

## La réforme du marché du travail français au miroir de l'Europe : imiter l'Espagne à défaut du Danemark ?

Jean-Claude Barbier

Directeur de recherche CNRS, Matisse (Centre d'économie de la Sorbonne – Université Paris I).

[Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr](mailto:Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr)

Au sommet de printemps consacré aux questions sociales et d'emploi, la Commission européenne, en mars 2006, a présenté une communication appelant de ses vœux la mise en œuvre de la « flexisécurité<sup>1</sup> ». Ce concept flou – qui tient souvent du slogan normatif et potentiellement mobilisateur, fait l'objet d'un investissement croissant dans le débat public français ; il a été porté en 2004-2005 par la référence au « modèle danois<sup>2</sup> » soudainement découvert par des experts, des journalistes, des essayistes et des hommes et femmes politiques au point de susciter un engouement exceptionnel dans notre pays. La contestation, par un mouvement social de masse, du « contrat première embauche » (CPE) est encore en cours au moment où l'on écrit ces lignes (début avril 2006). Or, le CPE fait suite au « contrat nouvelle embauche » (CNE), introduit dans la législation française du travail en août 2005, un contrat souvent présenté, par ses créateurs, comme s'inspirant des pratiques danoises, alors qu'on ne peut imaginer une réforme plus contraire à l'esprit danois contemporain. Quand la gestion danoise du travail est marquée par l'égalité et par l'attention à un équilibre social qui maintient une sécurité des revenus et de l'emploi, le CNE, réservé aux petites entreprises, est né sous le signe de l'aggravation de l'inégalité entre salariés et de l'accroissement de l'insécurité concentrée sur certains, pendant que d'autres continuent de jouir de conditions qui deviennent, par contraste, des « privilèges ».

Essayons d'emprunter ici un « détour par l'Europe », pour savoir si la réforme contestée a des équivalents dans d'autres pays, et dans quels contextes les processus de réformes du marché du travail et de la protection sociale se déroulent chez nos voisins. Ce détour paraît nécessaire pour deux raisons. Du point de vue du débat franco-français, d'abord, car les promoteurs de la réforme ont tendance à invoquer les réalités étrangères pour appuyer leur argument : la France serait incapable de se réformer, à la différence des autres et la réforme serait de plus en plus urgente. Du point de vue du débat international sur la réforme, en second lieu, car ce débat tend – dans sa partie dominante —, à singulariser la France comme tellement corporatiste et archaïque que « les Français » seraient inaptes à affronter la modernité, contrairement aux autres nationalités<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « Il conviendrait de prêter plus d'attention à la création des conditions propices à la « flexisécurité », combinaison de contrats de travail suffisamment flexibles, de politiques du marché du travail actives et efficaces facilitant les passages d'un emploi à un autre, d'un système d'apprentissage continu fiable et dynamique et d'une protection sociale adéquate. » [Com 2006- 30 final].

<sup>2</sup> Voir *Esprit*, juillet 2005, notre « Apprendre vraiment du Danemark, réflexions sur le 'miracle' danois ».

<sup>3</sup> Voir à ce sujet les articles de l'hédomadaire *The Economist* : 25.3.2006 : « We fear change, France is in decline, our children face an uncertain future, and we have no faith in the political class's ability to deal with all this » ; 18.3.2006 : « The students are not demanding a more widespread reform : they simply want the nice secure permanent jobs that their parents once had and that their teachers have still ».

### *La France bloquée : une erreur empirique*

Il y a désormais une longue tradition d'analyse en science politique qui présente les systèmes « continentaux » comme particulièrement inaptes à réformer leur « modèle social », pour employer un terme du lexique politique actuel. France et Allemagne sont, pour l'occasion, des cas emblématiques. Pour la France, il n'est pourtant pas difficile de montrer que son système de protection sociale a traversé, ces dernières vingt années, une série impressionnante de réformes, tant dans le domaine de son financement que de l'adaptation de ses programmes dans divers secteurs<sup>4</sup>.

A l'intersection précise du marché du travail et de la protection sociale, la moindre des innovations françaises n'est sûrement pas l'action résolue pour la diminution du coût du travail, mise en œuvre, en particulier, par le biais de la fiscalisation des cotisations des employeurs. Plus de 50% des salariés français du privé voient aujourd'hui une part des cotisations de leurs employeurs sur leurs salaires réduite et prise en charge par l'impôt. Ce montant très élevé (20 milliards d'euros en 2005) apparaît désormais comme une dépense essentielle et structurelle du budget de l'Etat. Au niveau du salaire minimum (SMIC), le taux de cotisation qui s'ensuit pour l'employeur diminue de 26 points face à la référence de 30%, ce qui ne lui laisse qu'un surcroît de coût lié aux charges de 4%. Il s'agit d'une petite révolution dans la protection sociale française, en large partie passée inaperçue du grand public, alors qu'elle fut habilement combinée avec la réduction du temps de travail sous le gouvernement socialiste de la fin des années 1990.

D'autre part, les réformes accroissant la flexibilité des conditions d'embauche ont été, depuis 20 ans, également nombreuses, mais tout autant discrètes. Il est vrai qu'elles ont souvent pris place aux marges du marché du travail. On oublie souvent, quand le débat se simplifie pour des raisons polémiques, qu'en France (comme dans les autres pays latins, l'Italie et l'Espagne), le droit du travail a été l'un des vecteurs de l'introduction de plus d'inégalité face à l'exposition aux conséquences négatives de la flexibilité de l'emploi. Il a été en effet utilisé – à répétition – pour introduire de nouveaux statuts d'emploi ou d'activité aux marges de l'emploi ordinaire, par le biais de la diversification des contrats. Il y a actuellement pléthore de types de contrats en France : en se limitant à ceux qui sont censés organiser « l'accompagnement » ou le « retour » à l'emploi, il existait, avant l'introduction du CNE et le projet du CPE, huit contrats différents, qu'on appelle « aidés »<sup>5</sup>. C'est un trait français contemporain (et latin) que de sans cesse inventer de nouveaux statuts dérogatoires au droit commun pour flexibiliser l'emploi. Il faut ajouter à ces contrats bien d'autres : le contrat à durée déterminée, le contrat d'intérim en sont les principaux. Enfin, on oublie souvent de mentionner les contrats spéciaux du secteur public, comme celui de « vacataire », qui figurent parmi les formes les plus précaires de l'emploi en France, alors qu'ils sont situés à côté des statuts d'emploi à vie pour les trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales et hôpitaux publics).

---

<sup>4</sup> Nous avons enquêté sur la longue série de ces réformes, allant de l'introduction de la contribution sociale généralisée, à celle du revenu minimum d'insertion et des programmes d'emploi, pour ne citer que trois exemples, dans J.C. Barbier et B. Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, 2004.

<sup>5</sup> Contrat d'avenir ; CI-RMA ; contrat d'accompagnement dans l'emploi ; CIE ; CIVIS ; contrat de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise ; d'apprentissage ; de professionnalisation.

Ces réformes du contrat de travail, qui ont été présentées comme liées à la lutte contre le chômage, ont effectivement joué un rôle positif en ouvrant des possibilités d'emploi à des millions de « bénéficiaires » depuis vingt ans : cependant, les emplois en question ont été de second ordre et n'ont offert un tremplin vers le marché ordinaire du travail que dans un nombre trop limité de cas – jamais négligeable toutefois. Il s'en est suivi une diffusion de conditions dégradées d'accès à l'emploi (et à la protection sociale qui l'accompagne), pour une proportion de la population salariée qui est actuellement de l'ordre de 10 à 13%<sup>6</sup> - secteurs public et privé confondus. Il s'agit bien d'une minorité, mais le problème réside dans le fait que ces emplois dérogatoires du droit commun du CDI sont concentrés sur des populations qui ont tendance, en outre, à s'y trouver enfermées : jeunes et femmes peu qualifiées, bénéficiaires de l'assistance, etc.. En outre, on a vu apparaître, comme par exemple en Grande Bretagne, une couche de « travailleurs pauvres » (des salariés qui restent en deçà du seuil de pauvreté). Ainsi, quels que soient les effets positifs des politiques de l'emploi, elles ont contribué à la dégradation sélective des conditions d'emploi dans les deux dernières décennies et la précarité s'est diffusée, au point de devenir une préoccupation centrale de la société, une forme de terreur collective<sup>7</sup>.

Au total, donc, la réforme du marché du travail et de la protection sociale est, comme ailleurs, bien en cours en France, contrairement à l'image qui campe ce pays comme maladivement attaché au 19<sup>e</sup> siècle et à une économie administrée depuis la Libération où tout le monde serait fonctionnaire. Toutefois, cette réforme revêt des traits qui la distinguent de celles menées dans d'autres pays. Il faut identifier ces traits pour réfléchir sans *a priori* à la question de savoir si la réforme française est plus inefficace, plus injuste, plus coûteuse, et, au total, moins performante du point de vue des critères d'efficacité économique et de cohésion sociale qui s'imposent désormais comme cadre général du « modèle social européen ». Le mouvement social de mars-avril 2006 prouve en tous les cas, par comparaison avec l'Allemagne et les pays scandinaves, que les voies de la réforme sont bien plus *chaotiques*.

#### *Les traits comparés de la réforme française : esquisse*

Chaque pays a sa propre façon de créer des institutions et s'organise en acteurs sociaux à sa manière. Chaque pays européen comparable à la France est en outre, peu ou prou, soumis à des défis similaires qui résultent de l'exigence de flexibilité du travail liée à l'accroissement de la concurrence internationale, et au poids des normes monétaires internationales<sup>8</sup>.

Pourtant, quand on compare les réformes, quelques traits français apparaissent schématiquement dans le système de prestations et dans le service de l'emploi<sup>9</sup> : ces domaines d'action sont essentiels pour la politique de l'emploi.

---

<sup>6</sup> Ce chiffre global est lui-même un peu trompeur, car il agrège toutes les formes de contrats autres que le contrat à durée indéterminée et les statuts de fonctionnaires ; en particulier, les quelque 500.000 contrats à durée déterminée dans le secteur public ne sont pas tout uniment « précaires ».

<sup>7</sup> J.-C. Barbier, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, n° 45-2, 2005, Avril-Juin.

<sup>8</sup> J.-C. Barbier et H. Nadel, *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Flammarion, 2000.

<sup>9</sup> Pour plus de détails sur les réformes mises en œuvre, on peut consulter : Barbier J.-C., 2006, (avec des contributions de N.S. Sylla et A. Eydoux), «Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi», Rapport pour la DARES (ministère du travail), CEE, téléchargeable à l'adresse URL : <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbier.pdf>

Il existe d'abord une première particularité française, celle de la fragmentation des prestations d'assistance et d'assurance. La France a six « minima sociaux » pour les personnes d'âge actif, alors que partout ailleurs, il n'y en a qu'un. L'Allemagne, qui avait un système analogue au français pour la prise en charge des chômeurs, a simplifié son système au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le RMI (revenu minimum d'insertion) est exceptionnel en ce qu'il n'oblige pas les personnes à chercher un emploi, même quand elles sont en âge de travailler. On sait que, depuis près de 15 ans, une éventuelle fusion des minima sociaux a été étudiée en France, notamment par la commission réunie par B. Fragonard, en 1992. Il est vrai que l'une des caractéristiques des minima français est d'avoir chacun leur logique et leur justification. On peut cependant s'interroger sur le potentiel *de complexité et d'inégalité* qui est présent dans cette dispersion. Dans d'autres contextes, une simplification a été possible. Elle est aussi coûteuse, comme l'enseigne l'expérience allemande, le pays le plus proche du cas français, qui, à la différence de la France, a poursuivi cette réforme de façon cohérente.

La seconde question est celle de la fragmentation des opérateurs qui s'occupent de l'emploi sur le terrain. Le rapport publié par J. Marimbert à propos du service de l'emploi en janvier 2004 a, sur ce point, bien campé le diagnostic : le système français est le plus éclaté en Europe. Malgré les réformes récentes, il y a fort à parier qu'il reste, en comparaison avec les performances britanniques ou scandinaves, une très large marge d'amélioration de la gestion et de la qualité des services pour l'emploi à parcourir. Ici aussi, la question est éminemment politique, mais, à la différence de la réforme des minima sociaux, qui entraîne des questions complexes de justice sociale, les préoccupations d'efficacité pourraient plus facilement primer. Or, il est frappant de voir combien l'examen des conditions de l'efficacité est difficile en France. Tout se passe comme si la multiplicité des opérateurs était un obstacle majeur à la réforme vers plus d'intervention en faveur de « l'activation » des personnes, donc de leur retour ou de leur accès à l'emploi. En outre, là aussi en fort contraste avec ce qui se passe en Allemagne ou en Scandinavie, tout se passe comme s'il n'y avait pas encore, en France, de forum de débat, de réflexion partagée, associant les acteurs pertinents, pour une réflexion d'ensemble sur cette question. Or, la comparaison internationale montre que cette réflexion est nécessaire. Car les autorités publiques françaises n'ont pas les moyens d'imposer la réforme centralement dans ce domaine, en marginalisant les partenaires sociaux, comme les autorités britanniques l'ont fait. Ici, la réflexion économique est d'un faible intérêt : depuis les rapports du Commissariat général du Plan des années 1980 et surtout 1990, la présomption de l'inefficacité et de l'inefficience, liées à la fragmentation du système, est bien établie. Le cas allemand actuel (réforme Hartz) montre que la réforme – si elle veut être effective – est très coûteuse ; il ne démontre pas (encore) des gains qui ne sont que potentiels. Les décideurs politiques sont donc amenés à prendre de grands risques, comme l'échec du SPD aux dernières élections l'a montré dans ce pays.

En outre, des formes extensives de décentralisation ont eu lieu dans la plupart des pays. La Grande-Bretagne et la France, de ce point de vue, représentent l'exception (mais la Grande-Bretagne diffère de la France par son recours bien plus large à la sous-traitance privée). La décentralisation en Allemagne et dans les pays scandinaves rime avec la recherche d'un accroissement de l'efficacité et de la qualité des services. C'est en particulier ce que vise la réforme Hartz en Allemagne pour les jeunes : dans les services qui s'occupent des jeunes chômeurs, un ratio spécial de personnel a été adopté en 2004 comme objectif : 75 jeunes pour 1 responsable de suivi. C'est aussi ce que recherche la réforme d'ampleur au Danemark, qui

verra s'installer un *vrai* guichet unique pour les services de l'emploi<sup>10</sup>, pour tous, assurés et bénéficiaires de l'assistance, à l'occasion d'une réforme communale qui vise l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services et qui est soutenue par les syndicats de salariés, qui en attendent un meilleur management.

A côté des pays scandinaves, il est frappant de voir en France la dispersion des efforts : il ne fait aucun doute que cette dispersion est profondément liée à la multiplicité des niveaux politiques. La diversité des contrats de travail n'est pas sans lien avec ce point : quand, dans sa loi dite de « cohésion sociale », le ministre Borloo a réformé le contrat-type qu'on appelait auparavant CES (contrat emploi-solidarité), il en a introduit deux différents, selon qu'ils étaient administrés par l'ANPE ou par les départements.

### *Une réforme « espagnole »*

Sur ces différents aspects du fonctionnement du marché vient en effet se greffer la particularité française de la diversification extrême des contrats de travail. Comme on l'a déjà noté, c'est un trait qui fait de la France un « pays du Sud », comparable à l'Espagne et à l'Italie.

D'une certaine manière, il est tout à fait piquant de voir que la réforme de la période post-Raffarin, qui a démarré sous le drapeau du « modèle danois », rencontre ses difficultés majeures alors qu'elle se révèle « espagnole ». L'Espagne est en effet le pays de l'Union européenne où le poids des contrats dérogatoires du droit commun est le plus élevé – près d'un sur trois dans ce pays contre moins d'un sur six dans le « stock » des salariés en France. Les syndicats et employeurs ont eu beau signer des accords contre la « *precaridad laboral* » dans la fin des années 90, ce fait n'a pas bougé significativement. Et, si le marché du travail espagnol apparaît plus performant à certains, il ne faut pas oublier de noter qu'il est sans doute l'un des plus inégaux (et par là, injuste socialement).

On connaît la conception bien répandue chez les hommes et femmes politiques en France selon laquelle « contre le chômage, on a tout essayé ». L'introduction du CNE, puis celle du CPE, si elles se placent dans la droite ligne de la création sans cesse renouvelée de contrats dérogatoires, introduisent à cet égard cependant une novation d'importance : alors que les précédents contrats ont en grande majorité été conçus pour monter des « programmes » d'emploi visant des catégories particulières, et justifiés par le besoin d'aider ces catégories à prendre pied sur le marché du travail – fût-il un marché marginal par rapport au marché ordinaire<sup>11</sup>, l'introduction des CNE et CPE est conçue pour le marché « ordinaire » : le premier pour le marché « ordinaire » des petites entreprises, le second pour le marché « ordinaire » des jeunes de moins de 26 ans.

Au premier examen, tout se passe comme si, en comparaison internationale, l'actuelle majorité – sans avoir renoncé à la panoplie des différents contrats dérogatoires, avait décidé de changer de « modèle » : au lieu de poursuivre la piste « scandinave » qu'elle a probablement surtout empruntée de façon à enrichir sa communication politique, elle se tournerait désormais vers des solutions « espagnoles » ou « italiennes ». En effet, la création d'un nième contrat, le CPE, après celle du CNE, apparaît bien comme une démarche de

---

<sup>10</sup> Les prestations (assurance et assistance) restent séparées ; ce sont les syndicats danois qui administrent eux-mêmes les caisses d'assurance chômage, sans intervention du patronat, mais avec un financement très majoritaire du budget de l'Etat (les cotisations n'occupent qu'une faible place dans les recettes des caisses).

<sup>11</sup> Certains contrats, d'ailleurs, comme les « contrats emplois-jeunes » ont été des succès de ce point de vue pour une majorité de leurs bénéficiaires : reste la question de leur coût élevé pour le budget et de leur efficacité nette.

diversification des exceptions aux marges, qui laisse inchangé le contrat de droit commun, le CDI, tout en le contournant, à la façon dont les autorités italiennes et espagnoles ont pratiqué dans les vingt dernières années. En Italie, le symbole de cette politique est l'extension rapide de la catégorie des personnes dites *parasubordinati* (para-salariés) aux conditions très souvent comparables aux contrats précaires en France<sup>12</sup>.

Mais, potentiellement, il s'agit peut être de plus : c'est en tous les cas ce qu'on peut décoder d'une petite phrase du *Chief economist* de l'OCDE, J.P. Cotis, un expert du marché du travail longtemps Directeur de la Prévision au ministère des finances, dans *Le Monde* du 31 mars 2006 : « Le CPE, qui offre des indemnités et des garanties supérieures à celles d'un CDD trouve alors son sens en tant qu'étape vers une unification des contrats ». Le projet d'un « contrat unique » a été d'ailleurs souvent suggéré, dans les derniers rapports d'experts au gouvernement. Dans un rapport intitulé avec habileté « De la précarité à la mobilité, vers une sécurité sociale professionnelle », P. Cahuc et F. Kramarz l'ont défendu en 2005. Ils se sont appuyés, pour cela, sur la référence à ce qui se faisait, *selon eux*, dans d'autres pays<sup>13</sup>, au premier plan desquels le Danemark, mais aussi, pêle-mêle, les Pays Bas, l'Australie, etc..

### *Le secteur public doit-il être considéré à part ou en même temps ?*

Nous nous sommes déjà largement interrogés sur la capacité d'imiter le Danemark par ailleurs<sup>14</sup>. Mais il est un thème qui n'est jamais abordé par les défenseurs de ce qu'ils appellent un « contrat unique », et qui contraste ici fortement la France et les pays scandinaves, d'une part, mais aussi la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Dans aucun de ces pays, il n'existe une coupure aussi forte et surtout aussi importante quantitativement au sein de la population active, entre fonctionnaires et non fonctionnaires. Les fonctionnaires sont pourtant la première des « professions protégées<sup>15</sup> », qui représentent en France près d'un emploi salarié sur cinq, contre 4% environ au Danemark (environ 13% d'un secteur public qui représentent 30% du salariat).

Curieusement, ce débat a été, jusqu'à présent, totalement absent du mouvement social à propos du CPE. Pourtant, on se souvient que la circulaire dite Rocard de 1989 avait lancé un vaste chantier de modernisation en France, en particulier pour la gestion des ressources humaines du secteur public. Près de vingt ans plus tard, se tourner vers l'expérience scandinave est plein d'enseignements pour reprendre ce débat, qui lie trois enjeux de la réforme de ce qui est désigné paradoxalement comme « modèle social français » : l'égalité/inégalité des conditions d'emploi et de travail entre public et privé ; l'importance cruciale des services publics ; la qualité de ces services et leur modernisation. Quand on compare la France du mouvement social du CPE aux autres pays qu'on a considérés ici, on s'étonne que ces sujets ne fassent pas surface et ne soient débattus presque nulle part.

Suède et Danemark constituent de bons exemples de pays qui s'efforcent constamment de rendre leur secteur public plus performant, afin qu'il offre des services de qualité

<sup>12</sup> Barbier, op. cit. dans *Revue française de sociologie*.

<sup>13</sup> « Il faut trouver une voie permettant de concilier un impératif d'équité, donnant les meilleures conditions possibles pour les plus démunis, avec un impératif d'efficacité qui est la seule manière d'assurer la viabilité financière de tout système assurantiel. Ce sont de tels impératifs qui ont guidé les réformes des systèmes d'indemnisation du chômage et des services publics de l'emploi menées depuis une décennie dans plusieurs pays de l'OCDE, et notamment aux Pays Bas, au Danemark, au Royaume-Uni en Australie et en Allemagne » (ch. 2, p. 40, rapport, 2.12.2004, P. Cahuc et F. Kramarz).

<sup>14</sup> Voir note 2.

<sup>15</sup> P. Cahuc et F. Kramarz traitent le cas des coiffeurs et des taxis, mais non celui des fonctionnaires...

correspondant à une attente exigeante du public scandinave. Quitte, par exemple, à aiguiser la compétition entre public et privé, au nom d'un « libre choix » des consommateurs dans certains cas – comme dans certains services sociaux ou dans le service de l'emploi. Un axe du management public au Danemark consiste dans la motivation du personnel : les salariés du secteur public, syndiqués massivement, sont représentés, aux côtés de leurs homologues du privé, par des syndicats légitimes qui négocient avec des organismes représentatifs d'employeurs publics, représentant les communes ou l'Etat central, et étroitement coordonnés avec les organismes représentatifs des employeurs privés. Quel contraste avec les conditions « chaotiques<sup>16</sup> » de gestion de l'immense fonction publique en France !

L'une des caractéristiques du marché danois du travail tient dans ce qu'on peut appeler la « continuité des conditions d'emploi et de travail » entre secteur privé et secteur public et, dans ce dernier, entre fonctionnaires et contractuels de droit commun. La majorité des salariés du public disposent de conditions d'emploi et de travail proches de leurs collègues du privé, ce qui facilite la mobilité et l'adaptation du service, sans parler de la justice sociale. En outre, comparés aux salariés du public en France, seule une minorité de salariés sont fonctionnaires (*tjenestemand*, titulaires d'un emploi à vie). Le fonctionnaire danois peut d'ailleurs, dans des cas exceptionnels, être licencié (et garder sa retraite de fonctionnaire, cumulable avec un emploi) ; il peut être aussi fonctionnaire pour un temps limité.

La qualité du service public est-elle moindre parce que le nombre des fonctionnaires baisse encore aujourd'hui ? Est-il dommageable pour cette qualité qu'un jeune titulaire d'un master d'économie soit employé sur une base contractuelle – CDD ou CDI au ministère des finances, par exemple - comme l'est son supérieur chef de bureau expérimenté ? (il est certain qu'il ne peut être employé avec un équivalent de CPE, puisque le principe est le contrat de droit commun). Est-il juste que tous deux bénéficient de conditions égalitaires de mobilité, de sécurité et de protection sociale ? Dans un autre domaine, que l'auteur de ces lignes – chercheur et fonctionnaire – connaît bien, la qualité du travail de recherche, les chercheurs danois publient-ils moins et plus mal parce qu'une minorité seulement d'entre eux possède le statut de *tjenestemand* ? Voilà des questions qui, posées à des syndicalistes ou des chercheurs danois, ne semblent pas les préoccuper, ce qui étonne l'observateur français. Les postes de fonctionnaires sont réservés à des fonctions dirigeantes, à des services régaliens (armée, police, justice..) – on demande en loyauté plus aux fonctionnaires qu'aux autres, et ils n'ont pas le droit de grève. Dans les communes (l'employeur majeur danois), le syndicat KL des employés a négocié en février 2006 une nouvelle convention collective pour les cadres qui prévoit qu'ils ne seront plus automatiquement embauchés sous le statut de fonctionnaire. En contrepartie, ils garderont cependant un délai de préavis supérieur aux autres salariés : un an au lieu de six mois.

### *Réformer le code du travail et l'emploi public*

Devant l'immense crise déclenchée par le CPE, on peut se demander si cette relative égalité des conditions, par *différence extrême avec le cas français*, ne fournit pas un ingrédient important de la performance du secteur public danois, et, plus largement de la performance danoise dans son ensemble. D'où la tentation de se demander si en France on pourrait s'inspirer de ces formes égalitaires de gestion du personnel. Loin de focaliser le débat sur les seuls aspects statutaires, comme le font les partisans de la disparition ou de la marginalisation du secteur public, n'est-il pas recevable de relier les questions de qualité,

---

<sup>16</sup> C'est l'expression choisie, à mon avis à juste titre, par l'avant-projet de résolution du prochain congrès de la CFDT.

d'accessibilité et de coût des services publics à celles de la gestion du personnel ? Nos voisins scandinaves semblent avoir bien maîtrisé la question, tout en se passant, *progressivement*, d'une large fonction publique. Rien ne dit, *a priori*, que leur exemple soit pertinent pour la France. Reste que la question mérite d'être posée chez nous aux acteurs sociaux et aux élus. Au moment où tant d'encre coule à propos de la réforme des contrats de travail, et où le mouvement de révolte contre l'injustice faite aux jeunes se déploie encore, il est frappant de constater que ce débat ne prend presque jamais en compte le secteur public où, alors que la grande majorité des salariés sont titulaires d'un emploi à vie, des emplois encore plus précaires que dans le secteur privé sont couramment offerts. On repérera ici la relativité des injustices qui est bien explorée dans *Injustices, l'expérience des inégalités au travail* de F. Dubet<sup>17</sup>. Il est également frappant de voir, quand on compare la France à ses voisins, combien l'idée de contrats, spécialement adaptés à telle ou telle catégorie, est ancrée, à la différence de l'universalisme danois ou britannique. Dans la lutte contre le CPE actuellement en cours, il a parfois été admis par certains acteurs que ce contrat pourrait être adapté aux jeunes peu qualifiés, mais qu'il n'était pas question de l'accepter pour les jeunes qualifiés : mais en Grande-Bretagne, comme en Suède ou au Danemark, la règle est le contrat de droit commun, quelle que soit la qualification<sup>18</sup>...

On terminera par une note plus prospective et hypothétique. Bien que chacun sache parfaitement qu'il n'est ni raisonnable ni réaliste d'espérer l'imitation de traits vertueux repérés dans un autre pays, il est en revanche loisible de s'inspirer de ses principes et de sa cohérence, en sachant que, pour constituer éventuellement des sources d'inspiration, ces principes devraient être traduits et acceptés dans la situation française. Il nous semble qu'il existe, dans la tradition française, des éléments d'universalité de la protection sociale et du droit ainsi qu'une forme d'idéologie de l'égalité républicaine. Universalité et égalité, qui sont, aujourd'hui, les piliers de la réussite danoise – non du « miracle » – pourraient être pris comme des guides pour une réflexion d'ensemble en France, laquelle n'a jamais pris place de façon cohérente. On imagine ainsi, entre autres, que les principes d'universalité et d'égalité inscrits dans l'histoire française pourraient être « réactivés » pour faire en sorte, parmi d'autres mesures, que l'on cesse de créer, mais qu'au contraire on diminue, le nombre des contrats dérogatoires de travail. L'enjeu est ici clairement orienté vers l'ouverture d'une réflexion et d'un débat – que les grandes centrales syndicales CGT et CFDT ont amorcé timidement – sur la réforme du code du travail, mais aussi, sur la modernisation de la fonction et du secteur publics.

Sur cette piste hypothétique à suivre, un sociologue politique ne peut manquer de signaler un élément également particulier à la France. Si la réforme et la modernisation incitaient, en suivant les bonnes recettes de certains de nos voisins, à revoir les conditions de l'emploi privé et public afin de les homogénéiser progressivement – au double nom de la

---

<sup>17</sup> Seuil, 2006. F. Dubet note en particulier (p. 451) : « Les niveaux de protection ou de précarité associés aux statuts d'emploi introduisent un profond clivage au sein de chaque groupe social. Les plus exposés aux risques dénoncent volontiers les privilèges des protégés, alors que ceux-ci justifient ces protections comme des acquis, voire comme des avantages normaux de professions identifiées aux services publics, à l'intérêt général et à la Nation. Notre enquête met en évidence la force d'une critique qui n'est certainement pas réductible aux relents d'un « poujadisme » anti-fonctionnaires ».

<sup>18</sup> Pour la réforme du CNRS, un mécanisme a été également un temps imaginé qui, selon le rang obtenu au concours, donnerait accès à un poste de fonctionnaire ou à un poste en CDD. La solution adoptée à la Poste, qui aboutit à gérer dans les mêmes fonctions deux catégories de personnel, dont certains seulement ont la protection de l'emploi à vie, semble du même ordre : elle pose des problèmes d'équité considérables. Tôt ou tard, avec ou sans la réforme du contrat du travail (privé), celle de la fonction publique émergera sur l'agenda politique en France.

justice sociale et de l'efficacité – quel rôle affecter à la *haute fonction publique*, une couche sociale qui se singularise en France (contrairement à l'étranger) par la double caractéristique de disposer de l'emploi à vie – au nom de la défense de l'intérêt général et de l'excellence méritocratique – et d'occuper une proportion très élevée de fonctions politiques de responsabilité et de fonctions dirigeantes dans les entreprises privées et publiques françaises ? En plein mouvement social contre le CPE, et avec l'écho de celui de 1995 en mémoire, on imagine qu'une telle réforme exigerait d'elle de montrer l'exemple de la réforme, *pour elle-même, en tant que haute fonction publique*. Est-ce réaliste ? Seul l'avenir le dira.