-15) et comprend des droits tels que le suffrage adulte universel, des élections régulières, la compétition partisane, le droit associatif, le droit à l'information et la liberté d'organisation, d'expression et autres.

La citoyenneté sociale, associée à la protection sociale, devrait favoriser une intégration plus large, faite de droits applicables à tous les citoyens. Ces droits sont liés à l'emploi et au développement humain dans le cadre d'un marché du travail, actuellement à la recherche de plus de flexibilité. Des formes spécifiques d'assistance devraient être mises en place par les autorités publiques : l'assurance-santé pour le citoyen et sa famille, l'accès à une sécurité du revenu, à une formation durant et après la période d'emploi de même qu'à des mécanismes effectifs de retour à l'emploi. L'accès à ces droits et mécanismes devrait favoriser l'inclusion sociale. Au contraire, l'exclusion sociale est engendrée par des périodes de chômage et d'insécurité liée au revenu. L'absence de réseau fonctionnel confine une partie de la population dans une situation d'insécurité et de précarité sociale croissante.

Précisons que la « sécurité sociale », elle, est surtout liée à la sécurité du revenu tout au long de la vie. Cela inclut d'abord l'assurance-emploi (ou assurance-chômage), c'est-à-dire le fait de pouvoir conserver un revenu en cas de perte d'emploi sporadique. Cela implique également la possibilité d'accéder à un revenu après avoir arrêté de travailler (retraite).

2.3.4) L'insécurité sociale

Castel (2004, chap. 2) précise que l'insécurité comprend l'insécurité sociale et civile. En effet, être protégé signifie être à l'abri des impondérables pouvant dégrader le statut social de

l'individu : faillites, accidents, maladies, vieillesse, etc. Le sentiment d'insécurité est généré par la conscience d'être à la merci de ces risques. Par exemple, ne pas être capable de « gagner sa vie » en travaillant, par faute de maladie, peut remettre en question l'appartenance sociale de l'individu qui tirait de son salaire les moyens d'assurer son existence et celle de sa famille. Si cette personne ne peut plus satisfaire ses besoins par son revenu, elle devra être assistée pour survivre.

2.3.5) La précarité sociale

La précarité sociale est induite par le manque de travail et de protection sociale pour une période plus ou moins longue. La précarité sociale découle de l'insécurité reliée à l'absence de travail et de protection sociale (Castel, 2004, p. 42-43). Cette précarité sociale est déterminée par la perte de contrôle des individus sur les conditions leur permettant de s'insérer dans la société, au moment présent et dans une vision à moyen ou long terme. On constate alors une « désassociation » sociale, menant à l'exclusion sociale partielle ou totale de l'individu en situation de précarité (Lumi, Golbert et Tenti Fanfani, 1992).

2.4) La méthodologie

Ce travail de recherche est constitué de deux parties distinctes faisant appel à plusieurs techniques de recherche. Dans un premier temps, il faut noter que ce mémoire n'est pas théorique. Toutefois, le séminaire de lecture précédant la rédaction a permis de définir le cadre (l'analyse des politiques publiques) et l'approche (l'autonomisme) du mémoire. Ce séminaire de lecture a largement contribué à étoffer la revue de littérature.

Dans un deuxième temps, nous souhaitons montrer certains effets concrets de la déréglementation du travail et proposons ensuite d'analyser le jeu des coalitions impliquées dans la mise sur agenda, la formulation et la décision de la réforme des lois du travail sous le gouvernement de Menem en Argentine (1989-1999).

Pour cela, un stage de recherche a été réalisé en Argentine du 12 mai au 31 août 2004. Ce séjour a permis de visiter des agences gouvernementales (INDEC, SIEMPRO) et des centres de recherche argentins (IDES, CEDES, FLACSO) et international (OIT). Lors des premières

visites, des discussions informelles ont contribué à préparer le cadre des entretiens. De plus, une participation à divers séminaires a servi à échanger avec des politologues, des économistes et des sociologues quant aux impacts des réformes et aux acteurs qui ont influencé la réalisation de telles réformes.

Les entretiens et les récits de vie sont des sources d'information à ne pas négliger afin de mesurer les changements de façon plus subtile, nuancée et approfondie (Bongrand et Laborier, 2005). Les entretiens ouverts et les récits de vie (voir appendice c pour la liste des chercheurs et le cadre des entretiens), discussions générales avec les chercheurs, ont d'abord généré une curiosité intellectuelle à l'égard d'éléments associés à une perception particulière des changements. Ces échanges et contacts ont servi à plonger dans la réalité argentine. Ils ont ensuite contribué à valider la pertinence de l'analyse : plusieurs chercheurs préalablement rencontrés ont accepté de répondre aux interrogations relatives à la rédaction du mémoire.

Une démarche historique est utile pour la bonne compréhension de la situation du pays. Cela implique une analyse basée principalement sur la littérature argentine existante. Les séminaires et les visites de centres de recherches ont enrichi l'étude de l'histoire nationale et régionale. Cette méthode de recherche permet d'accéder à une part de la littérature « grise », ou non officielle, et de l'interpréter, ce qui facilite l'analyse des étapes de mise sur agenda, de formulation et de décision associées aux réformes. Dans une perspective de politique comparée, cette méthode valorise les éléments récurrents de l'analyse et précise la question des réformes néolibérales, surtout de la réforme des lois du travail, et de certains effets.

Finalement, une démarche statistique est nécessaire, surtout en ce qui concerne les impacts de la réforme. Le travail de terrain a permis de consulter des bases de données des centres de recherche argentins et internationaux (FLACSO, IDES, CEDES, OIT, SIEMPRO, INDEC). Ces analyses statistiques sont également guidées par plusieurs travaux traitant de cette problématique, notamment ceux des centres de recherches argentins visités à l'été 2004.

CHAPITRE II

LA RÉFORME DES LOIS DU TRAVAIL ET LA PRÉCARITÉ SOCIALE

Au début des années 90, les autorités publiques de plusieurs pays entament des réformes importantes. Les stratégies néolibérales sont au centre des propositions économiques et politiques. Elles visent « le laissez-faire radical, le désengagement par rapport à l'économie, la déréglementation et la privatisation des activités économiques et financières, l'affaiblissement des systèmes de protection sociale, une plus grande flexibilité des marchés, en particulier le marché du travail » (Dostaler, 1998). Le néolibéralisme, à la fois théorie, pratique et politique, favorise le libre-échange et la libre-circulation des capitaux. En opposition à l'interventionnisme keynésien, le néolibéralisme postule que le marché est le meilleur outil de réalisation du bien-être collectif (Lumi, Golbert et Fanfani, 1992).

Le chômage est considéré comme un problème structurel du marché du travail, dit trop ancré dans les systèmes inflexibles. Les prémisses néolibérales établissent que la plus grande flexibilité du marché du travail favorise la compétitivité du pays et génère une importante création d'emplois. Les politiques sociales sont soumises à la déréglementation du marché du travail et à la libéralisation de la sécurité sociale (Cox Edwards, dans Edward et Lusting, 1997). Des politiques sont mises en œuvre, généralement de façon gradualiste, souvent imposées par des nécessités économiques plutôt que par des envies de changement politique (Addison et Welfens, 2003). Bien entendu, le contexte, les politiques elles-mêmes et la mise en œuvre de ces politiques diffèrent grandement entre les pays.

Les pays européens, ayant constaté la hausse du taux de chômage (de 4 % en 1970 à 11 % en 1994 dans Eurostat, 2001) entament des réformes. Ils sont confrontés au dilemme entre l'égalité, assurée par les réglementations du marché du travail et de la protection sociale ; et la promotion de l'emploi, générée par des politiques néolibérales axées sur la flexibilité (OCDE, 1994/1997 ; Esping-Andersen, 1996). À la fin des années 90, le taux de chômage européen voisine le 8 à 8,5 %, et les économies retrouvent une certaine vigueur. Les divers pays ont adopté des réformes parfois différentes, intégrant ou négligeant les recommandations visant la flexibilité (Goul Andersen et Bendix Jensen, dans Sarfati et Bonoli, 2002). Les pays européens ayant le mieux contrôlé le chômage sont l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Ces pays ne présentent pas clairement de caractéristiques communes, ni dans leur modèle social (corporatiste, libéral ou social-démocrate), ni dans les politiques appliquées. Le Royaume-Uni a continué à promouvoir un modèle libéral. Les Pays-Bas et l'Autriche, traditionnellement corporatistes, ont également orienté les politiques vers une optique libérale mais sans changement important. Finalement, le Danemark a implanté des politiques actives d'emploi mais les liens avec la diminution du chômage ne sont pas évidents. L'Allemagne et l'Italie ont conservé des taux de chômage assez importants, alors que l'Espagne se situe dans une catégorie médiane. La France, elle, se débat encore en 2006 afin de conserver un taux de chômage sous les 9 % (Eurostat, juillet 2006).

Le contre exemple des États-Unis est intéressant. En effet, la législation du travail y est presque inexistante et le taux de chômage très faible (environ 5 %, OCDE, 2005) inspire la jalousie internationale. Toutefois, près de la moitié de la population n'a pas accès à une protection sociale (44 % de gens sans protection sociale dans OCDE, 1999). De plus, les États-Unis se classent au 72^e rang mondial concernant la mortalité infantile (OMS, 2006). Les disparités entre riches et pauvres se maintiennent sinon s'accroissent, non seulement en termes de rémunération ou de conditions de travail, mais aussi en ce qui concerne l'espérance de vie. Il est donc difficile d'affirmer, malgré les salaires relativement élevés et le niveau de d'industrialisation du pays, qu'un tel système permette l'insertion sociale des plus vulnérables.

Les expériences européenne et étasunienne rappellent qu'une stratégie politique ne peut s'appliquer de façon linéaire entre différents pays. Si les États corporatistes semblent généralement entretenir des niveaux élevés de chômage (France, Allemagne), l'Autriche et les Pays-Bas sont des contre exemples. Si les régimes libéraux encouragent l'emploi, leur politique de protection sociale présente plusieurs lacunes (Royaume-Uni, États-Unis), souvent au sein des catégories socio-professionnelles les plus vulnérables. Il n'apparaît pas que le démantèlement des systèmes de protection sociale favorise la création d'emploi et l'intégration des plus démunis. Conséquemment, les politiques sociales doivent promulguer une stratégie coordonnée de l'emploi, de l'assurance-emploi et du retour à la formation, appropriée à la réalité nationale.

Dans les pays latino-américains, la question du droit des travailleurs est liée à celle de la transition démocratique qu'ont traversée de nombreux pays (Cortázar, 1997). La consolidation de la légitimité est le problème majeur des nouveaux régimes (Haagh, 2002). La preuve est pourtant faite que l'intégration des travailleurs dans l'arène politique peut grandement favoriser la stabilité (Ruth Berins Collier et David Collier, 1991, dans Barrett, 2001). Néanmoins, si les travailleurs cumulent généralement certains droits après la transition démocratique, les impératifs économiques s'imposent rapidement et les politiques sociales actives sont susceptibles d'être reléguées aux oubliettes (Cook, 2002).

Durant les années 90, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Pérou, entre autres, diminuent les impôts sur le travail, modifient les systèmes de sécurité sociale, réduisent les indemnités aux départs des employés, réforment la représentation syndicale, étendent la possibilité pour les autorités d'organiser les associations syndicales et refondent les codes du travail afin d'internaliser les coûts des conflits au sein des groupes de travailleurs.

L'Argentine se distingue des pays latino-américains par la profondeur des réformes néolibérales implantées en vue de favoriser la libre décision de l'entrepreneur concernant l'emploi, l'utilisation de la force de travail, l'organisation des syndicats, les salaires et les conditions de travail (Marshall, 2002). Les réformes néolibérales des années 1990 ont permis de contrôler l'inflation et de dynamiser le niveau d'activité en Argentine. Les travailleurs

retrouvent, durant les premiers temps (1991-1994), un certain pouvoir d'achat. Toutefois, cela se fait de façon erratique, comportant des phases d'expansion suivies de ralentissements significatifs, et, à partir de 1998, prolongés. Le système productif ne peut générer les emplois nécessaires étant donné l'instabilité économique, les politiques elles-mêmes et la façon dont elles sont mises en œuvre (Beccaria, 2004a). L'augmentation constante du chômage provoque l'insécurité croissante du travail et l'instabilité des emplois, souvent exemptés de protection sociale.

S'il est clair que les réformes générales de Menem n'ont pas intégré l'ensemble des citoyens ni favorisé l'amélioration du bien-être de ces derniers, il n'est pas évident de distinguer les effets socio-économiques reliés exclusivement à la réforme des lois du marché du travail. Ce chapitre, une analyse de politique publique, examine les diverses politiques associées à la réforme des lois du travail. Nous souhaitons montrer des changements concrets du marché du travail et des conditions socio-économiques des travailleurs.

Pour cela, il faut d'abord décrire la configuration du pouvoir lié au précédent modèle économique d'industrialisation par la substitution des importations. Ensuite, l'analyse des politiques de déréglementation et de certains effets permettra d'identifier des changements socio-économiques et l'influence des coalitions.

3.1) Les coalitions et l'industrialisation par la substitution des importations

En vigueur durant plus de 40 ans en Argentine, le modèle d'industrialisation par la substitution des importations³, instauré par Perón, dynamise l'économie intérieure en développant une industrie nationale, visant l'autosuffisance du pays. Des investissements importants sont indispensables afin de subventionner la production. Il faut également développer la consommation interne des produits de l'industrie nationale. Cela doit se faire par le financement de l'industrialisation, l'augmentation du pouvoir d'achat des consommateurs et l'amélioration des conditions socio-économiques des travailleurs.

³ La présente section réfère à Thorp, 1998, qui fait une présentation régionale du modèle d'industrialisation par la substitution des importations.

Les travailleurs ont un rôle fondamental à jouer pour le bon fonctionnement de l'industrialisation par la substitution aux importations. Ils doivent d'abord accepter les conditions et assurer une présence au travail. Ils sont également les acheteurs de la production nationale. Il faut donc augmenter leur pouvoir d'achat afin de favoriser la consommation des produits nationaux. Cela implique la hausse des salaires et la mise en œuvre de politiques favorisant l'emploi stable, permettant la consommation de masse, généralisant les vacances ainsi que les loisirs et garantissant une retraite aux travailleurs.

L'emploi public, étendu au rythme de la bureaucratie, permet le développement d'une classe de cols bleus (travailleurs qualifiés et non-qualifiés) et de cols blancs à l'emploi garanti et au salaire relativement élevé. Les nombreuses lois⁴ et conventions collectives tendent à augmenter les standards de l'emploi et les salaires pour tous, même ceux qui ne sont pas syndiqués.

Le secteur privé des petites et moyennes entreprises est le secteur de production le plus financé par les dépenses publiques. Apparaît ainsi une classe moyenne, qui bénéficie des compensations publiques, mais en est aussi tributaire. L'autorité publique, pour développer l'industrie, doit subventionner ce secteur de petite production. Les industriels argentins ne s'approprient jamais le développement du pays et laissent les investissements importants aux mains des autorités publiques (Lewis, 1990). Ils n'exportent pas parce qu'ils demeurent dépendants des fonds publics et n'arrivent pas à être compétitifs dans les marchés internationaux. Ils conservent toutefois assez d'influence pour longtemps attirer les investissements publics dans leur secteur de production.

L'élite libérale, formée de quelques familles propriétaires des grandes entreprises, est surtout tournée vers les marchés internationaux. Son argent est placé à l'extérieur et elle n'investit pas au pays. Perón, et de nombreux hommes politiques après lui, tentent de s'assurer le support de ces quelques groupes d'affaires. Ces derniers demeurent trop indépendants pour avoir besoin du support des autorités publiques. Cette élite bénéficie des réformes

⁴ Pour l'ensemble des lois et des fondements de la constitution argentine, consulter le site Internet <http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/ley/index.html>

néolibérales des années 1990, qui proposent un cadre législatif favorable à la plus grande liberté des entrepreneurs.

L'élite agraire est un acteur important malgré le fait qu'elle ne soit plus primordiale au modèle productif comme lors de l'exportation par promotion des produits primaires. Sans jamais subir de réforme agraire, les propriétaires terriens continuent d'exporter et les profits demeurent concentrés dans les mains de quelques familles.

Le cadre législatif se dessine conséquemment au schéma économique et à l'influence politique des coalitions. La législation argentine du travail, dans le cadre de l'industrialisation par la substitution des importations, est développée afin d'assurer aux travailleurs un certain pouvoir d'achat, une protection sociale liée à l'emploi, des conditions de travail stimulantes et une facilité à la syndicalisation.

3.1.1) La réglementation du travail

L'Argentine se dote d'une constitution en 1853. La section 14bis⁵ établit les droits des travailleurs : des conditions de travail dignes et équitables ; un nombre d'heures de travail limité ; des périodes de repos et de congés payés ; un salaire minimum ; des salaires justes ; une participation des travailleurs aux profits des entreprises ; un certain contrôle sur la production et une collaboration dans la gestion des entreprises ; une protection contre les renvois arbitraires ; une stabilité de l'emploi public et une syndicalisation gratuite et volontaire. La constitution garantit le droit, pour les associations de travailleurs, d'intégrer la négociation collective, de référer à la conciliation et de bénéficier d'un arbitre neutre. Elle garantit également le droit de grève des travailleurs et la protection des représentants syndicaux.

Cette liste de droits doit toutefois être mise en pratique à travers la production de politiques. Certains des droits ont fait l'objet de politiques, d'autres pas⁶ (le partage des profits des entreprises notamment), et ce, à la discrétion du législateur (voir appendice d : Les relations syndicats-autorités publiques) ainsi que selon les demandes des coalitions. L'assemblée,

⁵ <http://www.trabajo.gov.ar/documentacion/legislacion/index.html>

⁶ OIT, 2005, http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/term/arg_r.pdf

composée de sénateurs et de députés, légifère les conditions de travail. Par ailleurs, le président peut utiliser les décrets en situation d'urgence. Il doit être approuvé par les ministres et le chef du cabinet ministériel. La majorité de la réglementation du travail a été introduite par des décrets de Perón entre 1943 et 1945 (OIT, 2006). La constitution a subi plusieurs amendements. La dernière révision a été promulguée par Menem en 1994.

La première législation du travail adoptée dans le pays remonte aux premières années du 20^e siècle. Elle impose le repos hebdomadaire et restreint le travail des femmes et des enfants. En 1915, est adoptée une loi sur les accidents industriels et les maladies professionnelles. Les lois suivantes visent à régulariser les heures de travail (1929) et les conditions de départ (1934). La réglementation liée aux syndicats voit le jour au début des années 1940, lors du passage de Perón au secrétariat (ensuite ministère) du Travail. La négociation collective est encadrée vers 1950.

La première loi régissant les termes des contrats est promulguée en 1974 et reprend la plupart du contenu des décrets précédents (*Ley de Contrato de Trabajo*). Elle est modifiée dès 1976 ainsi qu'à plusieurs reprises après (1991, 1995, 1998, 2000). Cette loi est très détaillée : elle institue les termes des contrats, les droits et les obligations des employeurs et des employés, les contrats spéciaux (saisonniers, durée déterminée, temps partiel), les rémunérations et la protection des salaires, les heures de travail, les jours fériés, les indemnités de départ, la protection pour la maternité, l'âge minimal de travail, la protection des jeunes travailleurs, la suspension et la fin d'un contrat, les transferts d'entreprises, etc. Des lois spéciales régissent également divers corps de métiers : le secteur du bâtiment, le commerce, les journalistes, les travailleurs domestiques, etc.

Les débuts des syndicats remontent au 19^e siècle. La première réglementation est adoptée en 1945, avec le décret 23 852, permettant l'organisation des syndicats selon les secteurs industriels. Ce décret instaure également la *personería gremial*, stipulant la reconnaissance d'une unique organisation, la CGT. Le ministre du Travail dispose de l'autorité de désigner l'organisation de représentation des travailleurs. La *Ley de conciliación obligatoria* (1958, 14

786) régit les conflits collectifs. Le droit de grève est garanti par la constitution, et ce, au sein de tous les secteurs d'activités.

En plus d'une réglementation favorable aux travailleurs, les syndicats ont la prérogative de gestion des *Obras Sociales*. Ils voient à la mise en œuvre des programmes sociaux (couverture médicale notamment) et y fondent leur pouvoir financier et social. Ils doivent néanmoins batailler durement à plusieurs reprises afin de conserver cette source privilégiée de pouvoir et de financement (voir appendice e : La gestion des *Obras Sociales*).

3.1.2) La fin du modèle

Dès la fin des années 1950, le schéma économico-productif produit un capitalisme d'État axé sur la consommation et non sur l'épargne. La stratégie de substitution des importations favorise l'urbanisation et cela accroît les dépenses publiques pour les services de base : électricité, eau potable, transport, etc. L'industrialisation encourage le développement des services, secteurs coûteux impliquant une importante qualification des travailleurs. Les entreprises dépendantes des politiques d'industrialisation et des contrats publics ne sont plus viables.

L'administration gouvernementale se développe au rythme des investissements publics. La masse bureaucratique créée par l'État corporatiste soutient la corruption. La communauté d'affaires et les leaders syndicaux entretiennent des rapports ambigus avec les hommes politiques, ce qui disperse les ressources étatiques et dilue la légitimité politique (Lewis, 1990). Le corporatisme et le populisme associés à Perón, et jamais réellement dépassés par les autorités publiques, encouragent un système de patronage basé sur l'emploi clientéliste (Ostiguy, 1997).

L'investissement étranger privé perd confiance et les capitaux se font rares en Argentine, notamment à cause de la dictature, puis de la dette. Ce sont les investissements publics qui continuent de financer le développement. Il faut emprunter aux institutions internationales et aux pays créditeurs. Or, ces derniers sont méfiants car ils craignent de devoir internaliser les

coûts d'une éventuelle cession des paiements. La dictature, le déséquilibre de la balance des paiements, la crise fiscale puis celle de la dette conduisent le pays à la faillite.

Les années 1980 débutent avec le choc pétrolier, la hausse des taux d'intérêts et la crise de la dette (Schvarzer, 1998). Le marché argentin est limité, à peine 20 millions (plus de 30 maintenant, INDEC, 2005) de consommateurs. Les retraites ont été négociées en période de plein emploi et les fonds publics ne permettent plus d'assumer un tel régime. Une réforme fiscale est nécessaire mais les acteurs sociaux ne sont pas prêts à l'accepter (Lewis, 1990). Les autorités publiques tentent de contenir l'inflation, de renégocier la dette, de stabiliser l'économie et, surtout, de permettre le retour de la démocratie (Thorp, 1998).

En 1988, après la déstructuration des syndicats due au régime militaire, Alfonsín promulgue la loi 23 551 restaurant l'existence et les droits des organisations de travailleurs. Dans le même temps, on constate l'importance croissante du secteur informel, qui répond à trois facteurs (Lewis, 1990) : la réorganisation des PME et des grandes firmes visant la réduction de la force de travail par l'utilisation de la sous-traitance ; les coupures dans l'emploi public et, finalement, les stratégies de survie qui font que plusieurs membres d'une même famille doivent travailler. Ces éléments affaiblissent le modèle lié à la substitution des importations qui n'est plus soutenable, ni économiquement, ni politiquement. Le pays doit alors repenser son développement.

À l'aube de la décennie 1990, les politiques néolibérales se présentent comme l'unique solution à la faillite de l'interventionnisme keynésien. Les autorités publiques souhaitent contrôler l'inflation et réduire les dépenses étatiques. Pour cela il faut raréfier le crédit et indexer les salaires à l'augmentation de la productivité. Les ajustements structurels promettent de développer le secteur des exportations et de rationaliser l'allocation des ressources (Haggard and Kaufman, 1992).

Il est clair que les pressions internationales ont réduit les choix politiques des pays en développement. Les stratégies néolibérales sont promesses de l'afflux des capitaux étrangers (Thorp, 1998). Les pouvoirs asymétriques entre créiteurs et débiteurs contraignent les pays en développement à ajuster leurs économies, en suggérant fortement certaines politiques

(Stallings, dans Haggard and Kaufman, 1992). Toutefois, la différence des réponses nationales signale que la relation entre les contraintes externes et les politiques internes n'est pas inévitablement causale.

Le dilemme politique de la réforme est que, bien qu'elle soit destinée à améliorer le fonctionnement du marché, elle impose des coûts sociaux et donc la réduction de l'influence de certains groupes. Ces derniers constatent l'évolution de leur position structurelle.

La prochaine section décrit les principaux éléments de la réforme des lois du marché du travail de Menem. Il sera ensuite possible de lier réforme néolibérale, changements de coalitions et changements socio-économiques.

3.2) La réforme des lois du travail sous Menem

L'Argentine du début des années 1990, confrontée à l'hyperinflation, fonctionne encore avec un modèle universaliste d'éducation et de santé, associé à un système de sécurité sociale lié à l'emploi. Ces systèmes présentent des difficultés financières à long terme, vu l'importance des coûts et la difficulté de percevoir des impôts. La législation protectionniste du travail est remise en cause. Des réformes importantes des politiques sociales sont portées sur l'agenda politique.

Les réformes économiques de Menem cherchent à consolider les changements initiés durant la dictature, destinés à libéraliser l'économie et à réduire l'intervention des autorités publiques au profit du marché. La nouvelle politique sociale et la déréglementation du travail visent l'harmonisation avec les politiques économiques par le contrôle des salaires et la réduction des contributions des employeurs ; la reformulation des conventions et du pouvoir syndical ; la flexibilité des contrats de travail de même que la réduction des indemnités de départ (Cortés et Marshall, 1999). Cette politique doit répondre aux conseils des communautés épistémiques, aux réclamations des organisations patronales et aux demandes des institutions internationales, dénonçant les coûts de la réglementation ainsi que la réduction de la compétitivité liée à ces coûts.

Les décideurs politiques n'ont généralement pas la possibilité d'opérer des changements draconiens de politiques sociales, vu la complexité des interactions, du marchandage et des négociations avec la pluralité des acteurs (Lindblom 1979 dans Muller et Surel, 1998, p.124). En accord avec cette prémisse, la réforme des lois du marché du travail est réalisée de façon gradualiste en Argentine, c'est-à-dire en modifiant plusieurs fois et à faible dose les règles existantes, pour les adapter au contexte politico-économique et aux diverses réclamations. Menem, dans un souci électoral, révisé plusieurs fois ses propres propositions. Voyons les principaux éléments de la réforme des lois du travail de Menem.

3.2.1) Les mesures de la flexibilité

Les réformes destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail, mais surtout sa flexibilité, sont au programme depuis l'arrivée au pouvoir de Menem (voir appendice f : Les principaux instruments normatifs). Il prépare le terrain en entreprenant une importante vague de privatisations et en promulguant le décret 2148, qui restreint le droit de grève des employés (17 octobre 1990). Ces mesures sont les premières d'une longue suite visant la déréglementation du marché du travail.

La *Ley de Convertibilidad*, du 27 mars 1991 instaure la dollarisation de l'économie argentine. Le décret 2284/91 atteste de la libéralisation des marchés et permet la négociation salariale au niveau de l'entreprise, au lieu du secteur d'activités. Il normalise la création de commissions paritaires par les autorités publiques, à la demande de l'une ou l'autre des parties (syndicats ou patronat).

La *Ley Nacional de Empleo* (24 070, 13 novembre 1991) institue quatre types de contrats temporaires : dans le cas de nouvelles activités, dans le cadre d'un programme de création d'emplois, dans le cadre de contrat spécialement réservé aux jeunes et, finalement, à l'apprentissage. Cette loi encourage la création d'emplois par des contrats à durée déterminée, à plusieurs conditions : seulement pour les nouveaux employés ; les employeurs y ayant recours ne peuvent renvoyer les employés avant six mois ; finalement, ces contrats ne sont pas renouvelables. Les travailleurs aux prises avec ce type de contrat continuent d'avoir accès aux *Obras Sociales* et aux organisations syndicales. Toutefois, les contributions

patronales peuvent être réduites de 50 % et, sous certaines conditions, complètement (à l'exception de celles destinées aux *Obras Sociales*). À la fin du contrat (entre six mois et deux ans), le salarié bénéficie au mieux d'une indemnité correspondant à un demi-mois de salaire ; au pire, il n'y a pas droit. Ces modifications doivent d'abord être acceptées à travers un processus de négociation collective. Des exceptions existent : application par décret gouvernemental justifié par l'urgence occupationnelle dans laquelle baignent certains secteurs du pays. Cette exception est largement utilisée par Menem (Goldin, 1997 dans Gonzales, 2002, p. 94). Finalement, la *Ley Nacional de Empleo* de 1991 instaure une assurance-chômage, seule mesure destinée à contrer les effets de la flexibilité. Toutefois, l'inefficacité en sera constatée : elle ne rejoint qu'un faible pourcentage de ceux qui y auraient droit.

En 1993, Menem présente un premier plan social, incluant notamment le décret 9/93 (janvier 1993) aménageant la libéralisation des *Obras Sociales*. Le décret 507/93 institue que la nouvelle Dirección general de los impuestos (DGI) prend à sa charge le contrôle des contributions à la sécurité sociale, incluant celles destinées aux *Obras Sociales* (28 mars 1993). En février 1994, le Secretaría de Desarrollo Social voit le jour, sous l'aile du président, et hérite de la production et de la gestion des programmes de protection sociale.

La *Ley de Accidentes Laborales* (Loi 24 028 du 14 novembre 1991) diminue les indemnités versées aux travailleurs et les contributions patronales dans le cas d'accidents du travail. Cette loi est remplacée, en 1995, par la *Ley de Riesgo del Trabajo* (Loi 24 557). Cette dernière instaure une assurance privée contre les accidents du travail et l'organisme gouvernemental dorénavant en charge de ces prestations, auparavant gérées par les syndicats : les Aseguradoras del Riesgo del Trabajo (ART).

La loi de 1995 a l'objectif de favoriser la formation et la création d'emplois (Loi de promotion des contrats flexibles, 25 465) par des mesures incluant de nouveau les contrats à durée déterminée (six mois pouvant aller jusqu'à deux ans, sans indemnité de départ pour les employés ; les contributions patronales sont réduites de 50 %, excepté celles liées au financement des *Obras Sociales*). Ces modifications visent les travailleurs de plus de 40 ans,

les femmes, les handicapés ou les anciens combattants. Cela montre que les politiques peuvent être dirigées vers des catégories assez précises de travailleurs. Concernant les jeunes de 14 à 20 ans sans emploi, la loi introduit les « contrats d'apprentissage ».

La Loi des petites et moyennes entreprises (Loi 24 467, 1995) permet aux employeurs d'éviter la négociation collective. Elle leur accorde le droit de ne pas déclarer de contrat de travail et de ne pas garantir d'indemnité au départ du salarié. Elle fixe aussi le statut des petites et moyennes entreprises et élimine, dans le cas des établissements comptant moins de 40 employés ou un chiffre d'affaire annuel inférieur ou égal à 500 000 pesos, le paiement d'indemnités établi par la *Ley Nacional de Empleo* (24 070, 1991). Bien que cette mesure ne s'adresse qu'aux PME, il appert que la définition de ce qu'est une PME peut varier grandement. Certaines entreprises ont revendiqué ce statut alors qu'elles employaient plus de 300 employés et déclaraient 50 millions de dollars de chiffre d'affaires (Nozick, 2000, dans Gonzales, 2002, p.94).

La *Ley de Concursos y Quiebras* (24 465/1995) prévoit que le repreneur d'une entreprise ne soit pas tributaire des responsabilités de l'ancien propriétaire quant aux contrats de travail et aux contributions patronales. Elle réforme les contrats pour promouvoir le temps déterminé et le temps partiel. Le décret 1334/95 institue un cadre de négociations salariales basé sur des objectifs de productivité : il empêche l'indexation des salaires et en limite l'augmentation à celle de la productivité.

Le décret 492/95 élimine les contributions spéciales aux *Obras Sociales* mixtes et instaure la réforme de l'Instituto Nacional de Seguros Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP). Les contributions patronales à la sécurité sociale (2609/95) et même, malgré les promesses, aux *Obras sociales* (292/95), sont également réduites. Sanctionnés en décembre 1996 et officiellement appliqués à compter de janvier 1997, les décrets 1141 et 1142 établissent le libre choix des *Obras Sociales* pour les travailleurs. Ces mesures imposent également l'introduction d'entreprises de médecine pré-payée à partir de 1998.

La *Ley de Reformas al Regimen de Conciliación Obligatoria* (24 635), sanctionnée en juillet 1996, annule la validité des conventions collectives par branche d'activité, permet la négociation des conventions au niveau des entreprises, accorde au ministère du Travail le droit de révoquer les conventions et de fixer de nouveaux termes de négociations au niveau de l'entreprise, de la branche d'activité ou même du travailleur individuel, ce qui est l'objectif ultime.

La troisième phase de réforme des lois du marché du travail (*Ley de Trabajo*, 25 913, 1998) remet en cause toutes les mesures instituées auparavant. Elle n'en conserve que le contrat d'apprentissage. La nouvelle loi réduit les indemnités pour les employés présentant moins de deux ans d'ancienneté (Décret 9/98, Décret 292/98, Décret 2609/98). Cette même année, la période de probation est reportée à 30 jours, période durant laquelle l'employeur continue d'éviter le versement de contribution à la sécurité sociale.

Cette loi introduit un régime de cas d'exception, sans que ne soit établi un système de quota permettant de contrôler le nombre de travailleurs ou de postes de travail soumis à cette nouvelle réglementation. La loi de 1998 prolonge la période de probation dans le cas des contrats à durée indéterminée : de trois à six mois si négocié collectivement. Les employés n'ont plus droit aux indemnités de départ si le contrat disparaît durant cette période. Durant le premier mois, l'employeur n'a pas à payer de cotisation au système de retraite, le INSSJyP, ni au Fondo Nacional de Empleo (Fonds national de l'emploi), désormais en charge de la gestion des cotisations patronales et syndicales. Finalement, avant la réforme de 1998, les groupes de travailleurs négociaient par branche d'activité. Ils doivent maintenant le faire au niveau des firmes. Ils perdent ainsi mobilisation et force de conviction. Cela leur laissera moins d'espace politique dans les éventuelles négociations. La loi de 2000 reprendra les mesures présentées en 1991 et intensifiera l'insécurité des conditions de travail.

La réforme argentine des lois du travail est parmi les plus importantes en Amérique latine. Toutefois, elle n'a pu être acceptée rapidement comme les mesures de privatisation ou de libéralisation commerciale et financière. Menem a revu plusieurs fois ses propositions dans le but d'obtenir un consensus des acteurs sociaux. L'objectif premier de ces mesures

gradualistes de déréglementation des lois du travail est la recherche de flexibilité. Cette flexibilité devait être un vecteur de croissance économique et de création d'emplois. Pourtant, les travailleurs de petites et moyennes entreprises sont davantage touchés par ces mesures, de même que les jeunes, les femmes, les travailleurs victimes d'accidents et ceux qui ne peuvent accéder à une couverture médicale ou une retraite privées (Beccaria, 2004a). Il faut donc se questionner à savoir de quoi est faite la flexibilité.

3.2.2) Objectif flexibilité du marché du travail : vers l'instabilité des emplois

L'emploi est la première condition à la reconnaissance sociale de l'individu contemporain (Golbert, 1998). En assurant les revenus de l'individu, le travail est garant de son intégration sociale. Dans un pays où l'emploi n'est plus à même de permettre la stabilisation de la situation de l'individu, se sont les politiques sociales qui doivent prendre en charge le citoyen.

La flexibilité, objectif principal de la réforme des lois du marché du travail, a plusieurs définitions (Gonzales, 2003). Dans la théorie néolibérale, elle est une condition nécessaire à l'équilibre du marché et à l'élimination du chômage. Les institutions, les règles, les lois et les conflits sont perçus comme autant d'obstacles à l'ajustement de l'offre et de la demande de travail. Pour que les salaires correspondent à la productivité marginale, autre élément de l'équilibre, ils doivent être flexibles. Cela implique la décentralisation de la négociation collective et des formes individuelles de paiement. D'autre part, la flexibilité est considérée comme un nouveau paradigme productif ou forme d'organisation du travail : la flexibilité croissante du marché du travail est associée à l'augmentation de la productivité. Les mesures permettant cette flexibilité accrue devraient normalement être négociées entre les autorités publiques, le patronat et les syndicats afin d'arriver à un compromis satisfaisant les réclamations des divers groupes d'intérêt (De la Garza, 2000 dans Gonzales 2003, p.91) : le rôle des premières étant de s'assurer des conditions acceptables pour tous les citoyens, même les plus vulnérables.

Une troisième définition permet de résumer les principaux reproches adressés *a posteriori* aux réformes. La flexibilité peut être définie comme l'élimination, la diminution,

l'affaiblissement ou l'adaptation de la protection du travail classique avec l'objectif d'augmenter l'aspect lucratif et d'améliorer l'emploi et la compétitivité par l'augmentation des investissements⁷. Cette flexibilité, sans l'investissement correspondant, semble pourtant porteuse des hauts taux de chômage qui menacent toutes les catégories socio-professionnelles, voyant diminuer leurs possibilités sociales, culturelles, politiques, économiques et juridiques : éléments fondateurs de la démocratie sociale et politique (Sen, 1995 ; Castel, 1997 ; Haagh, 2002 ; Marshall, 1950).

En termes concrets, la flexibilité du marché du travail se mesure à la présence plus ou moins grande de barrières (pour l'employeur) à l'entrée et à la sortie des salariés. La flexibilité du marché du travail produit l'instabilité des emplois et des salaires. La situation argentine témoigne de changements visant la déréglementation et l'intensification du travail. Ces changements sont imposés par les communautés épistémiques et d'affaires, ainsi que par les autorités publiques, sans négociation *a priori* avec les travailleurs (de la Garza, 2000 dans Gonzales, 2002, p.91).

Cette flexibilité devait être génératrice d'emplois et créatrice de richesses. Nous tenterons de montrer que la perte de la protection sociale, associée à un contrat de travail à durée déterminée, ou à l'absence d'emploi, et à la réforme des *Obras Sociales*, génèrent rapidement de la précarité sociale.

3.3) *Des effets de la réforme : du chômage à la précarité*

Durant la décennie Menem (voir appendice g : Les indicateurs économiques du marché du travail argentin (1989-1999)), la croissance du taux d'occupation (0,8 % annuel) se situe sous celle du taux de population (1,6 % par année, INDEC, 2005). Puisque augmente également le taux de participation, notamment celui des femmes, la population économiquement active se développe deux fois plus vite que la création d'emploi. De plus, les privatisations provoquent la disparition de plusieurs milliers d'emplois. Ainsi, le chômage atteint des sommets

⁷ Mac Donald, A. F. *Evolución de la flexibilización laboral en la Argentina y el Mundo*, <http://rcci.net/globalizacion/2005/fg508.html>.

historiques, passant de 6,3 % en 1990 à 18,4 % en 1995, puis de 13,7 % en 1999 à 18,3 % en 2001, se positionnant comme la caractéristique principale de l'économie argentine.

3.3.1) Chômage et insécurité

Le chômage (voir appendice h : L'emploi et le chômage : les phases) concerne toutes les catégories socio-professionnelles, bien que les jeunes et les moins qualifiés expérimentent les plus hauts niveaux (Golberg, 2004⁸). Le haut taux de chômage des chefs de ménage est également caractéristique de cette période (Beccaria, 2004⁹). Alors qu'auparavant les taux n'atteignaient pas 3 % des chefs de ménage, la proportion augmente à 10 % durant la période étudiée et à 12 % à la fin de 2001. Cette augmentation considérable est déterminée par celle du taux d'entrée au chômage et par la durée de ces épisodes. Le temps passé sans emploi continue d'être relativement court, surtout en ce qui concerne les chefs de ménages et les moins qualifiés, qui s'imposent dorénavant peu de contraintes dans la recherche d'un emploi, et ce, par nécessité. Ils ne réclament plus un emploi protégé ou des conditions améliorées, même s'ils n'ont pas la capacité, surtout financière, de réagir à la perte de cet emploi (Beccaria, 2004a, p.18). L'augmentation du taux d'entrée au chômage reflète plus de transitions entre l'inactivité et l'emploi. Ces mouvements proviennent, en partie, de l'instabilité des postes de travail. Voyons de quoi est faite cette instabilité.

La force salariée et déclarée ne représente que 13 % de l'occupation totale et 14 % de l'occupation salariée créée entre 1991 et 2001 (Beccaria, 2004a). Le chômage et l'instabilité des emplois ne sont donc pas les seules manifestations de l'insuffisante création d'emploi au cours des années 1990. Plusieurs facteurs leur sont associés et contribuent à fragmenter la structure distributive.

Un emploi précaire présente les caractéristiques suivantes : pas de sécurité d'emploi ni d'accès à une protection sociale (Beccaria, Carpio et Orsatti, 1999, p.142). Roca (1999, dans Carpio) identifient trois formes de précarisation des emplois. La première est mise en œuvre par l'apparition de contrats atypiques, souvent temporaires, aux salaires inférieurs à ceux des

⁸ Entretien personnel, 21/07/04.

⁹ Entretien personnel, 13/07/04.

contrats à durée indéterminée (CDI). La deuxième forme de précarisation est représentée par les travailleurs au noir ou non déclarés, qui sont exclus des institutions de protection sociale (conventions collectives, assurance-chômage, système d'*Obras Sociales*) et de la légalité (conditions de sécurité et de santé au travail, loi contre les accidents). Les travailleurs précaires n'ont aucune affiliation syndicale et sont parfois soumis à de douteuses conditions d'hygiène et de sécurité. L'absence de protection sociale est encore plus néfaste lorsque les travailleurs atteignent l'âge de la retraite.

Les contrats précaires expliquent peut-être le fait surprenant que l'emploi salarié formel soit le secteur le plus dynamique entre 1990 et 1998, contrairement aux années 1980. Cela reste un effet particulier au sein du contexte latino-américain, mais également dans un pays aux taux de chômage élevés comme l'Argentine. La libéralisation des marchés et les changements des prix relatifs restreignent le développement des activités informelles. Ces emplois bénéficiaient jusqu'alors d'une certaine stabilité et de salaires adéquats, presque proportionnels à ceux du secteur formel. Si l'informalité est un phénomène récurrent du marché du travail argentin depuis 30 ans, des changements sont toutefois constatés dans l'Argentine de Menem. En effet, contrairement aux années 1980 où l'informalité sert de refuge aux travailleurs éjectés du marché du travail, durant la décennie 90, on assiste à la généralisation des emplois salariés mais non déclarés, surtout au sein de petits établissements (moins de cinq salariés). Les réformes économiques affectent ce secteur de petite production. Cette diminution d'importance s'accompagne de changements dans la structure de l'emploi informel : des activités moins stables, moins productives et, surtout, moins rémunératrices.

Les emplois non déclarés du secteur formel augmentent dans l'Argentine de Menem, notamment après 1994. Cela signifie que les travailleurs agissent dans le secteur formel, mais ne disposent ni de contrat de travail, ni de protection sociale. Les petites entreprises sont celles qui contribuent le plus à la création de ces postes de travail (46 % dans Beccaria, 2004a). On constate également une augmentation de ces emplois dans l'administration publique, notamment par le biais de la sous-traitance, de même qu'au sein des moyennes et grandes entreprises du secteur privé (Roca et Moreno, dans Carpio, 1999). La généralisation de l'emploi non déclaré et non protégé découle de la facilité accrue à ne pas respecter les

règles dans un marché du travail dont le niveau de chômage est plus important que jamais et au sein duquel les syndicats ont perdu beaucoup de pouvoir (Beccaria, 2004a, p.20).

Souvent réalisés de façon aléatoire, les changements apportés aux lois du travail n'ont pas favorisé la création d'emploi. Le contexte national, les taux de chômage et l'influence des autres réformes ont engendré la disparition de plusieurs centaines de milliers d'emplois, privant autant de citoyens de protection sociale.

Puisque plusieurs travailleurs ne bénéficient plus d'une couverture sociale, c'est tout le système de sécurité sociale qui, à la suite de ces diminutions de contributions, tant patronales que syndicales, aura de la difficulté à se financer (Roca et Moreno, dans Carpio, 1999, p.111). La diminution des revenus réels provoque la réduction des cotisations des travailleurs et les réformes contribuent à la baisse des contributions patronales. Les syndicats connaissent une importante désaffiliation (le taux de syndicalisation est passé de 67 % à 39 % entre la moitié de la décennie 80 et 10 ans plus tard, Saavedra, 1999a, dans Murillo, 2002, p.17), perdant force de mobilisation. Cela diminue d'autant le niveau de protection des travailleurs.

En 2001, le nombre de postes à temps plein était de 8 % inférieur au nombre de 1991 dans le pays (Beccaria, 2004a). Durant cette période, la création nette de l'emploi correspond donc à des contrats à temps partiel involontaire. Les travailleurs ne choisissent pas ces conditions, mais les acceptent à défaut d'autre emploi disponible. Cette présence de postes précaires sans protection sociale, à temps-partiel ou impliquant au contraire des heures de travail prolongées, est source d'instabilité occupationnelle pour les travailleurs.

L'intensification de la compétition internationale oblige les entreprises de biens exportables à réduire leurs frais afin d'être compétitives. Elles entreprennent des plans de rationalisation des coûts. L'industrie perd de son importance au profit du secteur des services. Cela contraint les travailleurs, dont les qualifications sont inadaptées à la nouvelle donne, à rechercher un emploi. Ces facteurs tendent à généraliser l'emploi précaire et à éliminer l'accès à la protection sociale. L'assurance-chômage établie par la même loi (*Ley de Empleo*, 24 070,

1991) n'arrivera jamais à rejoindre une proportion significative des chômeurs (au mieux 6 % dans Golbert, 1998 ; Marshall, 2000).

3.3.2) Instabilité de l'emploi et perte de protection sociale

Le concept de stabilité d'emploi peut être lié à la stabilité du poste de travail, de la tâche accomplie ou encore de la stabilité des salaires. Le contrat de travail est le premier outil du travailleur, lui permettant de bénéficier des avantages associés aux institutions du travail. Le fait d'enregistrer un employé à la sécurité sociale est également une confirmation de la stabilité de l'emploi. Un employé sans contrat subit donc un préjudice relatif aux ressources auxquelles il devrait normalement accéder. Si le contrat de travail n'existe pas, les employés n'obtiennent, par exemple, aucune indemnité de départ. La sous-traitance permet de faciliter la création d'emplois non déclarés et non protégés. En extériorisant les coûts de l'emploi, les entreprises et le secteur public diminuent leurs charges et leurs besoins administratifs. Cela tend à générer de plus en plus d'emplois non protégés et précaires. Un des effets des réformes des lois du travail serait de diminuer l'accès à la protection sociale (Gonzales, 2002, p.93). Le nombre de postes ne bénéficiant pas de protection sociale augmente de presque 10 % durant les années Menem, passant de 29,5 % en octobre 1989 à 38,9 % en octobre 1999 (INDEC, 2005).

D'autre part, dans le cas de contrats temporaires ou d'un licenciement économique, les employés ne reçoivent plus d'indemnité. Si le poste est à durée déterminée, le salarié est tributaire du contrat qu'il a signé et qui stipule souvent que l'employeur n'a pas à lui verser d'indemnité de départ. Afin de contrer l'abus dans la mise en œuvre des réformes, la première loi du travail (Loi 24 070, 1991) institue des pénalités pour les employeurs : lorsque les employés ne sont pas déclarés, qu'il y a volonté de la part de l'employeur de ne pas déclarer toutes les heures travaillées et que l'inscription à la sécurité sociale est faite à une date postérieure à la date réelle d'embauche. Ces pénalités ne sont pas souvent appliquées, généralement par manque de supervision et d'imputabilité des politiques.

Si l'emploi non déclaré représente environ 70 % des emplois des petits établissements, il a tendance à se généraliser également au sein des plus grandes entreprises, multipliant les

emplois non protégés. Au sein des petits établissements, sept travailleurs sur dix ne bénéficient d'aucune protection sociale. Par contre, dans les grandes entreprises, ce sont neuf travailleurs sur dix qui sont protégés (Cepal, 2005). Ces facteurs expliquent la généralisation de l'emploi précaire et non protégé, touchant horizontalement les travailleurs de tous les secteurs, bien que croissant davantage dans les petits établissements, segmentant le marché du travail (Roca et Moreno, dans Carpio, 1999, p.122-129).

Les lois concernant les contrats temporaires (1991, 1995, 1998), les facilités pour les petites et moyennes entreprises, puis la réduction des indemnités de départ, en particulier concernant les employés ayant le moins d'ancienneté, facilitent la mise en œuvre du nouveau schéma productif et distributif. L'effet le plus apparent est certainement la plus grande part de contrats temporaires, surtout dans le cadre des réformes de 1995. Ils représenteront plus de 70 % des emplois existants en 1998, souvent sans garantir de protection sociale aux travailleurs.

Les changements au sein de l'organisation et du marché du travail influencent les trajectoires professionnelles, personnelles et culturelles des citoyens-travailleurs. Lorsqu'il n'y a plus d'emplois permanents et que la flexibilité s'impose dans les contrats de travail, les trajectoires dépendent de plus en plus des capacités personnelles (Golbert, 1998). L'accès à l'emploi est tributaire du capital productif, social et culturel de chaque individu. D'autre part, l'instabilité des relations de travail augmente l'incertitude générale et tend à approfondir (qualitativement et quantitativement) les disparités sociales.

3.3.3) Trajectoire personnelle et conditions de travail

En Argentine, le degré de scolarisation des salariés augmente durant la décennie de Menem. Ainsi, en 1990, 12 % de la force de travail avait complété un cycle supérieur. Cette proportion atteint 17 % en 2001. Cela pourrait signifier un meilleur taux de scolarisation nationale et, dans le cadre d'une réforme économique et sociale, une réduction des barrières à la création d'entreprises et à la participation des moins scolarisés au monde du travail. Toutefois, cela témoigne plutôt d'une sur-offre de travail, favorisant l'emploi des « sur-scolarisés » et marginalisant hors du secteur formel les plus vulnérables. De plus, sans

perspective d'emploi, les jeunes tentent de demeurer dans le circuit académique afin de compenser cette absence d'activité. Lorsqu'ils ne peuvent y rester à plein temps faute de moyen financier, ils naviguent entre postes instables et présence temporaire en cours (Filmus et Miranda, 2004a).

Cette sélection en faveur des plus scolarisés fragmente le marché du travail entre ceux qui ont accès à de meilleures conditions et ceux qui ne peuvent s'insérer. Cela génère une augmentation du temps de travail pour certains groupes de travailleurs. En effet, pour la population bénéficiant d'un emploi, surtout les moins scolarisés, la journée de travail tend à s'allonger. Malgré tout, le fait d'être scolarisé, de bénéficier d'un emploi et de réaliser de longues heures n'est pas synonyme de rémunération proportionnelle ou de sécurité d'emploi.

Il faut également mentionner le retard technologique qui, avec l'ouverture du pays, se doit d'être comblé (Bebezug et Gasparini, dans Beccaria, 2004a). Ainsi, le marché du travail favorise ceux qui maîtrisent déjà ou mieux les changements technologiques et cela engendre des disparités. Sans minimiser l'importance de ce défi technologique, la présence de la croissante sur-qualification peut également découler d'une sur-offre de travail, même chez les plus scolarisés. En effet, durant les années 90, l'inactivité augmente dans tous les secteurs, indépendamment du niveau de qualification, incluant jusqu'à 7 % des diplômés de troisième cycle.

La durée de la journée de travail est un facteur supplémentaire soumis aux changements attribuables à la déréglementation. Le temps de travail est souvent au centre des négociations collectives, et ce, au sein de tous les secteurs d'activités. La semaine argentine correspond traditionnellement à 48 heures travaillées réparties sur cinq jours. Après ce temps maximum, les employeurs doivent prendre en compte le temps supplémentaire et verser aux employés un salaire de 50% plus élevé, 100% s'il s'agit d'un jour férié. Il devrait être impossible pour les employeurs de réduire ces revenus supplémentaires. Toutefois, la loi de 1991 (*Ley de Empleo*, 24 070, 1991) établit la possibilité d'effectuer des changements par décret, moyen utilisé plusieurs fois au sein de diverses entreprises. En allongeant les journées de travail, le secteur privé cherche une plus grande flexibilité des horaires et la réduction des heures

supplémentaires (Tomada et Senen Gonzales, 1998, dans Gonzales, 2002, p.101). La loi de 1995 (Loi de promotion des contrats flexibles, 24 467, 1995) fixe les termes du travail à temps partiel. La rémunération ne peut être inférieure à la proportion travaillée de la journée. Toutefois, on ne rétribue plus en conséquences les heures supplémentaires.

L'*Encuesta Permanente de Hogares*¹⁰ a montré la croissante disparité des horaires au cours de la décennie 1990. Il y a de plus en plus de personnes « suroccupées » qui travaillent plus de 46 heures et jusqu'à plus de 72 hebdomadairement ; et d'autres qui ne travaillent pas suffisamment afin de subvenir à leurs besoins (moins de 30 heures). Durant cette période, la proportion d'individus travaillant entre 30 et 40 heures par semaine diminue (INDEC, 2005).

Le « suremploi » augmente graduellement tout au long de la décennie, pour concerner de 2 à 6% de la population urbaine (Altimir, Beccaria et Gonzales Rosada, 2002, p.60). Cela s'explique par des salaires incapables de répondre aux besoins des employés, les obligeant à réaliser des heures supplémentaires. Cela s'avère aussi une obligation des salariés s'ils souhaitent conserver leur emploi. Les importants taux de chômage savent convaincre de réaliser les heures nécessaires à la satisfaction de l'employeur.

Le nouveau style de gestion diminue l'élasticité de l'emploi vis-à-vis de la croissance, générant un chômage structurel et de plus importantes disparités liées aux qualifications de chacun. Les trajectoires dans le marché du travail varient donc selon la catégorie socio-professionnelle de l'individu. La variation des ressources des ménages est plus importante lorsque le chef de famille est peu scolarisé. L'instabilité des revenus tend à diminuer à mesure que se fait l'ascension sociale (Beccaria et Maurizio, 2004, p.21-22). La tendance générale veut que les femmes, les jeunes, les vieux et ceux qui ne sont pas chefs de ménage aient plus de chance de se retrouver au chômage. Cela peut être dû à la conjoncture de vie de ces personnes, qui ont d'autres occupations (enfants, école ou autres), dans un contexte lié au modèle culturel et au cycle de vie. Dans ce cas, les employeurs sont plus susceptibles de leur proposer des postes instables. De plus, la durée des emplois est réduite proportionnellement au niveau de scolarité, ce qui implique que cette dernière soit la voie à suivre pour l'accession

¹⁰ « Enquête permanente sur les ménages », INDEC, 2005

aux postes à responsabilités. Finalement, la plus grande instabilité d'emploi dont sont victimes les moins scolarisés suggère qu'ils entrent plus massivement au chômage.

Ce panorama de la scolarité, du travail à temps partiel et de la flexibilité croissante de la journée de travail confirme que la situation de l'emploi développe des disparités en termes de qualité et de stabilité. Les travailleurs sont plus que jamais soumis à leur seul capital culturel, social et économique dans la recherche et le maintien d'un emploi.

3.3.4) Pauvreté croissante et disparité des revenus

La pauvreté et les inégalités continuent d'augmenter dans l'Argentine de Menem. La pauvreté connaît une grande incidence avec l'hyperinflation de 1989-1990. Le pourcentage des ménages vivant sous le seuil de pauvreté est de 9 % en 1986, de 25 % en 1990, de 15 % en 1994 et de 21 % en 2000 (Altimir, Beccaria, et Gonzalez Rosada, 2000, p.59), pour finalement culminer à plus de 50 % après la crise de 2001 (INDEC, 2005 ; Salama, 2006). Durant la décennie 1980, l'augmentation de la pauvreté absolue est surtout due à la chute des salaires réels des ménages, associée à la récession et à la dégradation des termes de l'échange. La récupération et la phase économique ascendante de 1991-1994 permettent la diminution de la pauvreté, mais sont infirmées par les changements distributifs. Entre 1994 et 1997, la détérioration des salaires réels et les disparités de la distribution du revenu s'assemblent afin d'engendrer l'augmentation de la pauvreté absolue. Jusqu'à la crise ultime de 2001, la piètre redistribution et le chômage sont les principaux coupables de l'augmentation de la pauvreté.

Désormais, les inégalités ne sont plus cloisonnées dans un schéma clair de catégories socio-professionnelles ou de répartition géographique. Les disparités croissent également dans la distribution du revenu. La concurrence accrue et l'excédent de force de travail, au cours comme à la suite de la réforme, contribuent davantage à l'augmentation du chômage et des disparités qu'à la hausse générale des salaires réels. Ces derniers récupèrent tout juste, au cours des années 1990, les niveaux d'avant l'hyperinflation des années 1980 (Marshall, 2002, p.21).

La disparité de la distribution du revenu augmente en Argentine durant les réformes néolibérales, bien que peu comparé aux autres pays de la région. Le coefficient de Gini, instrument international de la mesure des inégalités, commence par diminuer pour finalement augmenter, à partir de 1994 (0,398 en 1994 à 0,433 en 1997, dans le Grand Buenos Aires, données de Grandes et Gerchunoff, 1998, dans Marshall, 2002, p.21). De même, la disparité salariale selon le niveau de scolarisation connaît peu de variation. Le niveau de scolarisation croissant de la force de travail pourrait avoir facilité la compatibilité entre l'offre et la demande de qualifications ; apparaissent plutôt une suroffre de travail et une demande réduite par les stratégies macroéconomiques (Altimir, Beccaria et Gonzales Rosada, 2000 ; Frenkel et Gonzales, 1999 ; Marshall, 2002).

La détérioration de la redistribution s'étale sur une longue période (1974-2001), mais les réformes des années 1990 semblent un catalyseur de la concentration des revenus (Altimir, Beccaria et Gonzales Rosada, 2002, p. 81). La restructuration de l'emploi a des conséquences distributives négatives. L'ouverture internationale justifie des taux de chômage records, même durant les périodes de croissance économique. L'augmentation de l'excédent de force de travail, la plus grande décentralisation de la négociation, l'augmentation probable de l'hétérogénéité « interindustrielle » des taux de croissance de la productivité et, finalement, la restructuration des demandes de qualifications qu'occasionne la libéralisation économique contribuent à augmenter la disparité salariale dans l'Argentine de Menem (Beccaria, 2004b).

Les changements du marché du travail engendrent l'instabilité occupationnelle croissante, des femmes comme des hommes, surtout des moins qualifiés. Beccaria et Maurizio (2004, p.12-13) estiment que les moins scolarisés évoluent en situation plus précaire : ils sont plus susceptibles d'être au chômage et de ne pas bénéficier de protection sociale. Ils proviennent généralement des ménages à plus faibles revenus. Ils transitent de postes instables de courte durée à des périodes de chômage tout aussi brèves, pour retrouver durant quelques mois un emploi précaire. En revanche, le taux de participation des femmes augmente et elles travaillent plus constamment que lors de la décennie antérieure (Beccaria et Maurizio, 2004, p.21). Mais cela n'est-il pas seulement lié au besoin de diversifier les apports de ressources ?

3.3.5) Les programmes sociaux : insuffisance et gaspillage clientéliste

La question de l'emploi est une question de droits et d'obligations rendant possible la participation des individus à la vie en société. Si le concept de citoyenneté ne se réduit pas à la participation au marché du travail, être exclu de ce qui constitue l'activité principale de la vie économique ne permet pas de développer une citoyenneté active et inclusive (Pixley, 1995, p.15). Le chômage persistant a des conséquences dans les sphères économique, sociale et politique d'un pays. Les politiques sociales doivent assister les individus au statut précaire et leur assurer revenus, services et couverture médicale.

Sans aborder réellement les programmes, afin de respecter les limites d'espace imposées par ce mémoire, nous verrons les principales critiques qui leur sont adressées¹¹. Cela sera fait dans le but de vérifier si les politiques sociales permettent de confronter le chômage massif, l'instabilité des emplois et l'absence de protection sociale.

Plusieurs critiques ont été adressées aux programmes sociaux de Menem. Le faible taux de couverture des programmes sociaux permet d'en questionner la pertinence. Ce ne sont que 13,4 % des chômeurs qui sont rejoints par un programme en 1997 : l'assurance-chômage (qui n'a pu atteindre au maximum que 6 % des chômeurs, en 1997) ou un autre programme (INDEC, 2005). Ces programmes ne sont pas créés afin de régler les nombreux et sérieux problèmes du marché du travail argentin : taux de chômage records, segmentation et précarisation du marché du travail.

Le nombre peu élevé de bénéficiaires des programmes liés à l'emploi souligne leur incapacité à rejoindre les plus vulnérables. La faiblesse des prestations, leur courte durée, les nombreuses reconductions et les changements constants des programmes n'assouissent pas les besoins ni n'assurent la continuité des démarches d'aide. Les bénéficiaires de ces programmes n'ont pas accès aux biens et aux services normalement garantis par la protection sociale.

¹¹ Pour la présentation, la description et l'évaluation des programmes : Golbert, 1998 ; Marshall, 2000).

Marshall (2000) affirme que rien n'est fait à travers les politiques sociales afin de contrecarrer l'augmentation massive de l'offre de travail et de modérer la concurrence. Au contraire, les réformes du marché du travail ont l'objectif d'intensifier la concurrence par la réforme du système de protection de l'emploi, en instaurant davantage de flexibilité, notamment au sein de la négociation collective. La flexibilité du marché du travail se traduit par la perte de la sécurité d'emploi et souvent de la protection sociale des travailleurs.

L'évaluation des programmes sociaux associés au marché du travail montre qu'il y a beaucoup de problèmes de mise en œuvre des politiques. Ces problèmes sont liés au besoin de légitimité politique et au système clientéliste de Menem (Marshall, 2000 ; Golbert, 1998 ; Auyero, 2000). Les programmes sont sans cesse discontinués, dans un souci de légitimité politique à l'égard de la communauté d'affaires ou des syndicats. Cette discontinuité génère l'éparpillement et le gaspillage des ressources de même que la frustration des bénéficiaires. Les programmes ont changé mais pas la stratégie corporative, ce qui porte à questionner la démarche des autorités publiques. Une évaluation montre que les programmes ont plusieurs objectifs et bénéficiaires similaires (Golbert, 1998). De plus, l'augmentation du financement des programmes d'emploi en 1997 laisse supposer un usage clientéliste des ressources dans une optique électorale.

Ainsi donc, les politiques sociales n'ont pu réellement assurer la protection de la population marginalisée du marché du travail. Afin de réduire la pression de l'offre de travail, les futurs programmes devront éviter la multiplicité des administrations, favoriser la continuité et évaluer les résultats, et ce, dans l'idée d'une gestion intelligente et humaine du marché du travail argentin. En visant ces objectifs de protection des chômeurs et de réduction de la pauvreté, les politiques deviennent un élément fondateur d'une saine gestion. Cette dernière devrait générer la continuité des ressources financières nécessaires à de tels programmes, éviter un usage clientéliste et rejoindre les bénéficiaires qui en ont vraiment besoin (Golbert, 1998).

3.4) Flexibilité, instabilité, précarité

L'Argentine connaît un rythme de croissance élevé, au moins jusqu'en 1998, sans pourtant percevoir une amélioration sensible du marché du travail. Il est clair que la restructuration productive affaiblit la demande de travail durant la première moitié de la décennie. Il faut aussi mentionner les deux phases économiques récessives qui, surtout en 1998, sont des prémonitions à la crise ultime de la fin 2001 et ont des répercussions encore aujourd'hui.

Le chômage élevé et constant devient la norme du marché du travail vu l'augmentation de la participation de la population économiquement active, plus rapide que la création d'emplois. Les réformes des lois du marché du travail généralisent la flexibilité des emplois, ce qui a pour conséquence l'importance croissante des postes salariés non-déclarés ne bénéficiant pas de protection sociale (Beccaria et Maurizio, 2004, p.25). On assiste également à la restructuration des emplois indépendants. Selon Beccaria (2004a, p.22), ces deux phénomènes se rencontrent et s'influencent. D'une part, la croissance de la précarité s'explique par une masse de personnes qui, devant les promesses de chômage, acceptent diverses propositions, sans se soucier de la qualité du poste, de la stabilité de l'emploi ou de l'existence d'une protection sociale. D'autre part, l'importance de ces emplois instables tend à augmenter le niveau d'entrée au chômage, pour plusieurs épisodes relativement courts. Une importante partie de la population transite donc entre postes instables, de courte durée, et épisodes de chômage plus ou moins longs.

Beccaria (2004a) affirme que la décennie de Menem fut témoin de la faible, sinon nulle, incidence de la déréglementation sur la création d'emplois. Si les réformes ont un impact, c'est plutôt celui de normaliser l'instabilité des emplois et de réduire l'accès à la protection sociale. Beccaria et Maurizio (2004, p.3) soutiennent que la rotation entre différents emplois, avec ou sans période prolongée d'inactivité, influence l'intégration sociale des individus. Une telle situation de l'emploi a également des effets sur les salaires réels de la population, engendrant un nivellement à la baisse.

La majorité des catégories socio-professionnelles ont expérimenté les difficultés du marché du travail dans les années 1990 en Argentine, mais certaines ont été davantage touchées.

L'augmentation de l'emploi non déclaré est plus importante au sein des catégories moins scolarisées. Les chefs de ménage peu scolarisés sont donc les moins susceptibles de bénéficier de protection sociale. Ils sont les plus vulnérables à l'instabilité des revenus. Il faut aussi souligner la différenciation des revenus au milieu de la décennie, liée à la demande croissante de qualifications. Le retard technologique du pays et le chômage de masse concourent à l'augmentation des qualifications demandées aux travailleurs. Cela engendre un phénomène de dévaluation éducative qui amplifie la tendance à la précarité sociale et au cercle vicieux de l'indigence.

Le manque de pertinence et de surveillance des programmes encouragent l'usage clientéliste des ressources, marginalisant ainsi plusieurs citoyens des bénéfices de redistribution des politiques (Golberg, 1998 ; Marshall, 2002 ; Waisman, 1999). Les politiques sociales devraient pourtant guider les forces productives vers une intégration dynamique dans l'économie internationale, impliquant la création d'emplois de qualité et l'augmentation généralisée des revenus. Il faudrait pour cela mettre en œuvre des politiques sociales cohérentes, fondées sur l'emploi et la protection sociale, permettant aux individus de faire face aux nombreux aléas d'un marché du travail flexibilisé (Golberg, 1998 ; Altimir, Beccaria et Gonzales Rosada, 2002 ; Marshall, 2002).

Bien qu'il ne soit pas évident d'isoler les effets liés à la seule réforme des lois du marché du travail, ce chapitre illustre comment elle a transformé les conditions socio-économiques. La dernière section met en lumière les lacunes des programmes sociaux et l'usage clientéliste improductif qui en découle. Les politiques sociales n'ont pas assuré l'intégration des individus dans le nouveau schéma économique-productif. Ainsi, il semble que les travailleurs n'aient pas été d'importants bénéficiaires de la réforme.

Dans le prochain chapitre, nous étudierons l'influence des coalitions (syndicats/communauté d'affaires) dans le processus de réforme. Cela permettra peut-être d'expliquer le gradualisme et la lenteur des réformes, le rôle stratégique de la communauté d'affaires et les effets majoritairement négatifs de ces réformes pour les travailleurs.

CHAPITRE III

L'HÉRITAGE PÉRONISTE, LES ACTEURS ET LES COALITIONS

Ce chapitre a l'objectif de décrire l'influence des coalitions au cours du processus argentin de réforme des lois du marché du travail (1989-1999). Nous tenterons d'expliquer la position structurelle, les motivations et l'influence des diverses coalitions actives.

4.1) Le président et son parti

Afin de bien comprendre les réformes réalisées par Menem, il faut se pencher sur les origines et le fonctionnement de son parti. En effet, il semble parfois y avoir opposition entre les objectifs traditionnels du parti et les défis qu'occasionne le néolibéralisme. Or, Menem réussit à transposer les manières de faire du premier aux nouvelles conditions imposées par le second. Nous tenterons de mettre en lumière quelques éléments qui permettent de mieux expliquer les réformes conduites par Menem, soient le corporatisme et le populisme liés au régime de Perón.

4.1.1) Corporatisme, populisme et menemisme

Le mouvement péroniste naît à la suite du passage de Perón au ministère du Travail et des Services sociaux, ainsi que des nombreuses politiques sociales améliorant les conditions de travail et soutenant la création de syndicats. Le péronisme est constitué d'une « forme particulière de corporatisme qui s'appuie sur un leadership charismatique et une rhétorique nationaliste. Ce mouvement est associé, depuis les années 1940, au populisme argentin » (Armony, 2002, p.51). Le corporatisme fonde le pouvoir syndical et assure un électorat fidèle pour le parti. Traditionnellement, le mouvement péroniste est le médiateur entre les politiques

publiques et les demandes de ses membres. Paradoxalement, cet arrangement garantit aux autorités publiques un contrôle important des syndicats (Patroni, 2001).

Le corporatisme est défini comme « un système de représentation des intérêts dans lequel l'État possède la capacité de structurer les organisations représentant des intérêts sectoriels, leur accordant un monopole de représentation et divers privilèges légaux, matériels ou politiques, dans le but de soutenir cette position » (Collier et B. Collier, 1977, p.493). Cette forme d'organisation politique est consolidée par les bénéfices économiques que peuvent distribuer les leaders syndicaux et par l'influence politique qu'ils acquièrent. Leur comportement à l'égard du monde politique est également conditionné par les pénalités qu'ils sont susceptibles de subir : perte de postes, de ressources, de statut, etc. Ces menaces contraignent les leaders syndicaux à adhérer au modèle péroniste sous peine de se voir confisquer la légitimité que représente la « représentation légale » (*legal recognition* ou *personeria gremial*) accordée par le gouvernement (Alexander, 2003).

Le corporatisme est un élément fondateur du populisme développé par Perón, positionnant les leaders syndicaux comme des personnages centraux du système politique. Ils doivent d'abord soutirer des ressources publiques afin de soutenir leur organisation. En contre-partie, ils garantissent l'appui de la force de travail aux politiques et limitent l'ampleur des conflits. Les leaders syndicaux dépendent du gouvernement en termes de ressources et de légitimité. Par contre, ce dernier doit soutenir les organisations de travailleurs pour sa réélection. Ainsi, cet échange de bons procédés entre les leaders du parti et ceux des organisations syndicales assure leur légitimité respective. L'instrument de financement le plus important du corporatisme péroniste est l'affiliation obligatoire des travailleurs aux syndicats.

L'influence de Perón peut être mesurée par les changements apportés au rôle des syndicats et aux conditions socio-économiques des travailleurs. Elle est fondatrice de l'identité politique des travailleurs, qui pour la première fois sont considérés comme un acteur politique à part entière. La législation du travail est celle qui détermine les relations entre le Parti justicialiste et ses électeurs. Le corporatisme est la caractéristique clé des relations entre les responsables des partis et la transformation du rôle des syndicats. Associé au populisme, ce système est si

efficace que, même après Perón, l'identité politique de nombreux travailleurs continue de référer au mouvement péroniste et au chef lui-même.

Les débats sont houleux quand il s'agit de définir précisément le populisme. Nous retiendrons quelques caractéristiques communes aux différentes définitions :

le fait d'en appeler à des secteurs hétérogènes de la société mais en évoquant l'unité du peuple ; le fait d'exalter leurs capacités et leurs vertus régénératrices par rapport à des institutions et des partis prédominants ; le fait de mobiliser des processus de réforme qui combinent modernisation et démocratisation avec la défense de l'ordre et des hiérarchies établies ; et le fait de demander à l'État de jouer un rôle d'arbitre des antagonismes populaires. Enfin, ajoutons qu'on ne saurait concevoir le populisme essentiellement comme une façon de penser le leadership et les coalitions sans tenir compte de certains types de politiques publiques, en particulier celles qui sont orientées vers la dissolution des institutions traditionnelles de l'État et de ses liens avec la société. Ces politiques sont la plupart du temps au centre des tentatives populistes pour régénérer la vie politique et sociale (Novaro, 2002, p.88).

Le parti de Perón a été qualifié de pragmatique par certains auteurs, difficilement situable sur l'échelle « gauche-droite » généralement utilisée pour caractériser les partis (De Ipola, 1987 ; Pinto, 1995 dans Levitsky, 2004, p.27). Le péronisme est historiquement basé sur une alliance avec les classes les plus pauvres et moyennes, de même qu'avec les employés de l'industrie et les militaires. Le PJ n'a jamais été un pur parti de travailleurs, c'est historiquement le « parti des pauvres »¹² en Argentine. En effet, entre 1946 et 1999, chaque fois que le PJ s'est présenté aux élections, il a réuni la majorité des voix des travailleurs mais aussi des plus démunis.

Le péronisme s'appuie sur deux groupes électoraux distincts (Gibson, 1997). D'abord, sur les électeurs urbains des régions industrialisées : ce sont les représentants des travailleurs et des groupes d'affaires dédiés aux entreprises de substitution des importations, dépendants des subventions publiques. Ces groupes sont indispensables pour la bonne marche des stratégies développementalistes de l'époque. Le deuxième groupe, dans les régions moins développées, est composé des agriculteurs, des paysans, des habitants des villes de ces régions et des élites locales (propriétaires terriens, d'établissements ou d'entreprises).

¹² Traduction de l'auteur de *party of the poor*, Mora et Araujo, 1995, p.52, dans Levitsky, 2004, p.25.

Bien que le programme péroniste n'ait jamais poursuivi une idéologie claire et fixe, il est possible d'en identifier quelques caractéristiques fondatrices. Depuis l'impulsion péroniste corporatiste, le marché du travail est soumis à une importante intervention étatique, liée au modèle de substitution des importations (Thorp, 1998 ; Etchemendy, et Palermo, 1996). Cette intervention des autorités publiques s'inscrit notamment au sein du droit du travail (sécurité du travail, salaires minimum, vacances payées, etc). Les autorités publiques gèrent les relations avec les travailleurs : par la reconnaissance des syndicats, à travers la personnalité syndicale, par la médiation des acteurs sociaux et par l'arbitrage des conflits du travail. Le gouvernement contrôle également un système de négociations collectives centralisé entre les entrepreneurs et les travailleurs, système auquel ne participe que la *Confederación General de los Trabajadores* (CGT). Le modèle corporatiste autorise cette dernière à contrôler les contributions patronales et syndicales au système d'*Obras Sociales* (Novick et Catalano, 1992 ; Cortés et Marshall, 1991 ; Etchemendy et Palermo, 1996). Ainsi, le parti de Perón a permis l'intégration des travailleurs au processus politique et redistributif (Collier et Collier, 1991 ; Levitsky et Burgess, 2003 ; Levitsky, 2004).

Les gouvernements après Perón continuent de négocier avec la CGT afin de contrôler les capacités électorales de cette organisation ; celle-ci fait de même afin de conserver une influence sur les politiques. Cela n'est pas sans causer de divisions internes, témoignages de l'hétérogénéité grandissante du péronisme. Malgré les changements et les conflits, l'incidence péroniste demeure la force hégémonique du mouvement. L'identité partisane reste l'élément fondateur de l'allégeance politique argentine.

Toutefois, la base péroniste s'essouffle et, à la suite de la défaite de 1983, les « rénovateurs » sont très actifs afin de restructurer le mouvement (Gibson, 1997, p. 345). Ils souhaitent démocratiser la structure interne et diminuer l'influence historique des leaders syndicaux (Alexander, 2003). La situation économique chaotique associée à la désindustrialisation léguées par Alfonsín favorisent la mise en œuvre de changements politiques et économiques importants. Menem reprend à son compte la conception péroniste de l'exercice du politique et du pouvoir. La victoire (partielle) de 1989 est remportée « sur la base du constat de la

profonde crise sociale, interprétée comme la conséquence des politiques "non péronistes" d'Alfonsín » (Armony, 2004, p. 112).

Le « menemisme », mouvement associé à Menem, se réclame du péronisme « comme la réponse, formulée à partir du péronisme, pour se régénérer en tant que coalition populiste, s'adaptant lui-même aux nouvelles conditions nationales et mondiales [...] » (Novaro, 2002, p.95). Certains éléments du corporatisme et du populisme incarnés par Perón perdurent dans l'ère Menem. Il a l'intelligence politique d'adapter le « dispositif d'énonciation péroniste aux nouvelles formes et aux nouveaux contenus caractéristiques de la mouvance néolibérale » (Armony, 2002, p. 75). Cela lui permet de conduire des réformes néolibérales qui n'ont rien en commun avec la stratégie traditionnelle péroniste.

Durant la campagne électorale, Carlos Menem promet une « révolution productive » accompagnée d'une augmentation des salaires, garantissant un retour de « l'ancienne grandeur du pays »¹³, sans jamais expliquer quels seront les moyens mis en œuvre pour assurer la réussite de ce changement important (Waisman, 1999). Le 14 mai 1989, les péronistes emportent les élections avec 47 % des votes. Cette victoire concrétise la réussite du candidat « antisystème »¹⁴, *caudillo* à l'ancienne¹⁵ provenant de la petite et pauvre province de La Rioja.

Le programme économique de Menem ne correspond pas aux schémas protectionnistes, interventionnistes et keynésiens, axés sur la substitution des importations, promis et généralement conduits par le parti (Murillo, 2003 ; Levitsky et Burgess, 2003). La réforme des lois du marché du travail est annoncée par les autorités publiques comme une condition essentielle du retour de la croissance économique (Cortés et Marshall, 1998). Toutefois, malgré les tentatives de changements, la réglementation associée au marché du travail des années 90 n'évolue pas rapidement. Puisque les lois du travail sont le premier levier des relations entre les autorités publiques et les syndicats, il est difficile pour Menem, qui souhaite conserver cet appui essentiel, d'imposer de tels changements. Les associations

¹³ Armony, 2004, p.87-88.

¹⁴ Selon l'expression de Menem lui-même, dans Armony, 2004, p.86.

¹⁵ L'expression est d'Armony, 2004, p.89.

syndicales détiennent encore assez de pouvoir organisationnel pour contester le processus politique (Patroni, 2001 ; Murillo, 2001) et il ne semble pas stratégique de les confronter.

Le président ne profite pas du début de son mandat afin de promulguer une réforme des lois du marché du travail. Des réactions se font sentir quelques mois plus tard de la part des organisations patronales et des communautés épistémiques et internationale. En effet, la classe d'affaires et les institutions internationales exigent que les changements de la législation du marché du travail soient implantés simultanément aux mesures économiques et commerciales (libéralisations financière et commerciale, privatisations ; dans Etchemendy et Palermo, 1996). Pour ces organisations, la convertibilité et l'ouverture économique ne peuvent fonctionner que combinées à une flexibilité accrue du marché du travail.

Menem doit s'assurer un électorat solide et une classe d'affaires qui lui permettront d'affronter les défis inhérents à l'entrée du pays dans la concurrence économique internationale. Bien que le président présente des caractéristiques populistes, notamment un pouvoir reposant sur des contacts personnalisés, il n'a pas « favorisé les instances de médiation et de dialogue » (Cheresky, 1992, p.34). Il dissout les canaux de communication officiels le liant à sa base électorale traditionnelle. De plus, puisqu'il provient d'une province pauvre et éloignée, il s'attire le soutien des leaders du parti comme de l'électorat des régions. Des postes stratégiques au ministère du Travail, dans la gestion des entreprises publiques et dans la réforme institutionnelle, sont ensuite concédés à plusieurs leaders de ces régions, capables de générer une certaine légitimité électorale (Gibson, 1997, p.347).

De nombreuses études ont déjà explicité les causes et les moyens d'adaptation des partis populistes aux réformes néolibérales généralisées durant la période 1985-2000 : l'entrée politique de nouveaux personnages charismatiques (Roberts, 1995 ; Weyland, 1998), le succès des réformes économiques (Stokes, 2001 ; Weyland, 1999), le clientélisme (Gibson, 1997 ; Gibson et Calvo, 2000) et d'autres mécanismes de redistribution (Dresser, 1991 ; Roberts, 1995 ; Schamis, 1999 ; dans Levitsky et Burgess, 2003). Voyons la façon dont Menem réorganise le discours populiste afin de s'assurer la crédibilité politique et économique nécessaire à la marche qu'il entreprend vers le néolibéralisme.

4.1.2) Néopopulisme, néolibéralisme et changements de coalitions

Knigh (1998, p.248) a montré que l'alliance entre néopopulisme et néolibéralisme est due à l'importance d'établir des relations entre les hommes politiques et les masses, surtout en période d'important changement économique. Armony (2002, p.55) avance que

ces affinités inhérentes ont permis aux néolibéraux et aux néopopulistes de faire coïncider leurs sources ciblées d'appui – strates inorganisées et marginalisées, particulièrement dans le secteur informel –, leurs efforts de centralisation du pouvoir au sommet de l'État – approche verticale qui permet l'application de réformes économiques – et leur capacité de susciter l'appui populaire en promettant d'éviter des dommages beaucoup plus lourds et de compenser les grandes pertes provoquées par l'hyperinflation.

L'auteur ajoute qu'il faut porter attention au « code populiste », soit le fait qu'un leader et son parti revalorisent « une identité, une mémoire ou une origine, afin d'assurer la légitimité (des) choix politiques par leur condition de "sauveur du pays" » (Armony, 2002, p.56).

Il existe donc des liens entre néopopulisme et néolibéralisme, notamment une « tendance réciproque à exploiter – et à exacerber – la désinstitutionnalisation de la représentation politique » (Roberts, 1995, p.113). Le néopopulisme pourrait être qualifié de jumeau politique du néolibéralisme économique. Dans l'Argentine de Menem, l'alliance entre le néolibéralisme et le néopopulisme a produit un « État populiste libéral, caractérisé par un leadership personnaliste et clientéliste, [qui] polarise les identités collectives. Dans la recherche de sa légitimité exclusivement électorale, il distribue des récompenses sélectives qui lui garantissent des résultats. Cela conduira à la démobilisation de la population à l'égard des réformes économiques » (Armony, 2002, p.54).

Ainsi, Menem a

justifié les politiques de libéralisation de l'économie en des termes populistes identifiant leur réalisation avec la reconstruction de la nation et la satisfaction des demandes de redressement social qu'il avait observées durant sa campagne électorale. Il a disqualifié ses détracteurs en tant que représentants d'intérêts illégitimes et auteurs de troubles : la vieille classe politique – dans laquelle il incluait plusieurs chefs péronistes hésitant à suivre ses politiques –, bureaucrates parasites vivant aux dépens de l'administration et des entreprises publiques, etc. Les réformes furent intégrées dans un projet antisystème et

régénérateur qui est venu bousculer les conventions protectionnistes, le corporatisme et les droits sociaux qui étaient en vigueur dans la vie politique en Argentine et que le péronisme lui-même avait imposés durant sa période classique. [...] La proposition menemiste exaltait la force de transformation d'un nouveau sens commun contre l'État et favorable à la privatisation, produit d'une interminable décadence de l'État protecteur et de l'économie protégée [...]. Il faut mentionner que le menemisme a lié ce nouveau sens commun non seulement au credo libéral, mais aussi aux traditions de développement et aux traditions organiques – espoir dans la communion entre tous les secteurs sociaux, la collaboration pour le développement entre le secteur privé et l'État, etc. – qui étaient les composantes de l'ancienne tradition populiste. [...] Par ailleurs l'opposition entre un intérêt général qui ralliait harmonieusement tous les Argentins autour d'importants buts nationaux – stabilisation, modernisation, croissance économique, adaptation aux tendances globales, etc. – et les intérêts particuliers qui étaient incarnés dans la bureaucratie des partis et des syndicats renvoie très fortement à l'idée de régénération du modèle unanimiste du populisme classique (Novaro, 2002, p. 90).

La paradoxale réussite de Menem s'explique par le fait qu'« il reçut autant le soutien des secteurs populaires que des classes aisées. Les premiers votaient pour Menem parce qu'il était péroniste ; les seconds votaient pour lui parce qu'il appliquait une politique économique qui les avantageait » (Armony, 2002, p.66). L'auteur explique que cela est possible parce que Menem produit un discours cohérent, positionnant « l'État menemiste en tant qu'instance centrale de la régulation politique en Argentine [promouvant] une conception normative de l'ordre social [...] ».

Le menemisme agit comme une « coalition populiste réformatrice » au niveau national et comme une « coalition populiste conservatrice » dans les provinces en « donnant priorité à la réalisation des réformes à un niveau pour soutenir les dépenses publiques à l'autre » (Gibson et Calvo, 2000). Les réformes néolibérales n'ont donc pas déstructuré, du temps de Menem, les stratégies traditionnelles de financement des réseaux clientélistes.

Ainsi sont les jeux politiques qui permettent à Menem de s'assurer l'appui électoral nécessaire pour mener à bien un processus de réformes néolibérales. Cela rend possible l'identification des coalitions traditionnelles du Parti justicialiste de Menem et les principaux changements réalisés. Si le président conserve une certaine autonomie dans la réalisation des réformes, la grande bénéficiaire en est la classe d'affaires liée aux secteurs exportateurs compétitifs. Cette communauté d'affaires, qui depuis plusieurs décennies bénéficie d'une

position favorisée, se voit propulsée dans une situation de quasi autonomie. Son rôle désormais central est exacerbé par le fait qu'elle n'est plus confrontée, comme par le passé, à un syndicalisme fort, organisé et bénéficiant de l'appui de la classe politique (Gibson, 1997, p.350). Il paraît intéressant d'examiner les contextes économique et organisationnel entourant le parti de Menem, afin d'en comprendre la transformation.

4.1.3) Pressions économiques et légitimité politique

Menem, après son élection, change l'orientation traditionnelle de son parti. Élu en 1989 sur des promesses respectant le legs de Perón : augmentation des salaires et limite du paiement de la dette (Levitsky, 2004 ; Alexander, 2003), le nouveau président ne met guère de temps à proposer à ses électeurs un programme néolibéral. L'absence de légitimité des mouvements populistes incite Menem à revaloriser le parti par la mise en oeuvre intempestive de politiques néolibérales, afin de prouver bonne foi et crédibilité (Gerchunoff et Torre, 1996, p.736 ; Palermo et Novaro, 1996, p.135-139 ; Levitsky, 2004, p.150 ; Murillo, 2004, p.19). La crise de la dette diminue les moyens de l'autorité publique, sa possibilité d'intervention et son autonomie vis-à-vis des institutions internationales (Salama, 2006 ; Levitsky et Burgess, 2003, p.884), poussant les décideurs et les électeurs à opter pour le changement. C'est également sur de telles bases que Menem se fera réélire en 1995.

Ainsi, les réformes sont présentées par Menem comme « la chirurgie du dernier espoir, exécutée sans anesthésie » (Levitsky, 2004, p.145 ; Grassi, 2003, dans Lindenboim et Dañani, p.112) ; « la seule solution apte à soigner le pays malade de déficit et d'inflation » (Palermo et Novaro, 1996, p.143).

L'environnement économique instaure un climat d'inquiétude et mobilise les électeurs à l'égard de ce qui est présenté comme l'unique et ultime solution aux nombreux maux qui gangrènent le pays. La récession et l'hyperinflation argentines régnant lors de l'élection et au début du mandat de Menem, associées à une absence de devises étrangères, instaurent un climat propice à un changement de modèle économique et politique. La solution néolibérale représente pour les électeurs un changement difficile à intégrer, mais toujours plus acceptable que l'insoutenable statu quo (Weyland, 1998, dans Levitsky et Burgess, 2003).

L'absence de réponse de la gauche politique, incapable de mobiliser l'électorat déçu, conforte l'ancien parti populiste (Levitsky et Burgess, 2003, p.887). La volonté de changement est d'autant plus importante que Menem hérite de la crise d'un parti sortant associé à des politiques keynésiennes hétérodoxes. La mobilisation serait moindre si les difficultés étaient liées à un parti de droite ayant déjà à son actif des politiques néolibérales. Le fait que la situation critique ait été léguée par l'Unión Cívica Radical (UCR), parti de la transition démocratique mené par Raúl Alfonsín (1983-1988), instaure l'idée qu'aucune alternative n'est possible et que la réussite économique passe nécessairement par des politiques néolibérales, nouveau credo du parti péroniste (Gerchunoff et Torre, 1996 ; Palermo et Novaro, 1996 ; Gibson et Calvo, 2000 ; Etchemendy, 2001 ; Levitsky, 2004). En Argentine, le déclin de la production de masse et l'augmentation des secteurs tertiaire et informel fragmentent, depuis la transition démocratique, l'identité de classe et l'adhésion politique. Le succès relatif du début des réformes et la capacité de Menem à compenser aux perdants en bénéfices matériels cristallisent l'idée que la réforme néolibérale est la seule solution acceptable.

4.1.4) Faible structure organisationnelle : fluidité hiérarchique et autonomie décisionnelle

Il est clair que des changements au sein de l'autorité d'un parti peuvent faciliter la mise en place de réforme et, du coup, permettre de changer la stratégie comme la coalition dominante du parti. Deux caractéristiques des partis populistes favorisent l'élaboration de réformes néolibérales : la fluidité de la hiérarchie du parti et l'autonomie des ministres à l'égard de l'autorité du parti, des syndicats et d'autres acteurs au sein du parti (Harmel et Janda, 1994 ; Panebianco, 1998 dans Levitsky et Burgess, 2003).

Le parti que préside Menem est, par tradition, lié à la personnalité charismatique du chef, Perón à l'origine. Cela influence son développement et produit une hiérarchie poreuse, à la structure historiquement fluide et flexible. Les gouvernements successifs contournent les institutions afin de traiter directement avec le chef (Levitsky, 2003, 2004). Ces caractéristiques engendrent un parti sans ministères cohérents, règles internes effectives, procédures efficaces, mécanismes fixes de recrutement ou bureaucratie centrale permettant de

forger des plans de carrière. Cela implique que des réformateurs et des étrangers au parti¹⁶ s'incrustent rapidement. À titre d'exemples historiques, citons Isabel Perón (1974) et Maria Vernet (1984), devenues personnalités politiques sans passer par les échelons traditionnels du parti. De la même façon, les leaders politiques peuvent être rapidement éjectés du système politique. Bien que générant régulièrement inefficacité et désordre, cette fluidité permet à Menem de transformer le programme du parti sans rencontrer trop d'opposition.

Etchemendy (2001, p.4) donne un exemple flagrant de cette autonomie exécutive. Menem crée, dans le but de coordonner la réforme de l'administration publique, la Comisión Executiva para la Coordinación de la Reforma Administrativa (CECRA), sous la supervision directe du ministère de l'Économie. Cette commission est composée de cinq membres travaillant en parfaite confidentialité. La CECRA est donc épargnée de la pression politique exercée par le Congrès et d'autres agences d'État. Un des principaux responsables de la commission la qualifiera de lanterne éclairant chacune des décisions concernant la réforme administrative (Guio et Etchemendy, 1997, p.21 dans Etchemendy, 2001, p.5).

Menem éloigne les anciennes coalitions de la formulation des politiques, leur laissant quelques accès, mais imposant une nouvelle équipe. Après son élection, il reconstruit l'équipe du Conseil économique national, privilégiant les technocrates pouvant dessiner un plan d'action économique crédible aux yeux des coalitions internationales et d'affaires.

Les ressources syndicales sont remplacées par des fonds publics, ce qui dépouille l'ancienne base électorale qu'étaient les travailleurs, transformant le PJ en parti de patronage. Privées de leurs canaux institutionnels traditionnels, les coalitions syndicales sont facilement érodées de l'arène politique (Levitsky, 2004, p.25). Les anciens rénovateurs à la recherche de plan d'avenir, à défaut de se voir intégrés dans le processus politique, préfèrent se rallier à Menem (Levitsky, 2003, pp.156-161).

¹⁶ Traduction de l'auteure de *outsiders*, dans Levitsky et Burgess, 2003, p.900.

L'autonomie exécutive du PJ est renforcée durant le règne de Menem, notamment avec la Loi de réforme de l'État (17 août 1989) et la Loi de l'urgence économique (1^{er} septembre 1989).

De plus, le Président autorise plus de

400 décrets basés sur l'urgence et le besoin ; il oppose de nombreux veto partiels – constitutionnellement nuls ou douteux – à des lois adoptées au Congrès, créant une nouvelle jurisprudence. Il modifie la composition de la Cour suprême pour garantir le contrôle sur la révision constitutionnelle de ses propres décisions et se dérober systématiquement aux mécanismes à la base de la division du pouvoir (Novaro, 2002, p.89-90).

Enfin, il manipule les mécanismes constitutionnels afin de permettre sa propre réélection. Cela permet au futur président Duhalde d'affirmer que peu importe qui est le chef du parti, le meneur du mouvement demeure Carlos Menem (Levitsky, 2004, p.162). L'absence de règle interne claire permet au Président d'éviter toute procédure d'imputabilité de ses politiques. Cela lui permet d'inféoder¹⁷ les leaders du parti, privés de moyen de contestation. De plus, l'absence de lien horizontal dans le parti diminue la capacité des critiques de Menem de former des alliances internes. Le président du parti, Antonio Cafiero favorisait des réformes plus lentes et moins profondes, impliquant plus d'intervention de l'État et d'équité sociale. Il dira plus tard que le gouvernement et le Conseil national n'ont joué aucun rôle dans la mise sur agenda et la formulation des politiques décidées et instaurées par Menem et son « cercle restreint de conseillers »¹⁸.

4.1.5) La réforme des lois du marché du travail comme instrument politique

La conjoncture économique pousse Menem à privilégier des réformes néolibérales sans lien avec la tradition péroniste. Toutefois, les politiques sociales sont généralement les plus ardues à modifier et les dernières réformées. La réforme des lois du travail subit un traitement particulier, en termes de profondeur et de lenteur de mise en œuvre (Murillo, 2004). Les lois du travail servent d'instrument politique à Menem afin de rallier les leaders syndicaux et les travailleurs à sa cause électorale, et ce, malgré la pression locale et internationale à opter pour une réforme néolibérale radicale des politiques sociales.

¹⁷ Traduction de l'auteure de *to colonize*, dans Levitsky, 2004, p.158.

¹⁸ Traduction de l'auteure de *party decisions were made in the presidential palace by Menem and a small group of advisors*, dans Levitsky et Burgess, 2003, p.901.

La réforme proposée par Menem durant son premier mandat (1989-1994) vise d'abord à déréglementer les lois du travail. Au contraire, les réformes sanctionnées durant son deuxième mandat (1995-1999) en réglementent certains aspects. Ce paradoxe s'explique par le fait que le parti doive s'assurer une base électorale stable et donc changer son orientation afin de satisfaire certaines demandes des organisations syndicales, déjà malmenées par les réformes des autres secteurs (privatisations, réforme de l'administration publique, libéralisations financières et commerciales, etc.). La réforme des lois du marché du travail a des impacts limités pour les dirigeants et les organisations possédant certains acquis, mais est ressentie fortement par les travailleurs non syndiqués. Cela représente donc un faible coût électoral pour les autorités publiques. Les partisans peuvent davantage influencer les politiques lorsque leurs effets sont concentrés sur un groupe déjà organisé, susceptible de répondre rapidement et de formuler clairement des demandes (Murillo, 2004). Les effets concentrés permettent un schéma précis de redistribution des impacts de la réforme, isolant l'électeur non syndiqué. Toutefois, après la mise en oeuvre des réformes et la mise en place des nouvelles coalitions, la valeur marginale des syndicats diminue, et les effets institutionnels des réformes demeurent.

Les réformes néolibérales de Menem éliminent diverses réglementations : le contrôle des prix, les subsides industriels et les restrictions sur l'investissement étranger. Elles abaissent les tarifs douaniers et permettent la privatisation des entreprises d'État. Cela, additionné aux coupures de l'emploi public, a pour effet l'abolition de 700 000 emplois, seulement au sein de la bureaucratie fédérale (Schvarzer, 2004¹⁹, Gibson et Calvo, 2000). L'accord « macro », favorable aux réformes néolibérales, est donc certainement l'œuvre d'un gouvernement incarné par un chef quasi autonome et redevable à un cercle restreint de conseillers, membres ou proches de la communauté d'affaires. Cela permet de mener à bien une bonne partie de la réforme. Toutefois, les syndicats s'opposent à de nombreuses propositions de la réforme des lois du travail et il est évident qu'ils en nuancent la profondeur. Les organisations les plus puissantes conservent certains avantages dans la gestion des programmes et des fonds

¹⁹ Entretien personnel, 27/07/04.

(Murillo, 2005²⁰). Cela positionne également les syndiqués en coalition bénéficiaire, bien que partielle, de la réforme des lois du marché du travail.

Ainsi, l'instrumentalisation électorale de la réforme des lois du travail prive la communauté d'affaires de la possibilité d'ingérence politique qui lui avait été accordée par la crise et les fenêtres d'opportunités du premier mandat de Menem. Voyons quelle est précisément son implication dans le processus de réforme des lois du travail.

4.2) La communauté d'affaires : fenêtres d'opportunités et couloirs officiels du pouvoir

Nous tenterons ici de déterminer les relations privilégiées entre Menem et la communauté d'affaires. Nous expliquerons que les liens unissant ces acteurs ont été des fenêtres d'opportunités pour la classe d'affaires dans la mise sur agenda, la formulation et la décision du processus de réforme des lois du travail.

Ayant éloigné les influences trop importantes, Menem s'isole et renforce l'autonomie exécutive de l'État (Grassi, 2003, dans Lindenboim et Dañani, p.115). Les changements les plus importants des réformes sont implantés entre 1989 et 1995, généralement en parfaite harmonie avec les exigences de l'entrepreneuriat argentin. Ensuite, ne suivront que des changements gradualistes et des ajustements aux diverses demandes.

La rapidité et la profondeur des premières réformes semblent indiquer que le programme économique et politique était réfléchi en amont par des économistes néolibéraux. Toutefois Menem, prenant le pouvoir quelques mois avant la date officielle, ne dispose pas de suffisamment de temps pour former équipe et programme (Grassi, 2003, dans Lindenboim et Dañani, p.118). Ses décisions sont surtout conjoncturelles : à la crise économique, à la nervosité des divers acteurs et aux confrontations avec les travailleurs. Il profite du climat d'angoisse, de l'insécurité et de la volonté sociale de changement pour dépasser le cadre institutionnel des agences gouvernementales et s'entendre directement avec les acteurs sociaux privilégiés.

²⁰ Entretien personnel, 15/08/05.

L'arrivée au pouvoir du péronisme a d'abord déstabilisé la communauté d'affaires. Toutefois, la conjoncture générale et Menem lui-même lui étant favorables, elle reprend rapidement confiance et profite du processus de réformes.

4.2.1) Nervosité économique et crédibilité politique : l'influence en amont

Il est certain qu'au début du premier mandat de Carlos Menem, le retour au péronisme engendre la nervosité de la communauté d'affaires (Murillo, 2001 ; Acuña, 1998). Les hauts taux d'intérêts, la récession en cours et la dette extérieure sont également des facteurs d'incertitude. Le président doit établir sa crédibilité économique et politique.

La stratégie de Menem, de l'interprétation de la crise aux alliances politiques ; de la nomination de son gouvernement au programme qu'il propose, consiste en une longue suite de décisions pragmatiques : celles impliquant le moins de risques pour son propre capital politique (Grassi, 2003 dans Lindenboim et Dañani, p.113). Il cherche ainsi à protéger la durabilité et la stabilité du gouvernement. C'est donc lors de la mise sur agenda des réformes, issue du climat international favorable au néolibéralisme, et dans la formulation des politiques, que la communauté d'affaires est directement favorisée (Palermo, 1995).

L'intégration de la communauté d'affaires dans le processus politique est à la base de la stratégie de Menem. Les liens avec les industries de la substitution des importations, alliées corporatistes traditionnelles des péronistes, s'affaiblissent à la vitesse de leur perte d'importance économique. Il faut construire une nouvelle relation avec les secteurs plus diversifiés, concentrés et compétitifs à l'international, vecteurs de la transition économique et technologique en cours. Le moyen le plus rapide pour Menem de rétablir sa crédibilité auprès de cet acteur stratégique, appui nécessaire surtout en temps de crise, est d'intégrer plusieurs de ses membres dans la prise de décision. La formulation et la mise en œuvre des politiques découlent désormais de la coopération politique entre le gouvernement néopopuliste libéral et les entreprises mondialisées (Gibson, 1997, p.344-346). La mise sur agenda et la décisions sont, elles aussi, dictées par la communauté d'affaires.

L'intégration de membres de l'entrepreneuriat dans le premier gouvernement de Menem rassure certes les acteurs les plus puissants de l'économie. De même, confrontées à l'hyperinflation (entre décembre 1989 et mars 1990), les autorités publiques répondent par l'intensification de la libéralisation commerciale, l'accélération du processus de privatisations et de déréglementation du marché du travail, empêchant les grèves des syndiqués qui se sentent lésés. Ce sont ces choix politiques qui assurent à Menem l'allégeance générale de la communauté d'affaires argentine. Depuis, elle appuie généralement chacune des actions du ministre des Finances Cavallo, arguant qu'il défait tout ce que Perón avait instauré, incluant la réforme constitutionnelle de 1994, qui permettra la réélection de Menem (Acuña, 1998, p.67).

Avec la mise en œuvre des réformes néolibérales, c'est la structure même du modèle qui favorise la classe d'affaires (Schamis, 1999). L'industrialisation par la substitution des importations et les politiques sociales actives du péronisme sont désormais révolues. Le menemisme, notamment les transformations économiques et politiques qu'il met en route, rassure la classe d'affaires argentine (Acuña, 1998, p.67-70).

Le programme de Menem est celui des groupes les plus puissants, comme le montrent les recommandations de l'Instituto para el Desarrollo empresarial de Argentina (IDEA) concernant un éventuel plan national de l'emploi. Ce document, qui inspire directement la première proposition de réforme des lois du marché du travail, suggère les changements suivants : parité pour les entreprises et les établissements ; réduction des charges sociales à la moitié ; privatisation du système de retraites ; création de contrats de travail temporaires ; création d'une assurance-chômage et limite des indemnités de départ à trois mois de salaire (*Página 12*, 22/10/1989 dans Lindenboim et Dañani, 2003, p.114).

Malgré la Loi de l'Emploi de 1991 (24 070), l'opposition syndicale et les réserves du Congrès font que Menem doit déployer des trésors d'imagination (diviser les organisations syndicales, changer régulièrement de ministre du Travail, accepter une négociation tripartite et renoncer à certains éléments de base de sa réforme) pour finalement avoir gain de cause en 1994 et réformer, en partie, le marché du travail (Etchemendy et Palermo, 1996). La

négociation tripartite, aussi connue sous le nom de *Pacto de Productividad y Equidad Social*, conduite sous le ministre du Travail Armando Caro Figueroa, permet de joindre des représentants de la CGT, de l'UIA et du gouvernement afin de dessiner une loi satisfaisante, et ce, avant de la faire sanctionner par le Congrès. Le fait que la CGT soit impliquée convainc les députés péronistes membres de la Comisión de Legislación del Trabajo d'accepter ces changements et de soutenir la réforme.

À long terme, Menem n'est pas à même de satisfaire la classe d'affaires concernant la réforme des lois du marché du travail. Durant son premier mandat, il ne démontre pas une grande volonté politique de mise sur agenda puis de mise en œuvre de la réforme. Finalement, en 1994, la CGT accepte la flexibilité des contrats de travail et une modification aux indemnités des accidents de travail, changements tant souhaités par la communauté d'affaires argentine et mis à l'agenda du gouvernement depuis déjà cinq ans... Toutefois, l'accord de 1994 est réformé par celui de 1998 à la suite de manifestations. De plus, puisque les syndiqués appartenant à l'ancien régime conservent leurs avantages, les travailleurs évitent à peu près l'épidémie massive de contrats flexibles souhaitée par les entrepreneurs. Menem revoit plusieurs fois la proposition de réforme des lois du marché du travail, mais n'arrive pas à la faire correspondre aux diverses réclamations dont il est assailli.

Les résultats de la réforme des lois du marché du travail sont loin des espoirs de la communauté d'affaires argentine qui souhaite depuis le début la décentralisation complète de la négociation collective, l'arrêt de validité des conventions établies avant les réformes et la flexibilité massive du marché du travail. La classe d'affaires, insatisfaite de la réforme, impute les difficultés économiques du pays au manque de flexibilité du marché du travail et délaisse les postes qui lui sont offerts au gouvernement (Beccaria, 2004a ; Etchemendy et Palermo, 1996 ; Murillo, 2001).

4.2.2) Relations institutionnelles et contacts personnels

Historiquement, la classe d'affaires argentine maintient des relations ambiguës avec les hommes politiques, évitant de passer par le système politique officiel. Cela est encouragé par l'instabilité du système partisan, des règles de gouvernance du processus politique et de celui

de résolution des conflits. Contrairement à l'allégeance indéfectible des syndicats, cette distance maintenue entre les autorités publiques et le secteur des affaires permet à ce dernier d'éviter les coûts de l'instabilité politique (Acuña, 1998).

La faible institutionnalisation du patronat argentin s'explique par plusieurs facteurs : le chaos politico-institutionnel, la force des organisations de travailleurs et les conflits internes de la classe d'affaires (conflits opposant les entreprises tributaires des fonds publics et celles soumises à la concurrence internationale). Cette façon de faire appréciable momentanément ne permet pas aux associations d'affaires de travailler au bien commun ou de favoriser la redistribution des bénéfices qui lui sont concédés : avancée technologique, développement des secteurs à risques, de l'exportation, etc.

Dans l'environnement néolibéral, le besoin d'une association défendant les intérêts de ce secteur perd de son sens, puisque la communauté d'affaires est prédominante dans le fonctionnement économique. L'absence d'« organisation englobante » témoigne du fait que cette dernière gagne en influence vu le démantèlement de l'État et la fragmentation des syndicats (Acuña, 1998, p.68). La division syndicale rend obsolètes les organisations fédératrices de la communauté d'affaires argentine.

L'instabilité politique a empêché toute forme d'organisation du secteur des affaires en associations politiquement ou démocratiquement utiles (Schneider, 2004, p.196-197). Les organisations patronales de l'Argentine de Menem sont parmi les plus faibles et fragmentées de la région. Celles qui pourraient représenter certains intérêts à l'échelle nationale n'ont pas les ressources matérielles et institutionnelles nécessaires à la coordination de leurs demandes. Les consultations ont toujours un angle partisan et exclusif. Cela conduit la communauté d'affaires à privilégier les relations individuelles avec les membres du gouvernement, canaux tellement plus efficaces. En somme, le secteur des affaires, à l'image des politiques, apprend à contourner les institutions afin de résoudre plus rapidement les situations conflictuelles.

Plutôt que d'intégrer les associations d'affaires dans des canaux officiels, Menem privilégie, selon la tradition, les contacts directs avec les hommes d'affaires, (Schneider, 2004, p.192 et

suivantes). Les membres du gouvernement sont susceptibles de consulter régulièrement la communauté d'affaires en communiquant individuellement avec les entrepreneurs, spécialement ceux des plus grandes firmes. Jorge Blanco Villegask, président de l'Unión Industrial Argentina (UIA) dans les années 1990, converse régulièrement avec Domingo Cavallo, alors ministre des Finances. Toutefois, l'UIA ne dispose d'aucune représentation institutionnelle officielle.

L'intégration dans les ministères constitue également des messages clairs de Menem à la classe économique. La nomination de Miguel Roig, un représentant du conglomérat Bunge and Born, groupe oligopolistique et multinational argentin, à la tête du ministère de l'Économie est un message clair. Domingo Cavallo, aussi ministre de l'Économie, était chercheur pour un institut de recherche fondé et financé par les économistes, la Fundación Mediteranea (Schneider, 2004, p.195). Menem intègre également plusieurs membres de l'UCD dans l'administration.

C'est donc avant même la mise en œuvre du processus de réforme des lois du marché du travail que Menem, selon les recommandations des communautés épistémiques et internationale, témoigne de sa solidarité à la classe d'affaires. Cela lui permet de prendre des décisions et de simplement les faire ratifier par le Conseil national (Levitsky, 2004, pp.162-166). Il se distance également de ce conseil en imposant un conseil parallèle : les douze apôtres²¹. Il réunit une commission informelle connue sous le nom de la Commission des dix. Cette dernière fonctionne comme un conseil national officieux, développant les stratégies des campagnes électorales, faisant la médiation des conflits au sein du parti et négociant les listes électorales.

Ces groupes parallèles font office de *think tanks*. Leurs stratégies constituent les décisions officielles. Cette alliance entre les coalitions épistémique, économique et politique est à la

²¹ Les 12 sont : Augusto Alasino, Cesar Arias, Luis Barrionuevo, Eduardo Bauza, Rubén Cardoso, Julio Corzo, Alberto Kohan, Julio Mera Figueroa, Eduardo Menem, Alberto Pierri, Juan Carlos Rousselot et Antonio Vanrell. Il est intéressant de noter qu'une recherche Internet réalisée en octobre 2005 a montré que la plupart de ces apôtres sont maintenant confrontés à leur passé. Plusieurs subissent poursuites judiciaires, emprisonnements, remboursements fiscaux, etc.

base du néolibéralisme. Le peu d'opposition des politiques à l'intervention de l'économie s'explique par l'urgence de résoudre la crise économique et la crédibilité des technocrates. Cela donne lieu, lors de la déréglementation des lois du travail, à d'intenses négociations entre les coalitions.

4.2.3) Appui et réclamations de la communauté d'affaires

La communauté d'affaires argentine s'impose tout au long du processus de réforme des lois du travail. L'entrepreneuriat national s'active dès la mise sur agenda, soutenu par la classe d'affaires internationale et les communautés épistémiques. En effet, avant même la prise du pouvoir par Menem, c'est le processus d'ouverture économique qui est, de par la nature du schéma de production et de redistribution dont il est porteur, favorable aux entreprises. Menem n'a donc pas le choix de sa politique et il se doit de porter allégeance au « dernier remède possible afin d'alléger les maux du pays ».

Les premiers ministres de l'Économie, liés à divers secteurs de la classe d'affaires, préfèrent ensuite sortir de l'arène publique afin de « ne pas prendre de décisions pouvant contrevenir à leur secteur d'activités » (Jorge Born, premier ministre de l'Économie de Menem, Grassi, 2003, dans Lindenboim, et Dañani, p.117). En effet, les caisses publiques sont vides et les entrepreneurs nationaux ne collaborent pas. La communauté d'affaires, qui se retrouve au pouvoir, ne souhaite plus faire partie de la coalition qui décide. Elle préfère s'investir à défendre ses propres intérêts, sachant qu'ils seront pris en compte par les autorités publiques.

L'industrie locale se plaint des pertes de subventions industrielles et réclame davantage de protection afin de contrer la concurrence extérieure. En 1991, le président du Consejo Argentino de la Industria (CAI), réclame une réforme mieux contrôlée, affirmant l'importance d'une législation du travail axée notamment vers la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (Grassi, 2003, dans Lindenboim et Dañani, p.117).

La position de l'UIA est évidemment favorable à l'ajustement structurel. Les organisations patronales avaient instauré des pratiques sous Alfonsín qui ne cessent pas à l'arrivée de

Menem. Ils peuvent aisément faire entendre leurs réclamations à la Casa Rosada. L'UIA, représentant alors le Grupo de los ochos, réclame d'être impliquée avant que ne soient adoptées les lois²², c'est-à-dire dans les étapes de mise sur agenda, de formulation et de décision des politiques. Cette réclamation faite à Cavallo en 1993 aboutit à la négociation tripartite de 1994, qui donne lieu à *l'Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social*.

La réussite générale des mesures entreprises par l'équipe Cavallo est confirmée par cet accord, particulièrement productif par rapport à la veilleuse qui semblait s'être emparée des réformes des lois du marché du travail. Les négociations tripartites intègrent l'UIA dans l'élaboration des lois du marché du travail, en tant que représentante du Grupo de los ochos. Ces acquis maintiennent la classe d'affaires plus éloignée des postes qu'au début du premier mandat de Menem, convaincue dorénavant d'être entendue dans les diverses étapes du processus de réformes. La communauté d'affaires conserve son influence officieuse, agissant dans les coulisses du pouvoir.

Menem doit éviter les crises, notamment les grèves, généralisées sous Alfonsín. Pour cela, et afin de conserver la base électorale péroniste des classes défavorisées de la société, il coopère avec les chefs syndicaux. Nous verrons dans la prochaine section comment il divise les organisations syndicales pour ensuite s'affranchir du dogme péroniste. À la suite de ce changement d'orientation, il récompense les syndicats fidèles et prive de ressources les organisations dissidentes. Les réactions syndicales sont importantes. Nous verrons quelle influence conservent les syndicats dans le processus de réforme des lois du marché du travail.

4.3) *Les syndicats : Fragmentation des organisations de travailleurs*

Cette section doit expliciter comment les réformes contribuent à démanteler les organisations de travailleurs. Nous témoignerons des divergences qui ont permis à Menem de passer nombre de ses réformes concernant directement les travailleurs.

²² Traduction de l'auteure de *antés que salgán las leyes, no después*, dans Etchemendy et Palermo, 1998, p.568.

L'hyperinflation et le déficit fiscal forcent les autorités publiques à entreprendre de rigoureuses réformes néolibérales. Les efforts de stabilisation, accompagnés de la libéralisation commerciale et d'une réforme de l'État (privatisations et réformes des impôts), doivent garantir des sources de revenus supplémentaires. Malgré l'appui général des syndicats aux premières réformes, les effets sur les travailleurs sont mitigés (Murillo, 2001, p.135).

La stabilisation restaure d'abord le pouvoir d'achat des citoyens, qui ne sont désormais plus menacés par l'hyperinflation. À compter de 1991, la réforme des impôts, les privatisations et l'appui renouvelé des sources internationales de financement permettent aux autorités de mener des politiques favorisant l'économie de marché tout en maintenant une augmentation des dépenses publiques. Ainsi, durant toute la décennie, ces dernières agissent comme moteur de la croissance. Elles augmentent plus rapidement que les investissements, encourageant la consommation intérieure. Cela permet, malgré la décentralisation des systèmes de santé et d'enseignement, d'augmenter le nombre d'employés du secteur public, et d'ainsi « créer un réseau d'affirmation sociale – des compensations pour les groupes affectés – surtout dans les provinces les plus pauvres – sous la férule péroniste, et qui étaient essentielles au maintien de la coalition au pouvoir » (Novaro, 2002, p.19-20). L'intelligence de Menem est d'agir en « coalition réformiste » au niveau national, promulguant les réformes néolibérales, et en acteur « conservateur populiste » au niveau provincial, continuant à augmenter les dépenses publiques.

Malgré cela, les réformes contribuent à l'abolition de plusieurs centaines de milliers d'emplois alors que la participation au marché du travail augmente (Schvarzer, 2004²³). Le taux de chômage atteint 18,6 % en mars 1995 (INDEC, 2005). Les réformes des retraites, de la sécurité sociale et des lois du marché du travail affectent les travailleurs, tout en réduisant les coûts et en flexibilisant le marché du travail. Plusieurs auteurs s'accordent pour affirmer que la flexibilité du marché du travail favorise davantage l'abolition que la création d'emplois (Cortés et Marshall, 1999 ; Marshall, 2002 ; Etchemendy, 2001).

²³ Entretien personnel, 27/07/04.

Les réformes réduisent les ressources financières et organisationnelles des syndicats, ressources liées aux relations avec le parti, et qui n'existent désormais plus dans la forme qui était connue. Menem divise les organisations syndicales, concentre les ressources au sein des organisations fidèles et coupe les vivres aux associations dissidentes.

4.3.1) L'appui péroniste et le manque de ressources

Au début de la décennie 1990, plusieurs lois datant de Perón (1946-1955) régulent encore les conditions de travail. Durant son premier mandat, l'administration de Menem présente plus de 20 propositions visant la flexibilité du marché. Seulement quelques-unes deviennent des lois. Ce nombre peu cohérent, surtout par rapport au degré de réalisation des autres réformes, doit être compris à la lumière des réactions syndicales, et du besoin de Menem de conserver sa légitimité à l'égard de cette importante coalition électorale.

La réforme structurelle et le plan d'ajustement de 1989 exigent que les syndicats modèrent leurs réclamations. Preuve de la capacité de mobilisation de Menem, les syndicats acceptent de ne pas demander d'augmentation salariale supérieure aux sommets de l'inflation. Ils réduisent aussi le nombre de grèves générales (13 sous Alfonsín et une seule sous Menem). Le taux d'inflation mensuelle à 200% du début du premier mandat de Menem est certainement un facteur d'acceptation du nouveau schéma politico-économique.

Le règne de Menem commence à peine qu'aussitôt il enchaîne les mesures visant la libéralisation de l'économie. Surprise, la CGT réclame alors des augmentations salariales et la convocation d'un Consejo del Salario Mínimo, Vital et Móvil. Le contexte lié à l'inflation entraîne les manifestations des syndicats des enseignants, du secteur judiciaire et du transport urbain. Les demandes de la CGT préoccupent les autorités publiques qui ont besoin d'une organisation syndicale appuyant les réformes néolibérales. Le leader de la CGT, Saúl Ubaldini, est contesté et la Mesa de Enlace (syndicalisme menemiste et ex-rénovateurs) demande la tenue d'un congrès extraordinaire afin de demander sa démission.

La CGT, grandement déstabilisée par le nouveau programme de Menem, ne peut articuler d'opposition crédible. Le 10 octobre 1989 débute le Congreso extraordinario de la CGT, une

rencontre qui concrétise les divergences. Les désaccords sont importants et divisent l'organisation, pour la première fois sous un gouvernement péroniste. S'opposent deux réactions au programme néolibéral : un syndicalisme qui prétend exercer un contrôle critique et un autre qui appuie intégralement le choix de Menem (Godio, 2000). Le courant contestataire est mené par Ubaldini et Lorenzo Miguel. Le deuxième est composé des syndicats membres de la Mesa de Enlace et d'autres syndicats éloignés d'Ubaldini. Les deux coalitions sont de force pratiquement équivalente : le congrès attribue 644 votes à la CGT Ubaldini-Miguel et 719 à la Mesa de Enlace. Cette victoire partielle mène à la division de l'organisation. La CGT Azopardo, menée par Ubaldini, rassemble les travailleurs de l'alimentation, de l'enseignement, de la fonction publique, de la métallurgie, de la télégraphie, des tramways, des transports maritimes et terrestres, des pharmacies, des universités, de la chimie, du journalisme, du secteur judiciaire, de la construction, des entreprises privées du pétrole et, finalement, les voyageurs de commerce. Au sein même de la CGT Azopardo subsistent des divisions qui concourent à la formation de trois groupes distincts : les « Miguelistas » (UOM, voyageurs et SUPE) ; les « Ubaldinistas » (UTA, OSN et voyageurs) ; et, finalement, une organisation plus distante (ATE, CTERA et les journalistes).

La CGT San Martín, menée par Guerino Andreoni, réunit les secteurs du commerce, de la gastronomie, de la viande, de la construction, de la mécanique, du plastique, de la téléphonie, des textiles et de la santé. La San Martín réunit également les travailleurs du secteur ferroviaire, de la viticulture, du sucre, des souliers, des mines, des assurances, du verre, des taxis, des ranchs, des céréales et du secteur public (UPCN). Il existe également des oppositions au sein de la San Martín : « les 15 » (SMATA, les employés de la santé et du plastique) ; les « ultramenemistas » (la gastronomie) et les « Andreonistas » (UOCRA, viande et commerce dans Godio, 2000, p.1193).

À la suite de cette division, quelques syndicats demeurent indépendants : ceux des banques, de l'énergie (*Luz y Fuerza*) et de la poste. Cette déstructuration syndicale donne à Menem la possibilité de faire sanctionner sa première réforme des lois du travail, avec l'appui de la CGT San Martín.

La San Martín négocie la Loi du travail (Ley de Empleo, 24 070, 1991). Elle obtient en concession l'autorisation de la négociation collective pour les contrats temporaires, et la prise en charge des dettes des syndicats fidèles, soit plus de 400 millions de dollars de l'époque (Etchemendi et Palermo, 1998, p.556 ; Catalano et Novick, 1994, p.11 ; Murillo, 2001, p.147). Menem marginalise la CGT Azopardo qu'il n'invite pas au Consejo Gremial del trabajo. En 1993, le ministre du Travail Enrique Rodriguez propose de décentraliser la négociation collective afin de permettre davantage de flexibilité. Cette proposition est rejetée par les syndicats, malgré la pression de la communauté d'affaires. La CGT argue que le code proposé réduit le paiement du temps supplémentaire, détériore les conditions de travail, abolit les conditions spéciales d'échanges, diminue les contributions des employeurs et menace la négociation collective à l'échelle nationale (Murillo, 2001, p.147). L'accord présenté en juillet 1994 introduit les propositions précédentes, enrichies de quelques nouveautés, créant notamment un comité d'entreprises afin de penser un accord de flexibilité du travail.

Le 8 septembre 1994, Menem remporte les élections. C'est la fin de la CGT Azopardo, dont les membres se retirent (notamment les travailleurs de l'industrie alimentaire et ferroviaire). Le 5 novembre, le MTSS sanctionne la CGT San Martín comme la seule centrale syndicale représentative. Le gouvernement signe un accord avec la CGT afin d'obtenir son soutien dans la refonte des lois concernant les petites et moyennes entreprises, les accidents de travail et la suspension des conventions collectives dans les entreprises en faillite (ministère du Travail argentin, 1994, dans Murillo, 2001, p.146). La Loi sur les accidents de travail (24 028/94) est sanctionnée, retour de balancier de la centrale syndicale vers Menem.

En décembre 1994, certains syndicats particulièrement affectés par les désaccords internes à l'égard des réformes (CTERA, ATE, la gauche de l'ancienne CGT Azopardo-ubaldiniste et certains syndicats de services), se dissocient de la CGT pour former la CTA (D'abord Congreso, ensuite Central, de los Trabajadores Argentinos). La CTA s'oppose aux réformes et participe à la création d'un nouveau parti politique, le Frepaso (Frente por un País Solidario). Ce dernier affirme que l'ancien modèle syndical, soutenu par sa dépendance au pouvoir politique et son degré de complicité avec le pouvoir économique, ne sert plus à

canaliser les demandes et les intérêts de ses membres (Godio, 2000, p.1196). À la suite des réformes de 1995, les anciens de la CGT Azopardo s'opposent au régime de Menem. Ce dernier propose la libre affiliation syndicale, rejetée par la CGT puisqu'elle remet en cause la reconnaissance légale, privilège des syndicats péronistes. La CTA réclamera en 1997 la reconnaissance légale (*personería gremial*).

À la fin de l'année, un nouveau mouvement rassemble plusieurs syndicats importants : UOM, SMATA, FAECyT, Luz y Fuerza et Asociación Bancaria. Ce groupe souhaite maintenir ses liens traditionnels avec le péronisme, mais aussi son autonomie. Cela le conduit à se distinguer de la ménémiste CGT San Martín. Le premier février 1995, un important syndicat, l'Unión General de los Trabajadores del Transporte (UGTT), annonce la création du Movimiento de los trabajadores argentinos (MTA), conduit par Hugo Moyano du secteur du transport, Manuel Palacios de l'UTA et Ubaldini. Les puissants syndicats de chauffeurs créent ainsi une faction populiste à l'intérieur même de la CGT.

La CTA et le MTA rejettent d'emblée toute proposition de déréglementation (Ramirez, 1993 ; CTA, 1994 ; MTA legal advisor H. Recalde, entretien personnel dans Murillo, 2001, p.147). Ils réclament plutôt l'annulation de la Loi de l'emploi (24 070, 1991), l'établissement de lois visant la protection et la sécurité du travail, la mise en place de conditions de travail plus favorables aux travailleurs, une réduction de la semaine de travail et l'augmentation du temps de vacances (CTA, n.d. ; Recalde, 1994 dans Murillo, *idem*). Le gouvernement ignore toutes les propositions de la CTA. L'activité syndicale marginale est encouragée par l'incapacité de la CGT de s'opposer aux réformes de Menem. Cela intensifie les conflits au sein des organisations de travailleurs, surtout dans le secteur public des provinces les plus pauvres et les plus affectées par le chômage : Salta, Tucumán et Jujuy. (Godio, 2000, p.1207). On assiste à d'importantes manifestations des enseignants et des fonctionnaires réclamant des augmentations de salaires et l'amélioration de leurs conditions de travail. À partir de 1996, le Frepaso et l'UCR se joignent aux travailleurs et participent à diverses manifestations visant à discréditer le gouvernement Menem.

Les réclamations syndicales ont provoqué quelques concessions de la part des autorités publiques. Elles reçoivent des fonds afin d'établir une assurance concernant les accidents du travail. Naissent également des institutions de surveillance des syndicats dans les petites et moyennes entreprises. En 1998, une nouvelle réforme des lois du travail permet d'augmenter le pouvoir de négociation des syndicats nationaux et d'annuler certaines clauses approuvées en 1991 et 1994. Mais les concessions de 1998 semblent surtout destinées à calmer les réclamations des organisations de travailleurs dans une optique électorale.

4.3.2) Identité partisane et compensations syndicales.

Si le corporatisme demeure d'actualité durant les années 90, cela signifie qu'il joue encore une fonction dans le système politique. Il doit permettre de subordonner les demandes des syndicats aux politiques. Les relations entre Menem et les organisations de travailleurs sont définies par deux éléments (Patroni, 2001, p.272). Le premier est la division que provoque Menem dans le mouvement afin d'en accroître la diversité et d'en réduire la coordination. Le second élément est la lenteur maintenue dans le processus de réforme des lois du travail. Puisque le schéma corporatiste perd toute efficacité en absence des syndicats, il faut protéger ces alliés stratégiques.

En Argentine, malgré les impacts des réformes, l'identité et la loyauté partisans expliquent le fait qu'il n'y ait pas autant de mobilisation que durant le mandat d'Alfonsín. Suivant les positions de la faction pro réforme, la CGT unifiée accepte la stabilisation et les privatisations. Elle reçoit des compensations dans le cadre des privatisations : des facilités pour les travailleurs et les syndicats dans l'accès à la privatisation, notamment celle de la protection sociale. L'accord des privatisations s'explique par l'importance de ces réformes dans le cadre de la stabilisation. De plus, ces mesures économiques ne sont pas prioritaires pour les CGTistes, comme peuvent l'être les politiques sociales (les lois du travail, la gestion des fonds de pension ou des *Obras Sociales*). Après sa réunification, la CGT reçoit des concessions quant à la réforme des pensions et de la sécurité sociale (Murillo, 2001, p.148).

Le changement de politique au sein des péronistes divise tout de même la CGT entre octobre 1989 et mars 1992 (Murillo, 2001, p.150). Affaiblis, les syndicats perdent beaucoup à cause

de cette séparation. La déréglementation contribue à diminuer la participation syndicale. L'excédent de force de travail, la perte d'importance relative des secteurs traditionnellement liés aux syndicats (secteur public et industrie manufacturière); les changements dans la structure de l'emploi au détriment des grandes entreprises, les nouvelles formes d'emplois (emplois temporaires, à temps partiel ou non déclarés) de même que la rotation intensifiée de la main d'œuvre sont autant de facteurs contribuant à la perte d'importance et de représentation des syndicats (qui passe de 67 à 39 % entre 1989 et 1999, Marshall, 2002, p.16 ; Waisman, 1999)

Le gouvernement réduit les ressources étatiques, punissant la faction dissidente et encourageant la plus fidèle. Cela conduit à créer de la désaffection, notamment parmi les organisations liées à la CGT Azopardo. Les syndicats péronistes sont conscients, tout au long du processus, que leur division permet au gouvernement de manipuler la compétition au sein du parti monopolistique. Cette compétition leur coûte finalement le contrôle des contributions des fonds de pension, des décrets réduisant la négociation des salaires et les grèves dans les services publics. Finalement, passe également la Loi de l'emploi (Ley de Empleo, 24 070, 1991).

L'événement réconciliateur a lieu début 1992, lorsque le gouvernement annonce qu'il souhaite déréglementer les fonds de pension. Dans le but d'augmenter leur pouvoir de négociation, les factions s'unifient en mars. Cette unité leur permettra de mieux faire entendre leur voix et de rejeter ou nuancer plusieurs tentatives de réformes.

La CGT unifiée organise en septembre 1995 la seule grève générale que devra affronter Menem, rassemblant plus de 60 000 personnes devant le Congrès, afin de dénoncer la libéralisation des *Obras Sociales*. Cet événement se veut également un témoignage de la force de la CGT unifiée. Afin de faire cesser le conflit, le gouvernement concilie une diminution des négociations salariales, des compensations pour les travailleurs d'entreprises privées, des subventions pour l'accès à la propriété des syndicats et la participation de ces derniers dans la réforme des pensions et celle des *Obras Sociales*. La CGT obtient l'exclusion

de la gestion de l'assurance-santé publique, des subventions pour la restructuration des fonds sociaux et des délais dans la mise en œuvre des changements.

Finalement, l'unification de la CGT augmente la capacité des syndicats à obtenir des concessions. Ils seront récompensés en étant intégrés et en disposant d'influence dans le deuxième mandat de Menem (1995-1999). La réforme de 1998, comme celle de 1994, conserve la Loi 14 250 et le renouvellement automatique des conventions collectives. Cela permet aux accords négociés avant les réformes de continuer à s'appliquer pour ceux qui souscrivent déjà et épargne donc la stabilité du travail d'une part non négligeable des travailleurs.

Ainsi, les concessions réalisées par les syndicats leur permettent de bénéficier de compensations à travers le processus de réforme. Le fait que la réforme des lois du travail ne soit pas menée à terme est en soi un avantage pour les syndiqués. En effet, la mise en œuvre de la première formulation (correspondant sensiblement à la volonté de la communauté d'affaires nationale et internationale, des communautés épistémiques et des institutions internationales) aurait constitué un tout autre défi pour les travailleurs et leurs conditions socio-économiques. Malgré cette position avantageuse, ce sont surtout les leaders des organisations les plus importantes qui sont récompensés. Les associations moins fortunées ou organisées sont davantage pénalisées. Cette stratégie politique permet à Menem de conserver ses appuis les plus puissants et surtout les plus fédérateurs.

4.3.3) Division politique et disparité sociale

La division syndicale permet à Menem de passer nombre d'éléments de sa réforme des lois du travail. La décentralisation de la CGT diminue la cohérence de ses revendications. Une minorité de syndiqués adoptent une stratégie différente, constituant de nouveaux syndicats (CTA, MTA), même un nouveau parti (Frepasso), alliance des péronistes dissidents et des groupes de centre-gauche, dans le but de témoigner de leur résistance aux réformes de marché.

La division de la CGT témoigne de la crise que vit le leadership du parti et du mouvement péroniste. L'incapacité de se rassembler contribue au changement du mouvement et du rôle politique des leaders syndicaux. Toutefois, Menem conserve sa force de mobilisation et demeure relativement populaire au sein de son parti comme de la société en générale. En 1996, il a déjà fait adopter quelques lois et décrets qui permettent de déréglementer les lois du travail et de déstructurer l'implication des syndicats dans le processus politique (décret 2184/1990 ; loi 24 013/1991; loi 24 185/1992 et 24 460/1995).

À partir de la deuxième moitié des années 1990, le nombre de bénéficiaires d'une protection sociale tend à diminuer constamment, déclinant en termes absolus d'environ 1 500 000 personnes (voir appendice i : La participation aux *Obras Sociales*). La réforme encourage la disparité des prestations en permettant aux *Obras Sociales*, par le décret 504/98, d'offrir une couverture moindre aux nouveaux adhérents. Le chômage élevé, l'importance de l'économie informelle et celle du travail au noir expliquent cette fracture sociale (Repetto, 2004, p.20). Ajoutons à ces trois facteurs la déréglementation du travail qui facilite le passage entre emplois et chômage sans assurer de protection sociale aux exclus du marché du travail formel et déclaré.

Tout au long du processus de réforme des lois du marché du travail, Menem monnaie les appuis des syndicats en faisant plus ou moins pression grâce à la question de la réforme des *Obras Sociales* (voir appendice j : La réforme des *Obras Sociales*). À la fin 1998, le système est pourtant complètement libéralisé et les syndicats perdent le contrôle de la gestion et de l'administration de ces organisations.

Certains des groupes péronistes tentent de s'adapter au nouveau contexte et diversifient leurs activités dans la privatisation des services sociaux (FATLyF, FOETRA, SUPE et SMATA dans Murillo, 2001, p.170 ; Repetto, 2004, p.23). Ce sont les plus riches et les mieux organisés. Les petits groupes disparaissent, laissant souvent leurs bénéficiaires sans moyen d'accéder au nouveau système. Cela génère un important lobby et produit des stratégies clientélistes d'appropriation de la bureaucratie (Repetto, 2004, p.39). On assiste à la

privatisation de l'espace public, conquête et preuve du pouvoir des organisations ayant les moyens de s'insérer dans l'économie mondialisée.

Il paraît évident que la collaboration des syndicats péronistes facilite la mise en œuvre rapide du processus de réformes néolibérales, retardant et nuancant toutefois celles des lois du travail et des *Obras Sociales*. Les syndicats rebelles rejoignent finalement les rangs de la faction pro réformes, qui compte également des leaders provinciaux et des nouveaux alliés du secteur des affaires (Gibson, 1997 ; Corrales, 1997 dans Murillo, 2001, p.171). Bien qu'il y ait consensus quant à l'importance du leadership charismatique de Menem dans la mobilisation des syndiqués (Novaro, 2002 ; Acuña, 1995 ; Palomino, 1995 ; Murillo, 2001), il est également possible de percevoir les compromis personnels entre les officiels du gouvernement et les leaders syndicaux.

La loyauté des syndicats de travailleurs argentins va dans le sens des théories néocorporatistes qui affirment l'importance de l'identité partisane. L'autorité des leaders nationaux afin de contrôler leurs adhérents est une composante clé des échanges entre les coalitions d'acteurs sociaux et les autorités publiques (Offe et Wiesenthal, 1985 dans Murillo, 2001, p.171). En Argentine, les hauts taux de chômage, résultat de réformes néolibérales implantées promptement, favorisent la légitimité des leaders syndicaux. Ces derniers contiennent la mobilisation populaire, ce qui leur permet de conserver leur crédibilité à l'égard du gouvernement et, pour certains leaders, ceux des organisations les plus importantes, d'obtenir des compensations, notamment dans la réforme des *Obras Sociales*. Dans un tel contexte, les grèves sont moins efficaces que la négociation puisque l'équilibre des pouvoirs peut éventuellement favoriser les leaders syndicaux. À l'inverse, permettre ou encourager une grève saurait convaincre les autorités publiques de couper tout moyen aux organisations syndicales, et donc à leurs leaders.

4.3.4) Critiques sociales et oppositions politico-syndicales

La réforme des lois du travail en Argentine montre que le manque d'autonomie des syndicats, associé au corporatisme, n'empêche pas les organisations de travailleurs de s'opposer aux réformes des politiques sociales (Patroni, 2001, p.273). Toutefois, les liens traditionnels entre

les organisations syndicales et le parti au pouvoir augmentent le conflit entre leurs membres. Le néolibéralisme accroît les difficultés de fonctionnement de certains aspects du corporatisme, notamment en ce qui a trait aux pratiques organisationnelles des syndicats.

La réaction syndicale est souvent défensive, dans la mesure où les organisations ne présentent pas de contre solution et n'ont plus d'accès institutionnel pour dominer le processus de réformes. Le menemisme a créé une culture politique conservatrice, réformatrice et hégémonique (Godio, 2000, p.1194). Le régime néolibéral conservateur bloque tout renouvellement des organisations syndicales, qui ne souhaitent pas se distancer du péronisme mais ne sont pas en accord avec les actions du menemisme.

Lors des élections de mai 1995, les forces politiques d'opposition (Frepaso et UCR) remportent 50 % des suffrages. Les difficultés s'accumulent et la position de Menem est de plus en plus instable. Cela se concrétise le 26 août 1996 par le départ de Cavallo qui, dans sa relation avec Menem, représente l'alliance politique de l'élite économique et des secteurs populaires. En perdant Cavallo, Menem regagne leur confiance mais risque de s'attirer les critiques des investisseurs nationaux et étrangers. Toutefois, il change la donne en remplaçant Cavallo par le président de la Banque centrale du pays, Roque Fernández.

Au début 1996, malgré les difficultés, le menemisme conserve sa prédominance dans l'arène politique. Toutefois, certaines oppositions surgissent au sein des secteurs péronistes. Ces derniers contestent les taux de chômage records et la fermeture de nombreuses entreprises. Au cours des années qui suivent, Menem subit des critiques de toute part : l'UCR, les partis socialistes, les sociaux démocrates, le PC, etc. Les résultats négatifs de l'élection au Congrès de 1997 et la perspective d'une défaite en 1999 encouragent Menem à ne pas négliger les relations avec la CGT. Cela semble le facteur le plus important dans la négociation de 1998, qui annule pratiquement tous les changements des précédentes réformes et mécontente grandement l'UIA.

La société argentine et les syndicats constatent pourtant la déstructuration économique et sociale que causent les politiques de Menem. Pour comprendre l'« anti-menemisme » qui

s'en suit, il faut porter attention à la société qui a l'impression d'avoir été lésée par les autorités publiques et les réformes néolibérales. Les acteurs sociaux se sentent trahis par un gouvernement qui promettait l'entrée du pays dans l'économie internationale. Pourtant, la situation réelle est toute autre : « il n'y a pas de futur pour les jeunes, pour les femmes ou pour les vieux [...]. Le chômage touche 2 000 000 de personnes dont 800 000 jeunes et 1 000 000 de femmes. Le système éducatif instruit un tiers des jeunes : les autres deux tiers n'auront jamais d'emploi de qualité faute d'éducation suffisante. Les retraités reçoivent 200 dollars par mois (et l'insécurité augmente partout) » (traduction de l'auteure, Godio, 2000, p.1216).

Aux élections de 1999, le Frepaso et le Parti radical s'allient sous le nom de *l'Alianza*. En octobre, la victoire de cette nouvelle organisation, avec Fernando de la Rúa à sa tête, semble une conséquence logique du controversé programme économique et social de Menem. Le taux de chômage pousse une partie importante des travailleurs (ou chômeurs) à abandonner la loyauté au péronisme et à voter pour l'opposition. Les travailleurs autonomes et ceux des entreprises n'ayant pas survécues au néolibéralisme changent d'appartenance politique. Ils désarticulent le menemisme dont la force politique résidait dans l'alliance entre les plus démunis, les travailleurs et la communauté d'affaires.

Stratégique et mobilisateur, Menem réussit à réinterpréter le péronisme dans la réforme des lois du travail. Il transcende les différences de classe et rallie les bénéficiaires et les perdants du processus de réforme (Armony, 2002 ; Novaro, 2002 ; Etchemendy, 2003 ; Repetto, 2004). Pressé par la conjoncture économique et aidé par la structure fluide de son parti, il implante des réformes néolibérales dans plusieurs secteurs de l'économie. Il continue, avec la lenteur de la réforme des lois du travail et un système de patronage, à cautionner le clientélisme dans ses relations avec quelques individus et organisations lui assurant allégeance et réélection : les leaders syndicaux et la communauté d'affaires. Son œuvre a été de satisfaire les demandes de ceux qui détenaient déjà le pouvoir, servant les leaders des organisations, mais pas les syndiqués ni les travailleurs (Etchemendy et Palermo, 1998 ; Murillo, 2001 ; Schamis, 1998 ; Schneider, 2004 ; Levitsky, 2004).

En conclusion, si les politiques sociales servent d'instrument politique à Menem dans la route vers sa réélection, elles ne permettent pas, malgré le semblant de reprise de la croissance, de favoriser la création d'emplois, ni la mobilité sociale. Elles ont au contraire encouragé l'instabilité des emplois et la perte de la protection sociale, générant ainsi de la précarité sociale. Le clientélisme associé aux programmes sociaux pénalise les plus vulnérables, davantage affectés par les politiques sociales néolibérales.

CONCLUSION

RÉFORMES NÉOLIBÉRALES, FLEXIBILITÉ, INSTABILITÉ, PRÉCARITÉ

Le but de ce mémoire était de déterminer les changements dans les conditions socio-économiques des travailleurs et l'influence des coalitions dans le processus de réforme des lois du travail argentin (1989-1999).

Les effets généraux des réformes néolibérales sont plus évidents que ceux liés à la seule déréglementation des lois du travail (Marshall, 2002). Les réformes encouragent le déclin des salaires, l'inégalité dans la distribution des revenus, l'individualisation du travail et la diminution du nombre de grèves (Stiglitz, 2005). La déréglementation du travail et la libéralisation de la protection sociale servent surtout à appuyer les réformes économiques. L'objectif de la déréglementation était la réduction des contraintes à la création d'emplois par la flexibilité accrue du marché du travail. Il n'est malheureusement pas atteint : apparaît plutôt l'instabilité de l'emploi associée à la perte de la protection sociale.

Les autorités publiques ont prévu la déréglementation du marché du travail afin de confirmer leur crédibilité à l'égard des communautés épistémiques, des institutions internationales et de la communauté d'affaires nationale (Marshall, 2002). L'étude du jeu des coalitions a confirmé que les fenêtres d'opportunités ouvertes pour la communauté d'affaires étaient inhérentes au schéma politico-économique contemporain. En effet, avec le démantèlement de l'Etat-providence, les communautés d'affaires nationale et internationale sont placées au centre de l'arène économique, et souvent politique. Ce mémoire montre la prédominance de la classe d'affaires dans la mise sur agenda, la formulation et la décision associées au

processus de réforme argentin, notamment la réforme des lois du travail. Toutefois, les divisions de la communauté d'affaires et l'influence historique des syndicats poussent Menem à modifier plusieurs fois la réforme. Ces changements représentent un instrument de négociation afin de faire accepter les autres réformes sans contestation (Murillo, 2001). Cela montre que si la communauté d'affaires est favorisée par le climat général, les syndicats peuvent tout de même influencer le processus de réforme des politiques sociales.

Le chômage élevé agit comme une barrière à tout mouvement visant à défendre les acquis des organisations de travailleurs (Palomino et Senen, 1995 dans Gonzales, 2002, p.103). Malgré une certaine résistance, les travailleurs soutiennent, motivés par leur identité partisane, un programme contraire à la tradition péroniste. Ils négocient de façon asymétrique, toujours apeurés par l'idée de perdre leur statut. Cette asymétrie est exacerbée par la diminution de moitié de l'activité syndicale durant l'ère Menem (Gonzales, 2002 ; Murillo, 1999, 2000, 2001 ; Marshall, 2002). Même si les travailleurs réussissent à se faire entendre à plusieurs reprises au cours de la réforme gradualiste des lois du marché du travail, ils encaissent les effets généraux et ne bénéficient pas d'une réelle intégration sociale et politique. Cette intégration doit se faire dans les étapes de mise sur agenda et de formulation, et non en réaction à la décision des politiques comme cela a été le cas en Argentine.

Si les syndicats ont pu s'interposer dans le cadre de la réforme des lois du marché du travail et en retarder la mise en œuvre, ils n'ont pas été assez avertis pour s'assurer une intégration politique au sein des autres domaines de réforme. Ils voient s'écrouler le modèle de protection sociale bâti sur les prémisses de Perón et ne peuvent faire entendre leurs demandes de façon cohérente. Ils sont instrumentalisés par Menem, président stratégique conditionnant appuis et compensations à la réussite des réformes. Finalement, ils confrontent un marché du travail hostile, aux taux de chômage records, même en période de croissance économique. Ils sont forcés de constater la perte d'influence de leur organisation. Les plus puissants syndicats peuvent se réinsérer dans la course ; ce n'est pas le cas des organisations moins importantes qui fusionnent ou disparaissent. La désaffiliation, liée à la division des organisations syndicales, est également porteuse de disparités économiques et sociales.

Le peu de cohérence institutionnelle et le système clientéliste de Menem (compensations directes de gestion et de participation, notamment dans la privatisation des services sociaux, bénéfices monétaires, intégration politique des individus) privent les travailleurs et les citoyens de canaux de communication officiels et surtout fonctionnels avec le gouvernement. Menem préfère les discussions directes et les compensations personnelles avec les leaders des organisations syndicales et de la communauté d'affaires. Son régime, enraciné dans le clientélisme politique et les intérêts économiques, n'a pas favorisé l'intégration sociale et politique auxquelles peuvent aspirer les citoyens d'un État de droit.

Les transformations du marché du travail et de son organisation ont modifié la position structurelle des différentes coalitions. La mondialisation, associée à la libéralisation commerciale et financière, génèrent des possibilités accrues pour les entrepreneurs, pouvant délocaliser leurs investissements là où ils sont avantagés. Cela n'est pas permis aux travailleurs, pour lesquels la mobilité sociale est conditionnelle à la disponibilité des ressources personnelles. Les plus vulnérables sont les plus touchés par les réformes et leurs effets sur le marché du travail. Les contrats à durée déterminée, le chômage structurel et la sous-traitance diminuent l'importance des syndicats ainsi que leur capacité à faire pression afin de s'attirer ressources et privilèges. Les autorités publiques n'ont plus les possibilités d'autrefois et doivent recourir aux entreprises dans certaines fonctions, accroissant ainsi encore l'autonomie de ces dernières (Golbert, 1998). Mais ces acteurs lucratifs ne peuvent répondre à la demande d'intégration sociale, auparavant assurée par l'État (Castell, 1997, p.408). La firme peut alors devenir une organisation d'exclusion sociale : la flexibilité et la précarité des relations de travail augmentent le climat d'incertitude et la vulnérabilité sociale. L'absence de protection sociale pénalise le citoyen qui se voit privé de ressources pseudo universelles. Il est confiné à la précarité sociale lorsque, faute d'emploi et de protection sociale, il ne peut prévoir à moyen ou long terme afin d'envisager sa propre mobilité sociale ou celle de sa famille.

Les nouvelles règles du jeu de l'économie mondialisée pourraient devenir des instruments d'intégration si, dans le futur, l'excédent de force de travail s'assemble afin de redonner vigueur et capacité de représentation aux syndicats. La clef de l'épanouissement de la

démocratie et de la citoyenneté en Argentine réside dans l'action des coalitions et des partis politiques. Ces acteurs doivent agir en concertation afin d'amplifier le rôle des autorités publiques et de développer l'économie. Ils doivent également considérer la réduction des inégalités comme un élément central de l'agenda politique. Cela impliquera plus d'investissements dans la santé, l'éducation, l'assurance emploi, de même qu'une meilleure redistribution des revenus des groupes organisés et autonomes vers le secteur civil. Il faudra également repenser les institutions afin de les doter de davantage d'efficacité, de crédibilité et de légitimité (Waisman, 1999).

Ainsi donc, ce mémoire a montré que les seules forces du marché ne peuvent garantir l'emploi et la protection sociale des citoyens dans un État de droit où chacun mérite le respect de sa dignité exprimé par la reconnaissance de ses droits politiques, économiques et sociaux. Pouvoir bénéficier d'un emploi stable et d'une protection sociale alliant éducation, santé, retraite et assurance-emploi est nécessaire pour le développement et l'épanouissement de l'individu et du citoyen contemporain. Les autorités publiques doivent conserver une autonomie enracinée dans les demandes sociales, mais suffisamment indépendante pour éviter la construction de coalitions clientélistes. Cela passe par des canaux officiels de communications et des institutions efficaces. L'absence de telles institutions politiques et sociales enferme les plus vulnérables de la société dans la précarité sociale, ne pouvant présumer de ce que sera leur avenir et celui de leur famille.

APPENDICE A

LE CHAOS SOCIOPOLITIQUE ET L'INFLUENCE DES SYNDICATS

Cette annexe veut illustrer l'instabilité des institutions argentines. La grande alternance des régimes et l'instabilité politique (du régime populiste conservateur de Perón, aux régimes militaires orthodoxes ou libéraux, et au néolibéralisme de Menem) ont permis aux autorités publiques de constamment déstabiliser les organisations pour négocier avec celles qui les avantageaient.

Cela est particulièrement sensible à l'égard des syndicats. Il existe plus de 1500 organisations syndicales en Argentine.

Les principaux syndicats des secteurs public et privé sont les suivants :

<i>Sigle</i>	<i>Nom</i>	<i>Nombre d'adhérents ou origine</i>
<i>Secteur public</i>		
ATE	Asociación de los trabajadores del Estado	180 000
CTERA	Employés du corps enseignant	133 000
UPCN	Unión del Personal Civil de la Nación	?
UDA	Unión de Docentes de Argentina	Corps enseignant
<i>Secteur privé</i>		
AME	Travailleurs de l'industrie métallurgique	287 000
CEC	Employés du commerce	279 000
MTA	Movimiento de los Trabajadores Argentinos	Syndicat né d'une séparation de la CGT, formé de travailleurs du transport
UOC	Employés de la construction	110 000

<i>Les associations syndicales</i>		
<i>Sigle</i>	<i>Nom</i>	<i>Origine</i>
CGT	Confederación general del Trabajo	Association reconnue
CGT	CGT Azopardo	Faction dissidente de la CGT, conduite par Saúl Ubaldini, elle se positionne contre le programme de réformes néolibérales de Menem
CGT	CGT San Martín	Faction fidèle de la CGT; elle continue à soutenir Menem bien que son programme ne corresponde pas aux promesses pour lesquelles il a été élu
CTA	Congreso (plus tard Central) de los Trabajadores Argentinos	Association alternative à la CGT, qui regroupe principalement des employés de l'État et des membres du corps enseignant

Les premiers sont tous affiliés à la CGT (Confederación general de trabajadores). Le système est simple. Le travailleur doit adhérer au syndicat relatif à sa branche d'emploi, sans pouvoir choisir. Travailleurs et employeurs versent des contributions, équivalentes à un certain pourcentage du salaire. Les syndicats gèrent ensuite le système d'*Obras Sociales* et, par le fait même, des sommes d'argent importantes. Les syndicats de grandes entreprises rejoignent environ 50 % des travailleurs. Les petites et moyennes entreprises ne sont pas incluses dans ces syndicats de majors et certaines activités ne sont pas prises en compte. Une ancienne ministre du Travail mentionne que les syndicats argentins sont, telle la mafia étasunienne ou les phalanges espagnoles, les hauts lieux de la corruption nationale (Bullrich, P., <http://blog.argentine-news.com/?p=54>)

Les autres (MTA, CTA) représenteront des alternatives à la CGT à la suite des réformes néolibérales de Menem ayant divisé la communauté syndicale.

APPENDICE B

LA DÉSORGANISATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AFFAIRES

Les institutions de représentation du patronat, associations sectorielles ou organisations patronales, sont nombreuses dans l'histoire argentine. Toutefois, elles n'ont jamais pu maintenir des conditions stables de participation au débat politique. Cela a contribué à les diviser, à les paralyser et à les empêcher de fonctionner à l'échelle nationale (Schneider, 2004 ; Acuña 1994).

Nous tenterons de donner un court descriptif des diverses associations argentines, l'année de leur création et leur importance relative²⁴. Lorsque l'on indique une seule année, l'association est toujours existante. Lorsque ne figure qu'un point d'interrogation, cela indique que nous n'avons pu définir avec exactitude les années de création ou de fin de vie de l'organisation. Cette liste non exhaustive permet de saisir la diversité des organisations et leurs objectifs respectifs. Mentionnons que plusieurs organisations patronales disposent de centres de recherche au sein desquels les technocrates produisent des recommandations (Grassi, 2003 dans Lindenboim et Dañani, p.120), confondant les conseils économiques et la production de politiques.

AAPIC (1946-1949)

Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio
Fondée par 14 entreprises industrielles et commerciales. En 1947, elle rassemblait 61 organisations et 30 663 adhérents.

ABA (1999-)

Asociación de Bancos de la Argentina
Fondée par la fusion de l'ADEBA et de quelques autres organisations, elle comptait en 2003 plus de 56 membres, incluant des banques étrangères représentant 43 % des dépôts au pays (<http://www.aba-argentina.com/index.html>).

ABRA (1919-)

Asociación de Bancos de la República Argentina

²⁴ La prochaine section est tirée de Schneider, 2004, pp.263-266.

Fondée par 21 banques privées, nationales et étrangères.

Aciel (1958-1973)

Acción Coordinadora de las Instituciones Empresariales Libres

Ce fut une association très importante fondée par l'UIA, la SRA, la Chambre de commerce et d'autres importantes associations. L'Acuel se voulait « anti péroniste » et souhaitait peser contre la CGE. L'UIA retire sa participation en 1972 et l'Acuel est décomposée en 1973.

ADEBA (1972-1975)

Asociación de Bancos Argentinos

Ce fut d'abord une association des banques argentines privées, représentant 70 % des dépôts des banques nationales. L'ADEBA fusionne ensuite avec l'APEGE.

APEGE (1975-1976)

Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias

Formée de la SRA, de l'UIA et de la Chambre de commerce.

Asociación del Trabajo (1918-1940)

CAC (1924 -)

Cámara Argentina de Comercio

Durant les années soixante déjà, la CAC réunissait des membres de tous les secteurs importants de l'économie.

CACIP (1916-1948)

Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y la Producción

Ses membres étaient surtout des transporteurs ferroviaires étrangers, des exportateurs, des financiers et des membres de l'agro-industrie : les firmes étrangères dominant ses actions.

CAPIC (1950-1952)

Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio

La Capic était surtout un instrument de lutte contre les prérogatives de la CGE.

CARBAP (?)

Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires et la Pampa

CEA (1948-)

Congreso Empresario Argentino

Aussi connu sous le nom de Confederación Económica Argentina et créé par Perón. Le CEA créa la Confederación Industrial Argentina en 1952.

CEA (1967-)

Consejo Empresario Argentino

Au début formé par 30 membres invités, les plus importants capitalistes de tous les secteurs de l'économie. José Martínez de Hoz en fut le président entre 1974 et 1976. Les membres sont passés à 32 en 1982, à 31 en 1984.

CEAs (?)

Consejo Empresario Asesor

Le CEA comptait presque 100 membres à la fin des années 1980.

CGE (1952 -)

Confederación General Económica

La CGE fondée en 1952, interdite en 1955, légalisée par Frondizi au milieu de l'année 1958, est proscrite par les militaires en 1976. Elle fut réintroduite en 1984, mais fonctionne depuis de façon diminuée. L'année où elle fut la plus effective fut 1973 : elle comptait en son sein trois confédérations (production, industrie et commerce), 40 fédérations régionales et plus d'un million de membres.

CGI (?)

Confederación General Industrial

Membre de la CGE.

CINA (1973-)

Confederación Industrial Argentina

CRA (1973 -)

Confederación Rural Argentina

FAA (1912-)

Federación Agraria Argentina

Federación Argentina de Entidades Defensores del Comercio y la Industria

(début 1930-1940)

***Grupo de los nueve* (1983 -)**

Groupe informel, opposé au CEA conservateur et libéral, soutenant le précédent gouvernement militaire.

***Grupo de los ochos* (fin du mandat d'Alfonsín et s'étendra aux mandats de Menem)**

Groupe informel, formé des plus puissantes organisations argentines : CAC, UIA, ADEBA, ABRA, Cámara Argentina de la Construcción, Sociedad Rural Argentina, Bolsa de Comercio et Consejo Empresario Argentino. L'UIA en sera la représentante officielle durant les négociations tripartites de 1994.

***IDEA* (formé par Menem)**

Instituto para el Desarrollo empresarial de Argentina

L'IDEA réunit certaines entreprises les plus puissantes et inspire directement la première Loi sur l'emploi (24 070, 1991)

***SRA* (1866-)**

Sociedad Rural Argentina

Aux environs de 1900, la SRA comptait 2000 adhérents. En 1940, ses membres étaient au nombre de 2 300, puis de 3 900 en 1950, de 7 500 en 1960 et de plus de 12 000 en 1970. On y compte environ 9 400 membres en 1985.

UIA (1886 -)

Unión Industrial Argentina

Fondée en 1886, elle fut remodelée entre 1946-1953, illégale entre 1953 et 1955, puis de nouveau réintégrée et modifiée entre 1976 et 1981. En 1900, l'UIA comptait environ 300 membres individuels et plus d'une douzaine de chambres de commerce. En 1940, l'UIA dépassait les 1 500 adhérents, 56 membres associatifs et 9 associations affiliées. En 1946, l'UIA dépassait les 3000 membres et les 91 chambres. En 1960, l'UIA comptait 1375 membres individuels pour retomber à 1127 en 1970.

En 1973, les membres représentaient 90 % de la production industrielle et des emplois du pays. L'UIA avait un personnel de 46 personnes en 1958 et son budget est passé, de la fin des années 1950 au début des années 1970, de 400 000 à 600 000 dollars (équivalent à 2 et 3 millions en dollar constant de 2000). Le budget de l'UIA représente environ un tiers de celui de la SRA à la même époque, mais 9 fois celui du CGE en 1961.

L'UIA s'est distancée de l'Acier en 1972. Ensuite elle s'est fusionnée avec la CGI en 1973. Le gouvernement militaire s'immisça dans la gestion de l'organisation pour en nommer le président entre 1979 et 1981. Soumise à des divisions internes durant les années 1980, deux courants voient le jour : le Movimiento Industrial Nacional (MIN) en faveur d'une politique axée vers le marché intérieur, et le Movimiento Industrial Argentino (MIA), plus néolibéral dans son traitement des problématiques. En 1998, l'UIA comptait 24 membres régionaux et 90 membres sectoriels. Parmi les membres associés figuraient 9 associations et 166 entreprises, incluant plusieurs firmes transnationales.

L'UIA semble la mieux coordonnée et la plus pérennes des institutions de représentation de la classe d'affaires argentine. Cela explique pourquoi elle fut actrice des négociations tripartites de Menem (1994).

APPENDICE C

LISTE DES CHERCHEURS ET CADRE DES ENTRETIENS

- Luis Beccaria, UNGS, IDES
- Claudia Ciacometti, OIT
- Rosalia Cortés, INDEC
- Laura Golberg, CEDES
- Gabriel Kessler, UNGS
- Ana Miranda, FLACSO
- Marcos Novaro, FLACSO
- Maria Victoria Murillo, Yale University
- Maria-Ester Rosas, SIEMPRO
- Ben Ross Schneider, Northwester University
- Jorge Schvarzer, UBA

Cadre et direction des entretiens

Les entretiens se sont faits dans un cadre informel, souvent dans des endroits publics tels des cafés, ou encore sur le lieu de travail des chercheurs. Ils ont pris la forme de discussions ouvertes. Cela a permis d'intégrer les spécialités des chercheurs : économie, sociologie, politique, et ce, dans une analyse de politiques publiques. La durée des entretiens a varié de une à deux heures par chercheur.

Le but était de déterminer les coalitions en jeu lors des étapes des réformes néolibérales, surtout des lois du marché du travail. Ensuite, nous nous proposons d'examiner les effets de la réforme des lois du travail de Menem sur les divers aspects de la vie des citoyens. Cela a pu prendre une dimension plus éducative (Miranda), plus axée sur la pauvreté, la précarité et l'indigence (Golberg, Cortés, Kessler), ou plus statistique du marché du travail (Ciacometti, Rosas, Beccaria). Cela a permis de déterminer l'approche du mémoire en synthétisant les intérêts des coalitions et les divers effets en termes de conditions socio-économiques des travailleurs.

APPENDICE D

LES RELATIONS SYNDICATS-AUTORITÉS PUBLIQUES

Le prochain tableau montre les diverses relations entre les autorités publiques et les syndicats,

<i>Les relations syndicats-autorités publiques²⁵</i>		
<i>Période</i>	<i>Président</i>	<i>Relation au syndicalisme</i>
1946-1955	Juan D. Perón	Parti péroniste* Instaure les premières règles de protection des travailleurs Loi 14 250
1955	Eduardo Lonadi	Régime militaire
1955-1958	Pedro E. Aramburu	Régime militaire
1958-1962	Arturo Frondizi	Parti radical Instaure une loi concernant les associations professionnelles selon le modèle péroniste
1962-1963	Jose M. Guido	Président intérimaire
1963-1966	Arturo U. Illia	Parti radical Élimine les restrictions au droit de grève et instaure un salaire minimum Loi 16 459
1966-1970	Juan C. Onganía	Régime militaire Loi 18 610 sur les <i>Obras Sociales</i>
1970-1971	Roberto M. Levingston	Régime militaire
1971-1973	Alejandro A. Lanusse	Régime militaire
1973	Hector J. Campora	Parti péroniste**
1973	Raúl A. Lastiri	Président intérimaire
1973-1974	Juan D. Perón	Parti péroniste
1974-1976	Maria E. Martinez de Perón	Parti péroniste*** Loi 20 744 contrat de travail

²⁵ Tiré de Armony V., 2004 ; Etchemendy, S. et Palermo, V., 1996.

		Loi 20 615 sur les associations professionnelles
1976-1981	Jorge R. Videla	Régimes militaires
1981	Roberto E. Viola	Ils restreignent le droit de grève, confisquent le contrôle des <i>O.B.</i> et suspendent le salaire minimum et les conventions collectives.
1981-1982	Leopoldo Galtieri	
1983-1989	Raúl Alfonsín	Parti radical
1989-1999	Carlos Menem	Parti péroniste****
1999-2001	Fernando de la Rúa	Alianza*****
2001	Ramon Puerta	Président intérimaire
2001-2002	Adolfo R. Saa	Président intérimaire
2002	Eduardo Camaño	Président intérimaire
2002-2003	Eduardo Duhalde	Président intérimaire
2003-	Nestor Kirchner	Parti péroniste

* Le nom du parti péroniste est officiellement le Parti justicialiste (PJ). Perón arrive au pouvoir en 1946 comme candidat au Parti travailliste. Il est réélu en 1952.

** Le péronisme est proscrit par les militaires entre 1955 et 1973. Campora remporte les élections de 1973 et démissionne pour permettre l'élection de Perón, dont la candidature était interdite par les militaires.

***Maria Estela Martinez, ou Isabelita, est l'épouse de Perón.

****En 1995, Menem est réélu pour un second mandat. Cela est possible grâce à la réforme constitutionnelle de 1994 qui élimine l'interdiction de réélection présidentielle. Depuis, le terme présidentiel est de quatre années et une seule réélection est possible.

*****L'Alianza (Alliance pour la justice, le travail et l'éducation) est formée de membres du Frepaso, créé en 1994, et du Parti radical.

APPENDICE E

LA GESTION DES OBRAS SOCIALES

Le système d'*Obras Sociales* constitue l'assurance-médicale argentine : il vise à prendre en charge la santé du travailleur et de sa famille. Les *Obras Sociales* sont des entités mutualistes, gérées et administrées par les syndicats de chaque secteur d'activités. Il peut aussi s'agir d'organismes constitués par une loi afin d'assurer la protection de catégories particulières de la population.

Il en résulte un système fragmenté, divisé en trois sous-secteurs : une assurance publique, théoriquement universelle mais réellement le refuge des pauvres et des citoyens des régions éloignées ; un système privé et un troisième inclu dans la sécurité-sociale. L'Organisation pan-américaine de la santé diagnostique diverses disparités : en termes de qualité des prestations, d'accessibilité pour certains secteurs de la population, et de réglementation, surtout dans le secteur privé (Repetto, 2004). La Loi 18 610 de 1970 établit que les syndicats sont les percepteurs et gestionnaires des contributions patronales et syndicales. La loi stipule également que les fonds doivent être primordialement destinés aux soins de santé. Ce contrôle institutionnalisé d'importantes sommes amène les syndicats à défendre jalousement ce pouvoir. Le secteur privé s'impose également en acteur central du marché des *Obras Sociales*.

La relation entre les *Obras Sociales* et les syndicats influence le taux de couverture sociale, maintenant hors du système les chômeurs, souvent également les plus pauvres, qui ne peuvent accéder au système privé. Traditionnellement, et heureusement pour le pays, c'est une large part de la population économiquement active qui est salariée. Cela accélère la généralisation de la protection sociale et ce sont deux tiers de la population qui accèdent à une couverture médicale durant les années 70. Toutefois, le système rencontre des difficultés à rejoindre la population marginalisée du secteur informel, de l'emploi non-déclaré et des chômeurs. De plus, l'appartenance obligatoire à l'organisation représentant son secteur d'activités semble un facteur de reproduction des disparités existant entre les différents groupes de travailleurs, en termes de richesses comme de problèmes.

Au fil du temps, les problèmes s'accumulent. L'augmentation du chômage et de l'économie informelle diminue le taux de syndicalisation. La chute des salaires réels et l'évasion fiscale

exacerbent les disparités quantitatives et qualitatives des prestations entre les organisations des différents secteurs d'activités. Ainsi, le « libre choix » de l'organisation apparaît comme la solution permettant de restituer une certaine efficacité au système. Peut-être aussi une façon de mettre à la disposition des autorités publiques et de la communauté d'affaires des fonds considérables.

APPENDICE F

LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS NORMATIFS²⁶

La prochaine liste doit mettre en lumière les principaux instruments normatifs de la déréglementation du travail, surtout ceux ayant une incidence sur la structure et le fonctionnement du marché du travail, donc directement sur les conditions socio-économiques des travailleurs. Ces instruments sont classifiés selon l'effet qui leur est imputé : en termes de fonctionnement du marché, en termes de changements de la relation patronat-syndicat ou d'effets socio-économiques.

Mesures destinées à améliorer le fonctionnement du marché argentin :

- La Ley de Convertibilidad, sanctionnée le 27 mars 1991, vise la dollarisation de l'économie argentine
- Le décret 2284/91, atteste de la libéralisation de l'économie

Mesures affectant les relations patronat-syndicat :

- Le décret 2284/91 permettant la négociation salariale au niveau de l'entreprise et la constitution de commissions paritaires par le gouvernement, à la demande de l'une ou l'autre des parties (syndicats ou patronat).
- Le décret 2148 restreint le droit de grève des employés (17 octobre 1990).
- La Ley de Empleo (Loi 24 070 du 13 novembre 1991) modifie la Loi des contrats de travail datant de 1973.
- La Ley de Accidentes Laborales (Loi 24 028 du 14 novembre 1991), régle les indemnités dans le cas d'accident du travail.
- Cette loi est remplacée en 1995 par la Ley de Riesgo del Trabajo (Loi 24 557), instaurant l'assurance privée contre les accidents du travail et l'organisme en charge de ces prestations : les Aseguradoras del Riesgo del Trabajo (ART).
- Le décret 1334 institue un cadre de négociations salariales basées sur les objectifs et la productivité atteinte : il empêche les indexations de salaires et limite la possibilité d'augmentation salariale à l'augmentation de la productivité atteinte.

²⁶ La prochaine section réfère à Grassi, 2003, dans Lindenboim, J. et C. Dañani, p.164-166.

- La Ley de Concursos y Quiebras (20 juin 1995) prévoit que le repreneur de l'entreprise en difficulté n'est pas tributaire des responsabilités de l'ancien propriétaire.
- La Loi 24 465 réforme les contrats de travail.
- La Loi 24 467 sanctionnée en 1995 fixe le statut des petites et moyennes entreprises et élimine le paiement des indemnités.
- La Ley de Reformas al Régimen de Conciliación Obligatoria (24 635) sanctionnée en juillet 1996 accompagnée des trois décrets concernant la flexibilité du travail (décembre 1996) :
 - * le premier annule la validité des conventions collective par branche d'activité ;
 - * le deuxième permet la négociation des conventions au niveau des entreprises ;
 - * le troisième permet au ministère du Travail de révoquer totalement ou partiellement les conventions et de fixer de nouveaux termes de négociations (au niveau de l'entreprise, de la branche d'activité ou même du travailleur individuel, ce qui est l'objectif).

Mesures touchant aux lois et institutions de protection sociale des travailleurs :

- L'assurance-chômage, créée par la Ley Nacional de Empleo de 1991 ;
- Le premier plan social (1993) ;
- Le décret 9 (janvier 1993) instaurant la libéralisation des *Obras Sociales* ;
- Le décret de libre-affiliation sanctionné en décembre 1996 et officiellement appliqué à compter de janvier 1997 ;
- La Ley Federal de Educación (Loi 24 195, avril 1993) ;
- La création du Secretaría de Desarrollo social, sous l'influence de la présidence (février 1994) ;
- La Ley de Riesgo de Trabajo (24 557, septembre 1995).

Mesures de réforme partielle de la protection sociale :

- Le décret de normalisation de la ANSSAL (mai 1990) ;
- Le décret 507 instituant que la DGI prend à sa charge le contrôle des contributions à la sécurité sociale, incluant celles destinées aux *Obras Sociales* (28 mars 1993) ;
- Le décret 2 609 réduisant les contributions patronales à la sécurité sociale ;
- Le décret 292 réduisant les contributions patronales aux *Obras Sociales* (août 1995) ;
- Le décret 492 modifiant les réductions établies par le décret précédent, élimine les contributions spéciales aux *Obras Sociales* mixtes et débute la réforme de l'Instituto Nacional de Seguros Sociales para Jubilados y Pensionados ;
- Finalement, les décrets 1 141 et 1 142 établissent le libre choix des *Obras Sociales* pour les travailleurs à compter de janvier 1997 et l'introduction d'entreprises de médecine pré payée à partir de 1998.

Ces mesures sont les principaux instruments de Menem visant la flexibilité du marché du travail et la libéralisation du secteur social argentin. Toutes ces mesures détiennent leur part d'importance dans la déstructuration du marché du travail.

APPENDICE G

INDICATEURS DU MARCHÉ DU TRAVAIL ARGENTIN (1989-1999)

Année	Variation % IPC (1)	Taux de chômage %	Salaires (1) (2)	Salariés non déclarés (3)
Octobre 1989	4923,6	7	65,2	29,8
Octobre 1990	13 439,9	6	72,6	30,4
Moyenne 1991	84	5,8	80,8	33,1
Moyenne 1992	17,3	6,7	87,5	33,6
Moyenne 1993	7,3	10,1	92,4	34,3
Moyenne 1994	3,9	12,1	93,5	32,6
Moyenne 1995	1,6	18,8	87,7	33,7
Octobre 1996	0,1	18,8	85,7	37,3
Octobre 1997	0,3	14,3	87,1	37,5
Octobre 1998	0,9	13,3	91,3	38,2
Octobre 1999	-1,2	14,4	89,3	38,9

(1) Correspond toujours à la moyenne annuelle

(2) Indice base 1985 + 100

(3) Pourcentage des salariés non déclarés sur le total des salariés

(Tiré de Beccaria et Maurizio, 2004, p.4)

APPENDICE H

L'EMPLOI ET LE CHOMAGE : LES PHASES

Il est intéressant d'examiner l'évolution du marché du travail argentin durant la réforme des lois du travail.

Beccaria (2004a) distingue quatre phases dans l'évolution du marché du travail de la décennie 90 en Argentine : une phase ascendante entre 1991 et 1994 ; une phase récessive entre 1994 et 1995, conséquence de la crise mexicaine ; une phase d'expansion de la fin de 1995 au deuxième trimestre de 1998 et, finalement, la descente prolongée de l'activité, avec un accent particulier fin 2001, mais observable jusqu'à maintenant. L'auteur en conclut que le résultat est une longue marche vers la précarité sociale.

1991-1994

Le début du premier mandat de Menem est surtout consacré à contrôler l'hyperinflation, problème majeur du pays. Pour cela, la convertibilité doit servir de rempart contre l'inflation des prix et assurer la stabilité de la monnaie. Au cours des deux premières années de la nouvelle réglementation de l'économie, on constate une augmentation significative de l'occupation totale salariée, dans une économie sortant d'un cycle récessif.

À partir de 1991, la situation macroéconomique et les décisions microéconomiques affectent particulièrement l'emploi et les salaires. La restructuration productive dérivée du changement de modèle de développement permet l'augmentation de la productivité. Cela tend à réduire l'élasticité et la création d'emploi. De même, la majorité des postes créés sont à temps partiel.

C'est également au cours de cette période que l'on constate les premiers niveaux élevés de chômage, qui continueront à caractériser la situation argentine tout au long de la décennie. Ces taux anormaux s'expliquent par l'augmentation de l'offre de travail, les changements du taux d'activité et la chute de la demande de travail. D'autres auteurs mettent en lumière la relation entre le taux élevé de participation et le facteur du « travailleur additionnel » dans un contexte où un nombre croissant de chefs de foyers se retrouvent sans emploi et doivent faire participer d'autres membres de la famille à l'acquisition des ressources suffisantes pour survivre (Altimir et Beccaria, 2000, p.378-379 ; Beccaria, 2004a, p.10).

La productivité augmente dans l'industrie, dans le secteur du bâtiment et de certains services, surtout ceux ayant été privatisés. Dans le contexte d'une économie affectée par un important retard technologique, l'ouverture extérieure se veut garante de la reprise de l'investissement et de l'augmentation de la productivité, surtout dans le secteur des services. Toutefois, plusieurs entreprises nationales, produisant des services et des biens non exportables, opéraient avec une efficacité minimale dès le début de la décennie. Le marché financier fragmenté contribue à rendre plus coûteuse la transition en termes d'emploi, constituant un facteur additionnel de ralentissement de l'investissement, qui aurait lui-même permis de confronter les nouveaux prix relatifs.

La faible croissance de l'emploi formel et informel, de même que l'augmentation du nombre de travailleurs formels sans protection sociale, ont permis la hausse des rémunérations réelles de près de 25 % entre le début de la convertibilité (1991) et la fin de 1993 (INDEC, 1999). Toutefois, à partir de ce moment, la faible création, et même l'abolition d'emplois, ainsi que le chômage correspondant, réduisent le pouvoir de négociation des syndicats, et les salaires se stabilisent l'année suivante.

1994-1995

Cette phase, héritée de la crise économique mondiale de 1994, ne fait qu'empirer la situation de l'emploi qui montre des signes négatifs depuis 1993. L'informalité ne sert plus de refuge au chômage (ce qu'elle fit entre 1975 et 1990). Entre 1993 et 1996, l'occupation totale diminue de 4,3 % et l'emploi non salarié de 12,8 %. Le nombre de travailleurs informels et salariés continue d'augmenter au cours des années suivantes. Les rémunérations réelles perdent entre 4 et 5 %, notamment dans le secteur informel.

1996-1998

Le dynamisme du travail total correspond, durant cette période, à celui du travail salarié. Toutefois, entre octobre 1995 et 1998, seulement 34 % des postes créés donnent accès à une protection sociale. Cela peut découler de la nouvelle loi de 1995 concernant les périodes de probation (Loi de promotion les contrats flexibles, 24 465, 1995). Les contrats à durée déterminée font leur apparition et expliquent la moitié des emplois créés dans le grand Buenos Aires durant cette période (Beccaria, 2004a, p.14). Le travail à temps partiel continue d'augmenter, même si le temps plein représente plus de 75 % des postes créés. Le travail informel perd en valeur relative, alors que le nombre absolu de travailleurs de ce secteur augmente toujours. Cette augmentation des postes précaires élève la rotation de la main d'œuvre. Ainsi, il n'est pas possible d'affirmer que la réduction des contributions patronales à la sécurité sociale encourage la création d'emplois en Argentine.

Le pouvoir d'achat des emplois salariés augmente de 4 % entre septembre 1995 et le même mois de 1998. D'une part, cela découle de la prolongation, jusqu'en 1996, du processus de détérioration salariale initié en 1994. D'autre part, la récupération postérieure permet cette augmentation. Toutefois, les salaires réels diminuent ou stagnent, même en période (préélectorale) de forte création d'emplois comme en 1997. En octobre 1998, ils sont de 3 % inférieurs à ceux d'octobre 1994.

1998-2001

À partir de 1998, les difficultés de financement externe, dérivées des développements du marché international des capitaux, ont pour conséquence de réduire le niveau d'activité. Jusqu'à la fin de 2000, l'emploi diminue et le chômage augmente. Les postes créés sont surtout salariés non-déclarés ou non-salariés (travail autonome et domestique). Entre octobre 2000 et octobre 2001, l'emploi chute de 4 %, surtout dans la deuxième moitié de l'année 2001. Le chômage touche toutes les catégories socioprofessionnelles, préparant la crise ultime de la fin 2001.

Comme au moment de la crise mexicaine, les rémunérations réelles des travailleurs diminuent au cours de cette période. La valeur moyenne des salaires est, en septembre 2001, de 3 % inférieure au même mois de l'année 1998 pour les salariés déclarés, et de 10 % pour les travailleurs du secteur informel. Les travailleurs autonomes voient leur rémunération perdre 20 % de sa valeur. Notons que ces chiffres illustrent la situation précédant la crise de 2001. Il n'est pas utile ici d'aborder cet élément d'autre part fondamental, car l'ampleur de la crise justifierait plusieurs mémoires.

Le marché du travail argentin se remet difficilement des fractures provoquées par la conjoncture et associées à la déréglementation. Ces données chiffrées dressent un portrait nuancé de la situation, présentant des phases de récupération où l'emploi augmente et les salariés retrouvent une partie de leur pouvoir d'achat. Pourtant, le chômage structurel demeure la caractéristique principale de l'économie argentine. L'instabilité des emplois change le quotidien des citoyens de tous les secteurs socio-économiques, mais surtout des plus vulnérables. Cette analyse de l'évolution du marché du travail permet d'identifier certains liens entre la déréglementation et la détérioration des conditions de vie et de travail des citoyens.

APPENDICE I

LA PARTICIPATION AUX OBRAS SOCIALES (1993-1997) ²⁷

<i>Année</i>	<i>Nombre de bénéficiaires</i>
1993	17 369 191
1994	16 401 408
1995	16 270 660
1996	15 553 557
1997	15 842 245

²⁷ Source : Administración Nacional del Seguro de Salud, Anuario de INDEC, 1998 dans Repetto, 2004, p.21.

APPENDICE J

LA REFORME DES OBRAS SOCIALES

Comme la réforme des lois du marché du travail, la libéralisation des *Obras Sociales* est au centre des préoccupations de Menem. Dès 1991, un premier plan de libéralisation propose de ramener l'entière responsabilité du programme sous la férule du ministère du Travail. En 1992, le projet *Giordano* stipule que les syndicats perdront le contrôle des fonds destinés aux *Obras Sociales* (Dañani, 1994, p.23). Les syndicats s'opposent à ce projet de réforme : perdre le contrôle de ces fonds signifie perdre la source de financement principale de la mécanique politico-syndicale.

En avril 1993, l'exécutif tente encore une fois, par le décret 9/93, de libéraliser le système de protection sociale, permettant la libre concurrence entre les diverses organisations. La nouveauté de ce décret est qu'il interdit la participation des acteurs privés, laissant la gestion des *Obras Sociales* aux soins des syndicats. Le fait d'établir un système de concurrence entre les différentes organisations doit permettre que les petites organisations disparaissent au profit des grandes, naturellement plus efficaces puisque disposant de davantage de moyens et de capacités organisationnelles. Toutefois, l'approche des élections de 1993 visant la rénovation de la Constitution et la réélection de Menem en 1994, calme les ardeurs de la coalition réformiste dans le but évident de s'attirer des appuis électoraux.

Ayant réussi la réforme constitutionnelle, Menem remet la réforme des *Obras Sociales* à l'agenda. Il propose de diminuer les contributions patronales, notamment au système d'*Obras Sociales*, des secteurs primaire, industriel et de la construction (Décret 2 609/93). Le syndicalisme cède finalement sur les réformes du marché du travail et signe l'*Acuerdo Marco*, après avoir arraché au gouvernement la promesse qu'il compenserait les pertes dues à la diminution des contributions patronales. Le gouvernement s'y engage, de même qu'à récupérer les dettes des *Obras Sociales*, et tempère ses envies de libéralisation du système.

La solution se veut un compromis entre les réclamations des syndicats et les propositions de l'Exécutif. Le gouvernement accepte que ne soient pas impliquées, à tout le moins dans un premier temps, les entreprises privées. LA CGT doit céder sur le fait qu'à partir de janvier 1996, les syndiqués pourront choisir leur organisation, ce qui implique la reconversion des OS ne pouvant apporter un service minimum. Cet accord semble convenir tant aux autorités

publiques qu'aux syndiqués. Toutefois, en août 1995, Menem transfère en surprise, par le décret 292/95, la gestion des fonds de l'ANSSAL, contrôlée depuis 1992 par la CGT, à la DGI (*Dirección General de los Impuestos*). Cela fait perdre tout moyen à la CGT, qui organise alors la seule grève sous Menem. Le mouvement rassemble la CGT, le MTA et le CTA. À la suite de cette protestation, les négociations reprennent et la CGT gagne quelques compensations, notamment la hausse des contributions patronales aux *Obras Sociales*. Toutefois les autres charges sont maintenues à la baisse. Ces ultimes négociations permettent à la CGT de retenir 400 millions de dollars (de l'époque) pour les *Obras Sociales*. En effet, le décret 292/95 aurait fait perdre 663 millions aux organisations syndicales, alors que l'accord final leur confisque 220 millions (*Clarín*, 21/9/95 dans Etchemendy et Palermo, 1998, p.580).

Le décret 495/95 accélère le processus de réforme du système : il diminue les contributions patronales d'un pourcent et établit un mécanisme de fusion des petites institutions. Jusqu'à la fin de 1996, plusieurs décrets hésitent entre libéraliser et protéger, au gré des réactions des acteurs sociaux et de la conjoncture économique. En 1997, Menem transfère finalement la gestion des fonds de l'ANSSAL vers la *Superintendencia de Servicios de Salud*, organisme étatique lui assurant un contrôle plus direct sur les fonds.

Il semble que la nouvelle réglementation ne suffise pas à réduire les disparités du système. Elle pourrait même encourager la disparité des prestations en permettant aux *Obras Sociales*, par le décret 504/98, d'offrir une couverture moindre aux nouveaux adhérents. Ainsi, à partir de la deuxième moitié des années 1990, le nombre de bénéficiaires d'une couverture sociale tend à diminuer constamment, déclinant en termes absolu d'environ 1 500 000 personnes. Le chômage élevé, l'importance de l'économie informelle et du travail au noir explique cette fracture sociale (Repetto, 2004, p.20). Ajoutons à ces trois facteurs la déréglementation du travail et de la protection sociale, qui facilite le passage entre emplois et chômage sans assurer de protection sociale à ceux qui sont exclus du marché du travail formel et déclaré.

REFERENCES

Monographies et chapitres de livres

- Addison, J.T. et P.J.J. Welfens, coor. 2003. *Labor Markets and Social Security : Issues and Policy Options in the U.S. and Europe*. États-Unis : Springer Publisher.
- Alexander, R. J. 2003. *A History of Organized Labor in Argentina*. É.-U. : Praeger Publisher.
- Armony, V. 2004. *L'énigme argentine : images d'une société en crise*. Montréal : Athéna.
- Auyero, J. 2000. *Poor People's Politics : Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham : Duke University Press.
- Bellavance, M. 1985. *Les politiques gouvernementales*. Montréal : Agence d'arc.
- Block, F. 1987. *Revising State Theory : Essays in Politics and Postindustrialism*. Bekerley : University of California Press.
- Brewer, G.D. et P. de Leon. 1983. *The Foundation of Policy Analysis*. Chicago : The Dorsey Press.
- Carpio, J., E. Klein et I. Novakovsky, (comp.). 1999. *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires : OIT-Siempro-Fondo de cultura Económica de Argentina.
- Castel, R. 2004. *La inseguridad social, ¿Que es estar protegido?* Buenos Aires : Manantial.
- Castel, R. 1998. « La lógica de la exclusión ». In *Todos entran*, Bustelo, E. et A. Minujin, Bogota : UNICEF-Santillana.
- Castel, R. 1997. *Las metamorfosis de la cuestión social : una crónica del salariado*. Buenos Aires : Paidós.
- Castronovo, R., (comp.). 1998. *Integración o desintegración social en el Mundo del siglo XXI*. Buenos Aires : Espacio Editorial.
- Chalmers, D. A., (comp.). 1997. *The New Politics of Inequality*. New York : Oxford University Press.

Collier, D. et R. B. Collier. 1977. « Who Does What, to Whom, and How : Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism ». In *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy, ed., Pittsburg : Pittsburg University Press.

Dahl, R.A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy : Autonomy vs Control*. New Haven and London : Yale University Press.

Dahl, R.A. 1961. *Who Governs : Democracy and Power in an American City*. New Haven : Yale University Press.

Dañani, C., (comp.). 1994. « El proyecto de libre afiliación a las Obras Sociales : análisis y perspectivas ». Chap. in *Planificación y gestión en políticas sociales*, Buenos Aires : PRONATASS-Universidad de Buenos Aires.

Diamond, L., (comp.). 1999. *Democracy in Developing Countries : Latin America*, 2^e édition. Boulder, Londres : Lynne Rienner Publisher.

Durand, F. et E. Silva, (comp.). 1998. *Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America*. Miami : North South Center Press-University of Miami.

Edward, S. et N. C. Lusting. 1997. *Labor Markets in Latin America : Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington D.C. : Brookings Institution Press.

Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford : Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. 1996. *Welfare States in Transition : National Adaptations in Global Economies*. Londres : Sage Publications.

Esping-Andersen, G. 1990. *Les trois modèles de l'État Providence : Essai sur le capitalisme moderne*. Paris : Presse Universitaire de France.

Frenkel, R. 2002. « Argentina : Balance of Payment Liberalization, Effects on Growth, Implyment and Income Distribution ». In *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*, L. Taylor (éd.), Oxford : Oxford Unviersity Press.

Godio, J. 2002. *Historia del movimiento obrero argentino : la época de hegemonía del sindicalismo peronista (1943-2000)*. T.2, Buenos Aires : Corregidor.

Golbert, L. 2002. « Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales en Argentina ». In *Los desafíos de la política social en America Latina*, Cacciamali, M.-C., C. Banko et A. Kon (comp.), Venezuela.

Haggard, S. et R. Kaufman. 1992. *The Politics of Economic Adjustment : International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton : Princeton University Press.

- Jones, C.O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey : Brooks-Cole.
- Katzenstein, P.J. 1978. *Between Power and Plenty*. Madison : The University of Wisconsin Press.
- Kessler, M.-C., et al. 1998. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris-Montréal : L'Harmattan.
- Kingdom, J.W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York : Harper Collins.
- Lasswell, H.D. 1956. *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland : University of Maryland-College Park.
- Lemieux, V. 2002. *L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*. 2^e édition, Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Levitsky, S. 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America : Argentina Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lewis, P. H. 1990. *The Crisis of Argentinian Capitalism*. Chapel Hill and London : The University of North Carolina Press.
- Lindblom, C. 1977. *Politics and Markets*. New York : Basic Book Inc. Publishers.
- Lindenboim, J. et C. Dañani (comp.). 2003. *Entre el trabajo y la política : Las reformas de las políticas sociales Argentina en perspectiva comparada*. Buenos Aires : Editorial Biblos.
- Lo Vuolo, R. 2001. *La economía como cuestión social*. Buenos Aires : Altamira.
- Lo Vuolo, R. et A. Barbeito. 1998. *La nueva oscuridad de la política social : Del Estado populista al neoconservador*. 2^e édition, Buenos Aires-Madrid : Ciepp-Mina y Davila Editores.
- Lo Vuolo, R. et A. Barbeito. 1992. *La modernización excluyente : Transformación económica y estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires : Unicef-Ciepp-Losada.
- Lumi, S., G. Golbert, et E. Tenti Fanfani. 1992. *La mano izquierda del Estado : La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires : Miño y dávila editores/Ciepp.
- Manzetti, L. 1993. *Institutions, Parties and Coalitions in Argentine Politics*. Pittsburgh-London : University of Pittsburgh Press.
- Marshall, A. 2000. « Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo : debates y evidencias ». In *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, E. De la Garza Toledo (comp.), Mexico : Fondo de Cultura Económica-COLMES-FLACSO-UAM.

- Maxfield, S. et B. R. Schneider. 1997. *Business and the State in Developing Countries*. New York : Cornell University Press.
- Meny, Y. et J.-C. Thoenig. 1989. *Politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Minujin, A. et E. Anguita. 2004. *La clase media : seducida y abandonada*. Buenos Aires : Ensayo-Edhasa.
- Minujin, A., (comp.). 1993. *Desigualdad y exclusión*. Buenos Aires : Unicef-Losada.
- Minujin, A., (comp.). 1992. *Los nuevos pobres : efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires : UNICEF-Losada.
- Monnier, E. 1992. *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Paris : Economica.
- Muller, P. et Y. Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrétien.
- Muller, P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Murillo, M. V. 2001. *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Nagel, S. (éd.). 2002. *Policy Evaluation : Beyond the Cutting Edge*. Huntington-N.Y. : Nova Science Publishers.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Pal, L.A. 1992. *Public Policy Analysis*. Scarborough : Nelson.
- Palermo, V. et M. Novaro. 1996. *Política y Poder en el Gobierno de Menem*. Buenos Aires : Flacso-Grupo editorial norma ensayo.
- Perret, B. 2001. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Découverte.
- Pixley, J. 1995. *Citizenship and Employment : Investigating Post Industrials Options*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ramos, J. 1986. *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. London : The John Hopkins University Press.
- Riker, W.H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven : Yale University Press.

- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. 2e édition, Massachusetts-London : Harward University Press.
- Rosanvallon, P. 2000. *The New Social Question : Rethinking the Welfare State*. New York : Princeton University Press.
- Rosanvallon, P. 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris : Seuil.
- Sarfati, H. et G. Bonoli. 2002. *Labour Market and Social Protection : Reforms in an International Perspective*. Angleterre : Ashgate Publishing Limited.
- Schneider, B.-R. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Schvarzer, J. 1998. « Economic Reform in Argentina ». In *What kind of Democracy? What kind of Market ?*, P.Oxhorn et G. Ducatzenzeiler, Pennsylvania : Penn State Press.
- Sen, A. 2003. *L'économie est une science morale*. Paris : La Découverte.
- Sikkink, K. 1991. *Ideas and Institutions : Developmentalism in Brazil and Argentina*. New York : Ithaca-Cornell University Press.
- Skocpol, T. 1985. « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research ». Chap. in *Bringing the State Back In*, D. Rueschmeyer, P.Evans et T. Skocpol, Princeton : Princeton University Press, pp.3-35.
- Storm, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Swampa, M. 2001. *Los que ganaron, la vida en los countries y los barrios privados*. Buenos Aires : Biblos.
- Thorp, R. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion : An Economic History of Latin America in the 20th century*. New York : InterAmerician Development Bank and European Union- John Hopkins University.
- Truman, D. 1951. *The Governmental Process : Political Interest and Public Opinion*. New York : Columbia University Press.
- Von Neumann, J. et O. Morgenstern. 1944. *Theorie of Games and Economic Behavior*. Princeton : Princeton University Press.
- Waisman, C. 1999. « Argentina : Capitalism and Democracy ». In *Democracy in Developing Countries : Latin America/2^e édition*, Diamond, L. (éd.), Boulder-Londres : Lynne Rienner Publisher, pp.71-130.

Ziccardi, A. (comp.). 2002. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía : Los límites de las políticas sociales en America Latina*, 2^e édition, Buenos Aires : Clacso.

Articles scientifiques et documents de centres de recherche

Acuña, C.H. et W. Smith. 1996. « La economía política del ajuste estructural : La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales ». *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 36, no 141, pp. 355-389.

Altimir, O., L. Beccaria et M. Gonzales Rosada. 2000. « Distribución del ingreso en Argentina : 1974-2000 ». *Revista de la Cepal*, no 78, pp. 55-85.

Armony, V. 2002. « Populisme et néopopulisme en Argentine : de Juan Perón à Carlos Menem ». *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 2, Société québécoise de science politique, pp.51-77.

Auyero, J. 2002. « Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina ». *Desarrollo Económico*, vol. 42, no 166.

Bayón, M.-C. 2006. « Precariedad social en México y Argentina : tendencias, expresiones y trayectorias nacionales ». *Revista de la Cepal*, no 88, pp.133-153.

Barrett, P.S. 2001. « Labour Policy, Labour-Business Relations and the Transition to Democracy in Chile ». *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, Cambridge University Press, pp. 561-597.

Beattie, R. 2000. « Social Protection for All : But how ? » dans *International Labor Review*, vol. 139, no 2, pp. 129-149.

Beccaria, L. 2004a. *Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

Beccaria, L. 2004b. *El mercado de trabajo sobre el nuevo régimen económico en la Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

Beccaria, L. 2001a. *Brechas de ingreso y de otros tipos en la Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

Beccaria, L. 2001b. *Efectos de los cambios macro económicos y de las reformas sobre la pobreza en Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

Beccaria, L., V. Esquivel and R. Maurizio. 2004. *Desigualdad y polarización del ingreso en Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

Beccaria, L. et N. Lopez. 2001. « El debilitamiento de los mecanismos de integración social ». *Sin Trabajo*, Buenos Aires, Unicef/Losada.

- Beccaria, L. et R. Maurizio. 2004. *Movilidad laboral e inestabilidad de ingreso en Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.
- Beccaria, L. et L. Serino. 2001. « La baja calidad del empleo en los 90 ». *Enoikos*, no 18.
- Bongrand, P. et P. Laborier. 2005. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? ». *Revue française de science politique*, vol. 55, no 1, février, pp.73-111.
- Burgees, K. et S. Levitsky. 2003. « Explaining Populist Party Adaptation in Latin America : Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru and Venezuela ». *Comparative Political Studies*, vol. 36, no 8, pp.881-911.
- Cheresky, I. 1992. « Argentina, une democracia a la búsqueda de su institución ». *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, no 53.
- Cook, M.-L. 2002. « Labor Reform and Dual Transitions in Brazil and the Southern Cone ». *Latin American Politics and Society*, vol. 44, no 1, pp.1-34.
- Cortés, R. et A. Marshall. 1999. « Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90 ». *Desarrollo Económico*, vol. 39, no 154, pp.195-212.
- Dostaler, G. 1998. « Néolibéralisme, keynésianisme et tradition libérale ». *Cahiers d'épistémologie*, vol. 9803, no 244.
- Etchemendy, S. 2001. « Constructing Reform Coalitions : The Politics of Compensations in Argentina's Economic Liberalization ». *Latin American Politics and Society*, vol. 43, no 3.
- Etchemendy, S. et V. Palermo. 1998. « Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995) ». *Desarrollo Económico*, vol. 37, no 148.
- Filmus, D. et A. Miranda. 2001a. *El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre los egresados de la escuela media*. Buenos Aires, Flacso.
- Filmus, D. et A. Miranda. 2001b. *América Latina y Argentina en los noventa : mas educación, menos trabajo, mas desigualdad*. Buenos Aires, Flacso.
- Gamson, W.A. 1961. « A theory of Coalition Formation ». *American Sociological Review*, vol. 26, no 3, pp.373-382.
- Gibson, E. 1997. « The Populiste Road to Market Reform : Policy and Electoral Coalitions in México and Argentina ». *World Politics*, vol. 49, no 3, pp.339-370.

- Gibson, E. et E. Calvo. 2000. « Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina ». *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, no 3, pp. 32-55.
- Golbert, L. 1998. « Los problemas del empleo y las políticas sociales ». *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, no 296.
- Golbert, L. et E. Tenti Fanfani. 1994. « Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina ». *Revista Sociedad*, Buenos Aires, no 4.
- Groisman, F. et A. Marshall. 2005. « Determinantes del grado de desigualdad salarial en la Argentina: un estudio interurbano ». *Desarrollo Económico*, vol. 45, no 178, pp. 281-301.
- Hall, P. 2000. « Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, no 1, pp.53-92.
- Kenneth, R. 1995. « Neoliberalism and the Transformation of the Populism ». *World Politics*, vol. 48, no 1, pp.82-116.
- Knight, A. 1998. « Populism and Neo Populism in Latin America, Especially Mexico ». *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, vol. 30, pp.223-248.
- Madrid, R.L. 2003. « Labouring against Neoliberalism : Unions and Patterns of Reform in Latin America ». *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, pp.53-88.
- March, J. et J. Olsen, 1984. « The New Institutionalism : Organisational Factors in Political Life ». *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- Marshall, A. 2002 « Transformaciones en el empleo y la intervención sindical en la industria : efectos sobre la desigualdad de salarios ». *Desarrollo Económico*, vol. 42, no 166, pp. 211-230.
- Murillo, M.V. 2005. « Partisanship amidst Convergence : The Politics of Reform in Latin America ». *Comparative Politics*, vol. 37, no 4, pp 441-458.
- Murillo, M.V. et A. Schrank. (2005) « With a Little Help from my Friend ». *Comparative Political Studies*, vol. 38, no 10, pp. 1308-1315.
- Novaro, M. 2002. « Populisme, réformes libérales et institutions démocratiques en Argentine (1989-1999) ». *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 2, Société québécoise de science politique.
- Patroni, V. 2001. « The Decline and Fall of Corporatism ? Labour Legislation Reform in Mexico and Argentina during the 1990s ». *Canadian Journal of Political Science*, York University, vol. 34, no 2, pp.249-274.

Sabatier, P. A. 1987. « Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change : an Advocacy Coalitions Framework ». *Knowledge*, vol. 8, no 4, pp.649-692.

Salama, P. 2006. « Argentine, Brésil, Mexique : libéralisation et nouvelles vulnérabilités », *L'économie politique*, no 32, p. 55-68.

Schamis, H. 1999. « Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America ». *World Politics*, vol. 51, no 2, pp.236-268.

Smith, M. 1990. « Pluralism, Reformed Pluralism and Neo Pluralism : the Role of Pressure Groups in Policy-Making ». *Political Studies*, no 38, pp. 302-322.

Stiglitz, J. Juin 2005. « Le cap des réformes. Vers un nouveau programme pour l'Amérique latine ». *Revista de la Cepal-numéro spécial*.

Walker, J.L. 1977. « Setting the Agenda in the U.S. Senate ». *British Journal of Political Science*, vol. 7, pp.443-445.

Publications gouvernementales, internationales et actes de colloques

Banque mondiale. 2001. *Rapport sur le développement mondial, 2000/2001: Attacking poverty*, New York : Oxford University Press.

Conseil scientifique de l'évaluation. 1996. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La documentation française.

Cortés, R. et G. Kessler. 2003. « Globalization and Social Equity in Latin America ». *Fourth Annual Global Development Conference : Globalization and Equity*, Le Caire, 14-21 janvier.

International Labour Organization. 2004. *Argentina Emerging from Crisis*. Genève, ILO Special Event.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/download/emerging.pdf>

Marshall, A. 1998. *Empleo en la Argentina 1991-1997: nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica*. Buenos Aires : OIT, no 79, s/l.

Minujin, A. et G. Kessler. 1993. *Del proceso del abandono. Demandas y carencias de la nueva pobreza*. Buenos Aires : UNICEF Argentina, Documento de trabajo, no 16.

Ostiguy, P. 1997. *Peronism and Anti-Peronism: Social Cultural bases of Political Identity in Argentina* LASA meeting, Guadalajara, Mexico, 18 avril.
<http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/ostiguy4.pdf>

Swampa, M. et I. Gonzalez-Bombal. 2001. *Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas*. Buenos Aires : Siempro, Serie Documentos de Trabajo, no 3.

Van der Hoeven, R. et L. Taylor. 2001. « Employment and Labour Market Policies in an era of structural Adjustment ». In *Handbook on Development Policy Management*. New York, International Labour Organization -New School for Social Research.
<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/hoeven1.htm>

Van der Hoeven, R. 2000. *Labour Market and Income Inequality : What are the New Insights after the Washington Consensus ?* Working Paper no 209, ONU-World Institute for Development Economics Research.
<http://www.wider.unu.edu/publications/wp209.pdf>

Williamson, J. 1996. *The Washington Consensus Revisited*, IDB, Conference, Washington D.C.

World Bank Institute. 1999. *Report on the Meeting of the Latin American and Carabean Forum on Poverty, Inequality and Vulnerability*. Buenos Aires, 19-20 Octobre 1998, Working Paper no 134, 58 p.

Sites Internet

Banque mondiale

<http://www.worldbank.org/>

Pour des données générales sur les politiques publiques

<http://www.worldbank.org/data/wdi2003/index.htm>

Surtout pour ses pratiques d'évaluation des programmes qu'elle finance

<http://www.banquemondiale.org/EXT/French.nsf/DocByUnid/15D6B4EC4AB708D>

[D85256F9000582516?Opendocument](http://www.banquemondiale.org/EXT/French.nsf/DocByUnid/15D6B4EC4AB708D)

Son positionnement sur l'Argentine pré Menem

http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/17/000011823_20040617094659/Rendered/PDF/287050Precis1370French.pdf

Comisión Económica para América latina (CEPAL)

<http://www.cepal.org>

Surtout le *Panorama económico para América latina* (1990/1992/1995 à 2002)

EuroStat, institut européen de statistiques

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

Instituto nacional de datos y censos (INDEC), institut argentin de statistiques

<http://www.indec.org.ar>

Institut de recherche sur les politiques publiques (IRPP)

<http://www.irpp.qc.ca>

Ministère du Travail argentin

<http://www.trabajo.gov.ar>

Pour les lois du travail

<http://www.trabajo.gov.ar/documentacion/legislacion/index.html>

<http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/ley/index.html>

Et tous les décrets 1979-2005

<http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/decreto/index.html#90>

Mundo del trabajo, revue argentine sur le monde du travail

<http://www.mundodeltrabajo.org.ar/>

Pour les archives des publications

<http://www.mundodeltrabajo.org.ar/imtarchivos/mercado.htm>

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

<http://www.oecd.org/>

Statistiques internationales du chômage

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/23/2080043.pdf>

Pour sa position sur la gouvernance

http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_33935_1_1_1_1_37405,00.html

Protection sociale et développement durable

<http://www.oecd.org/dataoecd/19/2/16362056.pdf>

Institutions et développement

<http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>

Organisation internationale du travail (OIT)

<http://www.ilo.org/>

Pour de l'information générale, mais également pour son centre de documentation

Marché du travail et protection sociale

<http://www.ilo.org/public/french/protection/socsec/download/esslatam.doc>

Protection de l'emploi et marché du travail dans les pays de l'OCDE

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp48.htm>

Réseau canadien de recherche en politiques publiques

<http://www.cprn.org/>

Pour des recommandations de politiques publiques

<http://www.cprn.org/fr/doc.cfm?doc=1193>

<http://www.cprn.org/fr/doc.cfm?doc=1195>

<http://www.cprn.org/fr/network.cfm>