

Fonctionnaires–contractuels : ce que font nos voisins européens en matière de recrutement

16 mai 2018, PAR Pierre Laberrondo

L'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Royaume–Uni et la Suède **emploient bien davantage de contractuels dans leur fonction publique que la France**, analyse une étude gouvernementale produite dans le cadre de la négociation sociale. **Des recrutements opérés massivement en CDI et, dans certains pays, par concours.**

Du *benchmarking* pour tenter de convaincre ou, en tout cas, d'“orienter” le débat... Dans le cadre de la réunion de lancement des négociations avec les syndicats sur le renforcement du recours au contrat, le 15 mai, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a présenté un panorama sur la place et le recours à l'emploi contractuel dans 6 États membres de l'Union européenne : Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Royaume–Uni et Suède.

Premier enseignement, la France se distingue beaucoup de ses 6 voisins lorsque l'on observe le ratio fonctionnaires/contractuels en pourcentage. Avec un ratio de 78/22, **la France est la championne des fonctionnaires face aux 6 autres pays** : 53/47 en Espagne, 40/60 en Allemagne, 15/85 en Italie, 12/88 en Irlande, 8/92 au Royaume–Uni et carrément 1/99 en Suède.

“Lorsqu'on regarde la situation dans les pays européens, chez nos voisins, nous sommes un des derniers pays à avoir un régime de fonction publique aussi englobant, a commenté lors de la réunion le secrétaire d'État en charge de la fonction publique, Olivier Dussopt. Dans plusieurs pays, y compris dans des régimes dits de « fonction publique de carrière », la place du contrat est plus importante. Dans ces cas–là d'ailleurs, il est souvent fait recours au droit commun du travail, ce qui n'exclut pas le fait de soumettre les personnels contractuels à des règles spécifiques, négociées dans le cadre de conventions collectives propres au secteur public.”

Le choix des métiers en question

Dans le détail, 5 des 6 pays sélectionnés par la DGAFP pour son étude ont fait le choix d'utiliser **des contrats de droit privé souvent agrémentés de conventions collectives propres à l'administration**, l'Espagne et le Royaume-Uni usant seulement du droit privé applicable dans les entreprises du secteur concurrentiel. L'Irlande, elle, a choisi le droit public, comme la France.

Le panorama tente aussi d'analyser un autre aspect de la question : le choix des secteurs ou des métiers à ouvrir aux contractuels et de ceux à conserver sous statut. Cette question sera la plus sensible parmi celles examinées dans le cadre de la réforme de l'État lancée par Emmanuel Macron. *“Les possibilités de recourir aux contrats seront largement étendues, notamment pour les métiers ne relevant pas d'une spécificité propre au service public”*, énonçait le compte rendu du comité interministériel à la transformation publique du 1^{er} février, qui a acté l'ouverture aux contractuels. Mais qu'entend-on par *“spécificité propre au service public”* ? Une question clé.

En Allemagne, la délimitation est de plus en plus floue en pratique, relève l'étude la DGAFP. La police, les pompiers, le secteur pénitentiaire, l'administration fiscale et douanière emploient majoritairement des fonctionnaires tandis que la santé, le social et les professions techniques emploient davantage de contractuels, la situation apparaissant moins contrastée chez les enseignants. En Espagne, le statut de fonctionnaire est attribué aux personnels *“exerçant des missions impliquant une participation directe ou indirecte dans l'exercice des pouvoirs publics ou dans la sauvegarde des intérêts généraux et des administrations publiques”*. Une définition pas hyperlimpide. Les autres personnels sont contractuels.

En Italie, seuls les personnels du secteur régalién (militaires, policiers, magistrats, diplomates et membres du corps préfectoral) et les universitaires sont sous statut. Statut réservé aussi à une poignée d'agents au Royaume-Uni (personnels des ministères). En Suède, où les contractuels règnent en maîtres, seuls les magistrats, quelques corps diplomatiques et certains hauts fonctionnaires de police accèdent au statut.

Le contrat pas forcément antinomique avec le concours

Concernant la distinction CDD-CDI, nos voisins privilégient majoritairement le CDI, là où le CDD est largement la règle dans le secteur public français, le CDI constituant pour les syndicats un dévoiement du statut. Outre-Rhin, le principe est le recrutement en CDI, avec un fort encadrement du CDD. Tout comme en Irlande, pays qui n'a introduit le CDD qu'en 2015 pour des missions spécifiques. En Italie et au Royaume-Uni, le CDI est aussi la règle, les CDD restant très encadrés. En Suède, 75 % des contractuels sont en CDI.

Le tour d'horizon européen de la DGAFP est aussi intéressant en ce qu'il tend un peu à battre en brèche une idée communément répandue selon laquelle la fin du statut équivaut forcément à la fin du recrutement par concours. Avec, derrière, le spectre d'une embauche à la tête du client et des dérives de la politisation. Un argument syndical récurrent. L'étude montre au contraire que certains pays concilient le concours avec le contrat. Ainsi, parmi les 6 pays étudiés, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie ont recours, dans certains cas, au concours pour embaucher leurs contractuels, et cela se fait même de façon majoritaire en Italie.

La mise en place de comités de sélection est aussi relevée, même s'il faut toujours rester prudent avec ce concept tant il peut recouvrir des réalités très diverses. L'Allemagne, l'Espagne et parfois le Royaume-Uni y ont recours. Outre-manche, l'embauche sur dossier reste majoritaire, tout comme en Suède. En France, pays très attaché historiquement et juridiquement au principe d'égal accès aux emplois publics, le mode de recrutement retenu par le pouvoir macronien sera à coup sûr un des éléments déterminants dans la négociation sociale sur les contractuels.

L'étude de la DGAFP fait aussi ressortir que, dans 5 des 6 pays étudiés, des accords collectifs fixent les modalités de recrutement et de gestion des contractuels. Des accords négociés dans 3 cas (Allemagne, Espagne et Irlande) par l'*administration en charge de la fonction publique*, donc pas département par département mais bien à l'échelon interministériel, si on veut traduire... En Italie, c'est une organisation représentant l'État employeur qui négocie, tandis qu'au Royaume-Uni, les autorités sectorielles sont chargées de cette mission, l'équivalent de la DGAFP se limitant à la négociation des autres conditions de travail. Les accords sont juridiquement contraignants en Allemagne, en Irlande, en Italie et en Suède. En Espagne, ils ne le sont que pour les fonctionnaires et au Royaume-Uni, pour personne.