



Compte- rendu

Groupe de travail
Personnel des organis-
mes de coopération
transfrontalière



Paris, mardi 12 avril 2011



COMPTE-RENDU DU GROUPE DE TRAVAIL PERSONNEL DES ORGANISMES DE COOPERATION TRANSFRONTALIERE DU 12 AVRIL 2011

INTRODUCTION

Cette réunion a été organisée dans le cadre des activités d'animation du réseau de la MOT. Il avait été décidé à la dernière assemblée générale de la MOT de consacrer un groupe de travail aux questions relatives au personnel des organismes de coopération transfrontalière, indépendamment de leur forme juridique et de leur localisation sur les frontières françaises.

L'objectif de cette réunion était de présenter les résultats du questionnaire lancé en 2010, de faire le point sur les difficultés et les questions restant en suspens, et enfin proposer des pistes d'action pour l'année en cours pouvant intéresser l'ensemble du réseau.

CONTEXTE

Dès 1999, la MOT a abordé dans ses travaux la question de la constitution des équipes opérationnelles transfrontalières. Elle a poursuivi ses travaux, notamment dans le cadre du projet INTERFORM.

Avec l'accompagnement de la création des premiers GECT aux frontières françaises, la question de la constitution des équipes opérationnelles a retrouvé une nouvelle actualité pour le réseau de la MOT.

Les partenaires des GECT sont confrontés à la difficulté de constituer des équipes pluridisciplinaires représentatives de toutes les composantes des territoires frontaliers, dans un contexte où il peut exister de fortes disparités de part et d'autre de la frontière en termes de formations de marchés du travail, de niveaux de salaires ou de réglementations applicables aux agents des collectivités territoriales.

Un premier travail de synthèse des textes applicables a été réalisé en 2008/2009 dans le cadre du [« guide des projets transfrontaliers »](#).

Pour avoir une vision plus dynamique des attentes des organismes transfrontaliers membres du réseau de la MOT, deux séries de questionnaire ont été lancées en 2009 puis en 2010. Le questionnaire a été élaboré en lien avec la DGCL (Ministère de l'intérieur) et vise à appréhender tous les aspects pratiques concernant le recrutement et la gestion des équipes techniques, au-delà de l'application des seuls textes juridiques.

SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE

Synthèse des réponses au questionnaire

Les données présentées ci-dessous concernent 14 organismes transfrontaliers, dont la moitié est déjà créée et l'autre moitié est en cours de création.

Ces organismes sont situés sur les frontières françaises avec une forte représentation des frontières franco-espagnole (5 réponses), franco-allemande (4 réponses) et franco-belge (3 réponses). Certains sont régis par le droit public, d'autre par le droit privé. Ils ont leur siège en France ou dans les Etats riverains (Cf. document « Synthèse des réponses au questionnaire »)

Elles permettent de faire un état des lieux des attentes et des démarches entreprises par ces organismes et reflètent leurs choix stratégiques et politiques.

→ Concernant les montages juridiques

Les possibilités ouvertes par les textes en vigueur sont présentées dans les tableaux en annexe du document « Synthèse des réponses au questionnaire ». Ces réponses ont permis d'évaluer comment les différents organismes mettent en œuvre les montages juridiques existants pour porter les contrats des personnels des organismes transfrontaliers.

Deux situations sont envisageables : soit l'organisme transfrontalier est l'employeur du personnel, soit le personnel est mis à disposition¹ à temps plein ou à temps partiel par un membre de cet organisme ou par un tiers.

Si le recours à la mise à disposition est largement plébiscité, près de la moitié des organismes ont aussi recours aux emplois directs. Seule la possibilité du détachement² n'est pas ou plus utilisée par ces organismes transfrontaliers.

Les difficultés soulevées par ces deux types de montage sont moins d'ordre juridique que d'ordres pratique et « politique » :

- la mise à disposition nécessite une bonne coordination entre l'organisme transfrontalier et l'organisme qui met à disposition ainsi qu'une transparence dans le choix des personnes mises à disposition.
- Le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) permet le lancement des projets mais peut entraîner un « turn-over » important.

Les réponses au questionnaire portant sur la constitution des équipes opérationnelles montrent que les enjeux ne se limitent pas aux seules questions de choix d'une solution juridique pour porter les contrats de travail du personnel.

→ Concernant la constitution des équipes opérationnelles

Les réponses au questionnaire ont permis d'apporter un éclairage intéressant sur le profil des équipes et des personnes recrutées.

Les équipes opérationnelles sont relativement réduites avec une moyenne de 4,5 postes, les organismes les plus anciens ayant les équipes les plus importantes.

Leur composition varie en fonction des tâches de l'organisme transfrontalier. De nombreux organismes privilégient la polyvalence du personnel, souvent amené à cumuler plusieurs fonctions ; dans la majorité des organismes transfrontaliers, la gestion administrative et financière est prise en charge par la direction et l'interprétariat et la communication par l'équipe, sans poste dédié.

Quand il existe plusieurs langues de travail, le critère de maîtrise des langues est déterminant, ainsi que celui de l'expérience en matière de coopération transfrontalière. Ces deux critères sont néanmoins peu compatibles avec les critères de recrutement de la fonction publique territoriale française.

Il se dessine par conséquent un profil type de ces équipes opérationnelles :

- des équipes réduites, bi ou trinationales,
- dont le personnel a des compétences linguistiques et professionnelles lui permettant de traiter des problématiques complexes de coopération transfrontalière (définir les enjeux, organiser la gouvernance interne et externe, associer la population, développer une politique de communication, mettre en œuvre des projets concrets).

Or ces équipes sont recrutées dans des contextes bi-ou tri-nationaux où il existe des différences de rémunération et de droit du travail de part et d'autre des frontières.

Dans le recrutement de leur personnel, les organismes transfrontaliers doivent résoudre une équation complexe :

- offrir des salaires et des conditions de travail suffisamment attractifs,
- respecter une équité de traitement des membres du personnel,
- respecter le régime juridique s'appliquant à l'organisme
- ainsi que le budget alloué par les membres.

La question est d'autant plus importante sur les frontières connaissant un fort différentiel de salaires.

Conclusion

Les organismes transfrontaliers sont dans une phase expérimentale, comme en témoigne la difficulté de nombreux organismes à informer les candidats sur les éléments essentiels de leur futur statut en termes notamment de droit du travail, de congés ou d'imposition des revenus.

¹ Le personnel est payé par la collectivité ou l'organisme qui met à disposition, il relève du régime du personnel de cette collectivité ou de cet organisme ;

² Le personnel dépend de l'organisme bénéficiant du détachement mais conserve son droit à l'avancement dans la collectivité ou l'organisme d'origine dont il est détaché ;

SYNTHESE DES DEBATS

Eléments généraux

→ Point de vue des organismes transfrontaliers.

Les participants³ à la réunion constatent qu'ils doivent concilier des besoins et des attentes contradictoires :

- prendre en compte le parcours antérieur des personnes recrutées afin de ne pas exclure des candidats en fonction de leur statut (salarié(e) sous contrat à durée indéterminée, fonctionnaire titulaire...),
- rendre leurs postes attractifs (car les organismes transfrontaliers se trouvent en concurrence sur le marché du travail avec d'autres recruteurs potentiels),
- proposer des conditions de travail équivalentes à tous les membres de l'équipe transfrontalière,
- éviter que les questions de ressources humaines prennent le pas sur le management de l'équipe,
- bénéficier d'un environnement juridique stabilisé (dans un contexte où il n'existe qu'un faible recul sur les conséquences des montages juridiques retenus : par exemple, quid des droits à la retraite quand la carrière s'est déroulée dans plusieurs pays ?)

Les participants soulignent le caractère précaire des montages proposés aux candidats pour « porter » leurs emplois :

- la mise à disposition ou le détachement ne sont possibles que pour une durée limitée,
- les CDD ne sont pas automatiquement renouvelés.

Cette situation freine l'implication du personnel dans le suivi des dossiers et favorise un « turnover » des équipes.

Ils rappellent l'importance d'offrir au moment du recrutement des solutions pérennes aux candidats afin de constituer des équipes stables, à même d'inscrire leur action dans la durée et de capitaliser sur les acquis des projets et démarches menés par l'organisme de coopération transfrontalière.

Ils constatent que les difficultés ne proviennent pas d'un régime juridique en particulier mais de la confrontation des régimes juridiques existants de part et d'autre de la frontière, tant pour l'application du droit du travail que les possibilités de mise à disposition ou de détachement et leurs conséquences.

Il existe un besoin de coordination des droits afin de favoriser une plus grande mobilité des personnels des administrations territoriales.

Ils sont conscients qu'il n'existe pas de solution « idéale » et qu'ils doivent arbitrer entre :

- un souci d'équité de traitement entre les membres des équipes opérationnelles transfrontalières, facteur de cohésion au sein de ces équipes, et
- la nécessité de faire du « sur mesure » pour tenir compte des parcours professionnels antérieurs des personnes recrutées et ouvrir le recrutement aux personnes compétentes.

→ Point de vue des ministères français de l'intérieur et des affaires étrangères

Il convient, en premier lieu, d'identifier les difficultés concrètes rencontrées par les organismes de coopération transfrontalière dans le recrutement de leur personnel, notamment celles liées au régime de la fonction publique territoriale.

Il faudra ensuite évaluer les avantages et les inconvénients d'éventuelles évolutions du cadre légal s'appliquant aux organismes de coopération transfrontalière en matière de recrutement de leur personnel.

Débat concernant les solutions juridiques existantes

→ Difficultés liées aux différences de cadre juridique

Le bon fonctionnement des dispositifs de détachement ou de mise à disposition suppose qu'il existe dans tous les droits concernés de part et d'autre de la frontière, et pas seulement dans le droit interne français, des dispositions permettant ces nouvelles formes de mobilité internationale.

L'exemple du détachement d'un agent d'une région frontalière d'un Etat riverain auprès d'un organisme transfrontalier ayant son siège en France illustre bien ce cas de figure.

Si ce détachement était autorisé par le droit français, le cadre juridique qui régissait le régime de retraite de cet agent ne permettait pas initialement de comptabiliser les années passées en

³ Cf. Liste en annexe ;

détachement dans cet organisme transfrontalier dans le calcul du droit à la retraite de cet agent.

De même, quand il existe des systèmes analogues de part et d'autre de la frontière, leurs conditions de mise en œuvre et leurs coûts financiers respectifs peuvent être différents.

Le droit belge ne permet pas une mise à disposition de personne mais uniquement une mise à disposition « de service », facturée comme une prestation ; entre la France et la Suisse, la rémunération d'un stagiaire s'établit dans un rapport de un à trois.

→ Inconvénients liés à la mise à disposition

Les participants ont notamment évoqué plusieurs difficultés liées au dispositif de « mise à disposition » :

- difficulté à gérer des statuts et des niveaux de rémunérations différents au sein de l'équipe pour des postes similaires, ces différences étant justifiées par le mode de recrutement et/ou le statut antérieur et le lieu de travail de la personne concernée,
- difficulté pour les organismes transfrontaliers à faire prendre en compte leur situation par les instances nationales et régionales (Etats fédéraux) compétentes dans les différentes étapes du déroulement de carrière des personnels des organismes de coopération transfrontalière.
- La mise à disposition n'est prévue qu'à titre temporaire.
- Si la personne mis à disposition est sous l'autorité hiérarchique de la direction de la structure transfrontalière en ce qui concerne les tâches qu'il exerce, l'application du droit du travail et notamment la promotion, la formation, le renouvellement d'un CDD, le passage en CDI, etc., relève de l'organisme qui emploie la personne.
- Si la mise à disposition constitue la solution la plus simple, notamment au démarrage de la structure, elle devient difficile à gérer en cas d'élargissement de l'équipe technique : sur la durée, poursuivre une mise à disposition suppose pour la structure de coopération transfrontalière employeur d'être capable de gérer la coexistence de plusieurs droits du travail.

Débat concernant de nouvelles solutions juridiques

→ Recrutement direct en contrat à durée indéterminée (CDI) de droit public pour des organismes de droit public ayant leur siège en France

Il faudrait aménager le droit de la fonction publique territoriale pour permettre le recrutement direct en CDI par des organismes de coopération transfrontalière ayant leur siège en France.

En effet, pour les organismes de droit public ayant leur siège en France (GECT et GLCT) qui relèvent de part leurs missions du droit de la fonction publique territoriale, le recrutement direct privilégie les agents titulaires ayant déjà passé les concours et limite le recrutement de personnel provenant de l'autre côté de la frontière.

Or un tel déséquilibre nuit à la bonne gouvernance de l'organisme car il peut être source de conflit entre les membres.

→ Recours au droit privé

Le recours au droit privé, tel qu'il est pratiqué par les associations n'est pas exempt de difficultés, notamment quand il existe des droits du travail très différents de part et d'autre de la frontière (concernant par exemple les conditions de licenciement) ainsi que des différences de niveaux de salaires (concernant par exemple les montants minimums).

Dans l'hypothèse de contrat de droit privé, la question se pose de savoir :

- s'il faut proposer le même régime à tous les salariés (celui du lieu du siège) ou
- s'il faut proposer plusieurs régimes juridique, dont le recours au droit privé : ne proposer que des contrats de droit privé peut soulever des difficultés pour le recrutement de fonctionnaires titulaires.

Dans cette seconde hypothèse les organismes transfrontaliers doivent de surcroît trouver des critères objectifs pour justifier les différences de régime et de salaire : le lieu effectif d'exercice de l'activité (système du droit local) ? La nationalité du/de la candidat(e) ? Le type de contrat dans son précédent emploi ?

Il faut également tenir compte du fait que le recours à un contrat de droit privé doit se faire dans le respect du règlement communautaire « Rome 1 »⁴ qui prévoit que les dispositions d'un contrat de travail de droit privé ne peuvent pas déroger aux dispositions impératives du droit du lieu effectif d'exercice de l'activité.

⁴ Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) ;

PISTES DE TRAVAIL

Il est proposé de consulter les membres du réseau de la MOT sur différentes propositions d'évolution du cadre légal français afin de recueillir leurs avis sur l'intérêt de telles modifications.

Trois pistes ont déjà été évoquées lors de la réunion du 12 avril :

1. Proposer des recrutements directs en CDI de droit public pour les organismes de coopération transfrontalière de droit public ayant leur siège en France (GECT, GLCT).
2. Pour les organismes de coopération ayant leur siège en France, autoriser le recrutement « sous droit local » pour leur personnel ne travaillant pas sur territoire français : dans cette hypothèse, le GECT pourrait signer des contrats de droit privé conforme au droit du lieu effectif d'exercice de l'activité.
3. S'inspirer du régime applicable au personnel des groupements d'intérêt public (GIP) dans le nouveau régime proposé par la loi 2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit » du 17 mai 2011.

ANNEXE : LISTE DES PARTICIPANTS

Prénom	Nom	Fonction	Organisme
José	BASSU	Chef de service Liaisons européennes	Office des transports de la Corse
Fanny	BROUSSAN	Chargée de mission Grande Région	Wallonie Bruxelles International
Michel	CHARRAT	Président	Groupement transfrontalier européen
Frédéric	DUVINAGE	Directeur	Eurodistrict trinational de Bâle
Séverine	FLAHAULT	Directrice adjointe	GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai
Marina	FONDACCI	Stagiaire	Office des transports de la Corse
Patrice	HARSTER	Directeur général	GLCT Eurodistrict Regio Pamina
Concetta	MUNDO	Chargée de mission	MOT
Peio	OLHAGARAY	Directeur du développement économique	CCI Bayonne-Pays Basque
Jean	PEYRONY		DG Regio
Isabelle	PRIANON	Directrice	GECT SaarMoselle
Béatrice	RAVANEL	Adjointe	DAECT MAEE
Séverine	REYMUND	En charge de la coopération transfrontalière	DGCL MIOCTI
Ludivine	SALAMBO	Chargée de mission	MOT
Françoise	SCHNEIDER-FRANÇAIS	Responsable de l'expertise juridique	MOT
Jean-Claude	SINNER	Conseiller du gouvernement	Aménagement du territoire (Luxembourg) GECT Programme Interreg Grande Région
Stéphanie	VERBEKE	Co-directrice	GECT West-Vlaanderen/Flandre Dunkerque Côte d'Opale