



SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS SEANCE DU 30 NOVEMBRE 2018

« Faciliter et accompagner la mobilité des travailleurs »

Intervenants :

- **Véronique Descacq**, Chargée de mission à la Direction retraite et solidarité de la Caisse des dépôts et consignations, ancienne secrétaire générale adjointe à la CFDT
- **François Kramarz**, Professeur d'économie à l'ENSAE et Professeur associé à l'École Polytechnique
- **Christophe Radé**, Professeur de droit privé à l'université de Bordeaux, Directeur de la revue Droit social



La mobilité des travailleurs peut prendre plusieurs formes : il peut s'agir d'une mobilité dite **professionnelle** – liée à un changement d'emploi – et/ou **géographique** – liée à un changement de lieu de travail – ; pour les salariés, celle-ci peut être effectuée « en interne » – c'est-à-dire au sein de leur entreprise – ou à l'externe. La probabilité qu'une ou plusieurs mobilités interviennent au cours de la vie active d'un travailleur s'est progressivement accrue. Depuis la fin des Trente Glorieuses, le développement des contrats à durée déterminée, la modification des structures productives et des besoins des entreprises ainsi que les nouvelles aspirations de la part des travailleurs constituent un ensemble de facteurs contribuant à des parcours professionnels plus « mobiles ».

Ces transformations économiques et sociales, qui ont lieu dans un **contexte de progression du chômage**, peuvent être sources de tensions sociales et être parfois subies par les salariés, alors que la mobilité des travailleurs est un levier essentiel pour lutter contre le chômage, accroître la productivité au niveau agrégé et le bien-être des travailleurs.

Sur la base d'interventions croisées, ce séminaire a été l'occasion de préciser les enjeux et le cadre de la mobilité (I), d'identifier un ensemble d'obstacles à une mobilité réussie de la part des travailleurs sur les plans économique et juridique ainsi qu'en matière d'accompagnement public (II), et de proposer un ensemble de pistes pour faciliter et mieux accompagner les travailleurs dans leur mobilité (III).

I - La mobilité des travailleurs en France : cadre et enjeux en matière d'emploi

En introduction, Gilbert Cette a rappelé que la mobilité en France constituait un véritable enjeu dans la lutte contre le chômage : une faible mobilité peut en effet contraindre les travailleurs à rester durablement sans emploi. Sur le plan de la mobilité géographique, on remarque une grande stabilité des zones dynamiques en emploi et de celles présentant un niveau de chômage élevé depuis le début des années 80. En outre, les écarts de taux de

chômage entre zones d'emploi très proche peuvent être importants, ce qui suggère un problème de mobilité d'un bassin d'emploi à un autre. En France, la mobilité professionnelle apparaît relativement faible comparée aux autres pays européens (moins de 2% des salariés occupant un emploi depuis au moins deux années consécutives ont changé de métier entre 2011 et 2014 contre environ 3% au sein de l'Union européenne). De plus, celle-ci s'avère aussi hétérogène entre les différents secteurs d'activité : un changement de métier est particulièrement fréquent dans les domaines de l'électricité-électronique et l'artisanat alors qu'il est comparativement modeste dans l'enseignement et la formation.

Francis Kramarz a insisté sur les forces favorisant une plus grande mobilité des travailleurs, dans un contexte de concurrence mondiale, et de réchauffement climatique. Les destructions d'emploi dans l'industrie seraient causées par la progression des exportations chinoises dans le secteur manufacturier¹. Le développement du commerce entre pays présente un effet paradoxal : il diminue le risque de guerre pour les pays qui sont éloignés, mais l'augmente pour les pays proches².

Si ce contexte peut susciter des inquiétudes, Véronique Descacq a affirmé que les français n'avaient pas peur de la mobilité. Selon les résultats de l'enquête « travail » de la CFDT³, à laquelle plus de 200 000 personnes ont répondu, les salariés souhaitent avant tout éviter le chômage (50%) et sont prêts à changer d'entreprise et/ou d'administration pour « grimper » l'échelle sociale (32%). Une faible partie des salariés indiquent ne souhaiter en aucun cas un changement de travail (10%) et ne pas être disposé à suivre une formation professionnelle (3%). Les salariés recherchent avant tout du sens à leur travail. Leurs craintes par rapport à la mobilité apparaissent reliées aux risques de changement de conception dans leur

¹ David H. Autor, David Dorn et Gordon H. Hanson, 2011, « The China Syndrome : Local labor market effects of import competition in the United States ».

² Philippe Martin, Thierry Mayer, Mathias Thoenig, 2008, « Make Trade Not War ».

³ www.parlonstravail.fr

travail, de durcissement des objectifs, de mutation forcée et de marginalisation. Les travailleurs souhaitent également préserver un juste équilibre entre leurs vies professionnelle et privée. Véronique Descacq juge ainsi contreproductif les encouragements à la mobilité « pendulaire »⁴, les travailleurs ne souhaitant pas réaliser de long trajets entre leur lieu de domicile et leur lieu de travail.

Véronique Descacq a insisté sur les efforts réalisés en matière d'accompagnement public pour permettre aux salariés de réussir leur mobilité. Les réformes successives engagées en matière de formation professionnelle visent à évoluer d'une culture du diplôme vers une culture de la compétence et de l'apprentissage. Dans cette logique, les réformes de l'assurance chômage ont également pour objectif de transformer les périodes sans emploi en opportunité de formation pour les salariés. La sécurisation des parcours professionnels s'appuie également sur des réussites en matière de dialogue social et des expérimentations (mobilité interne et mobilité externe sécurisée, financement du permis de conduire par le compte personnel de formation – CPF –, dispositif Visale pour les jeunes⁵). L'accompagnement repose également sur l'universalisation de la protection sociale (assurance maladie, retraite, généralisation de la complémentaire santé).

Sur le plan juridique, Christophe Radé a mis en avant les tensions existantes entre un objectif de mobilité en tant que vertu sociale collective et une résistance liée au contrat de travail. Le lieu de travail et les fonctions du salarié constituent en effet des éléments de la relation de travail qui ne peuvent pas, en principe, être modifiés sans l'accord du salarié. Le droit de refuser toute modification du contrat de travail a été formalisé par la Cour de cassation en 1987 et aucune loi récente ne l'a remis en cause de manière générale.

Christophe Radé estime que le législateur est responsable de cette situation : il a cherché à contourner les limites du contrat de travail plutôt

qu'à modifier directement son régime juridique. **Toutefois, il faut noter que le Code du travail confère une certaine souplesse à l'employeur en matière de mobilité.** Le lieu de travail s'entend, sauf clause plus précise, dans une zone géographique située autour du lieu de travail. Pour aller au-delà de cette zone, il est possible d'inscrire une « clause de mobilité » dans le contrat de travail. Quant à la mobilité fonctionnelle, le salarié n'est pas recruté pour une tâche en particulier mais plutôt pour une qualification, et les tâches qu'on lui confie sont susceptibles d'évoluer. Le salarié ne peut refuser une mobilité au sein de la zone géographique ou de la qualification. Autrement, celui-ci s'expose à une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement pour faute grave. Des mesures concernant la mobilité géographique et professionnelle peuvent également être inscrites dans le cadre d'accords collectifs sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

II - Les obstacles à une mobilité réussie des travailleurs

Francis Kramarz a mis en avant de multiples obstacles économiques :

- *Le système de relations sociales créé à l'issue de la seconde guerre mondiale, contribue à enfermer les individus dans des entreprises (droits attachés à l'emploi plutôt qu'à la personne), et les branches professionnelles peuvent empêcher une mobilité efficace des personnes (conventions collectives protectrices, indemnités de licenciement croissantes avec l'ancienneté) et limiter le développement de nouvelles entreprises ;*
- *La taille très réduite des 36 000 communes françaises, qui empêchent le développement de mécanismes assurantiels⁶. En comparaison, plusieurs pays européens ont réduit leur nombre de communes dont la Suède : leur nombre s'élève à 290 depuis 1974 contre plus de 2500 au début des années 40.*
- *La politique du logement, qui avantage les propriétaires : Francis Kramarz estime que les actions menées par les maires et par l'Etat n'ont*

⁴ La mobilité pendulaire désigne le déplacement journalier de la population des grands centres urbains entre les lieux de domiciles et les lieux de travail ou de scolarité.

⁵ Dispositif visant à apporter une garantie aux bailleurs pour favoriser le logement et l'emploi des jeunes.

⁶ Avec des communes de plus grande taille, des transferts monétaires pourraient intervenir entre des localités bénéficiant d'une conjoncture économique favorable et des localités affectées par un choc économique.

pas suffisamment encouragé le développement de la location.

- *L'éclatement des lieux de formations supérieures sur le territoire* : Francis Kramarz estime que cet éclatement a été accentué par le plan Université 2000⁷ ainsi que par la volonté de certains maires de construire des ensembles spécialisés, comme les instituts de technologie.

- *L'obligation pour les jeunes de choisir trop tôt leur parcours d'études supérieures*. Aux Etats-Unis, la présence de campus proposant un véritable parcours d'apprentissage et un accès à différentes disciplines universitaires est susceptible d'accroître la mobilité en améliorant leur capacité d'adaptation au changement.

- *Le coût trop élevé du permis de conduire alors que certains travailleurs ont peu accès à d'autres modes de transport pour se déplacer*. Le taux d'obtention d'un permis de conduire en France serait inférieur de 7 à 8 points à celui des Etats-Unis. Francis Kramarz estime que « le chômage aurait quasiment disparu si on permettait à ces personnes d'obtenir le permis ! ».

Véronique Descacq a souligné les limites des dispositifs d'aide publique à la mobilité :

- *Les difficultés à évaluer les réformes engagées dans ce domaine, qui ont été nombreuses et rapprochées*.

- *La lutte contre la prédétermination de la formation professionnelle* : les salariés les plus qualifiés sont généralement ceux qui en bénéficient davantage alors que les travailleurs particulièrement fragiles sur le marché de l'emploi (activités réduites, femmes peu qualifiées, senior, zone grise du salariat) en ont le plus besoin. Véronique Descacq craint que la monétisation du CPF accentue ce phénomène car elle associe baisse des droits individuels et insuffisance de l'accompagnement..

- *Le manque d'outil pour apparier activités, compétences et emplois dans les territoires*. Le plan d'investissement compétences (PIC) vise à répondre à ce manque mais plusieurs raisons, dont le manque de confiance entre les acteurs, limitent la mise en place de dispositifs efficaces et la capacité à définir la bonne maille géographique (département, bassin d'emploi) pour leur mise en oeuvre.

⁷ Le plan Université 2000 a été mis en place en 1990 et visait, en particulier, à répondre à l'accroissement des effectifs universitaires, ce qui a débouché sur la création de plusieurs universités et d'instituts universitaires de technologie (IUT).

Sur le plan juridique, Christophe Radé a estimé que les freins à la mobilité en relation avec le contrat de travail étaient nombreux.

En l'absence d'aménagement individuel (clauses de mobilité, clause définissant largement les fonctions) ou collectif (accord de performance collective), l'employeur disposera de peu de marge de manœuvre. Et même si l'employeur a procédé à un ou plusieurs aménagements individuels, il peut se heurter à des obstacles juridiques liés à la qualité des clauses de mobilité incluses dans le contrat ou à leur mise en œuvre opérationnelle. **Ces difficultés sont renforcées par le manque de lisibilité du droit concernant les clauses du contrat de travail.** En effet, le régime des clauses n'est pas défini par le Code du travail mais par la jurisprudence.

En outre, selon Christophe Radé, les accords de performance collective (APC) récemment mis en place par les ordonnances pour le renforcement du dialogue social de septembre 2018 présentent plusieurs limites.

Ces accords donnent aux partenaires sociaux la possibilité de « neutraliser » les piliers du contrat de travail (durée, rémunération, fonctions et lieu d'exécution). **Toutefois, les conditions de leur conclusion sont restreintes notamment en raison de l'exigence majoritaire**: les APC étant particulièrement favorables à l'employeur parce qu'ils permettent une plus grande flexibilité, les syndicats pourraient être réticents à en conclure ; de plus, ces accords sont limités à l'entreprise et ne peuvent donc porter sur une mobilité intra-groupe. **Par ailleurs, certaines questions persistent quant à l'interprétation de leur régime juridique** : la substitution aux clauses individuelles est-elle définitive ou ne vaut-elle que pour la durée de vie de l'accord?

III - Les propositions pour favoriser et mieux accompagner la mobilité des travailleurs

En lien avec les obstacles économiques à la mobilité identifiés par Francis Kramarz, celui-ci a présenté un vaste ensemble de propositions allant du permis de conduire à la politique du logement :

- *Regrouper massivement les conventions collectives* comme visé par le processus de restructuration des branches, qui a été accéléré

par les ordonnances pour le renforcement du dialogue social.

- *Limiter/empêcher l'extension des accords de branche*⁸.
- *Rendre les indemnités de licenciement portables* : Francis Kramarz a évoqué l'exemple du système autrichien instauré au début des années 2000. Dans ce système, l'employeur doit verser une contribution mensuelle de 1,53 % du salaire brut auprès d'une caisse de prévoyance et le salarié peut accéder à ces fonds en cas de licenciement ou de fin de contrats à durée déterminée notamment.
- *Fusionner les communes « de force »*, comme dans le cas de la Suède (*cf. supra*).
- *Retirer aux maires le pouvoir de délivrer les permis de construire et mettre en place un système à l'allemande* : dans ce système, c'est le préfet qui détient cette prérogative.
- *Favoriser la construction de logement (en particulier pour les étudiants) et promouvoir une politique locative*.
- *Abaisser l'âge minimum pour passer l'examen du permis de conduire à 16 ans* : cette proposition s'explique notamment par le début de l'apprentissage à cet âge.
- *Favoriser la mise en place d'universités de recherche et d'universités d'enseignement couvrant chacune toutes les disciplines et localisées sur un même campus*.

Véronique Descacq a également insisté sur l'importance de favoriser l'accès au logement et de promouvoir les transports. Elle a affirmé la nécessité de développer le compte personnel d'activité (CPA) des travailleurs. Il permet de favoriser une plus grande mobilité des travailleurs via la formation professionnelle. Toutefois, Veronique Descacq estime qu'il n'est pas encore suffisamment développé pour lutter contre les inégalités socio-culturelles. En particulier, l'individualisation et la responsabilisation des travailleurs se heurtent à l'insuffisance de l'accompagnement public. En outre, de nouveaux outils restent à imaginer comme le Compte Epargne Temps universel

⁸ A ce titre, les ordonnances pour le renforcement du dialogue social contribuent à cette fin en instaurant un comité d'évaluation des effets économiques et sociaux des accords de branche que le ministère du Travail peut solliciter avant de prendre la décision d'étendre un accord de branche. En outre, pour être étendus, les accords de branche doivent désormais prévoir des dispositions spécifiques pour les petites entreprises ou justifier des raisons expliquant leur absence.

pour permettre « un véritable co-investissement dans son parcours ». Par ailleurs, Veronique Descacq **recommande de repenser la protection sociale et la politique familiale à l'aune des besoins en mobilité des individus** : par exemple, il lui apparaît primordial de lutter contre l'insuffisance et l'inadéquation des modes de gardes d'enfants.

Enfin, Christophe Radé a présenté des améliorations juridiques de trois ordres pour compléter les propositions de Francis Kramarz et Veronique Descacq. *Sur le plan individuel*, le régime des clauses pourrait être sécurisé par le législateur sans toutefois renforcer le pouvoir de direction de l'employeur⁹, car cela risquerait de poser un véritable risque de constitutionnalité ou de conventionnalité par rapport aux droits garantis aux salariés, selon Christophe Radé. *Sur le plan collectif*, les APC pourraient être sécurisés en précisant les éléments de régime litigieux¹⁰ de ces accords et en élargissant leur validité au niveau d'un groupe ou d'un ensemble d'entreprise (et non pas seulement au niveau de l'entreprise). *Enfin, un certain nombre de droits du salarié pourraient être garantis dans le cadre de la mobilité* plutôt que de relever de la négociation collective (prise en charge par l'employeur des frais liés à la mobilité par exemple).

Prochaine séance le 15 mars 2019

Pour toute information complémentaire, consultez le site Internet de la DG Trésor :

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Seminaire-Emploi>

ou envoyez un mél à Seminaire.Emploi@dgtrésor.gouv.fr

⁹ Le pouvoir de direction correspond globalement à la capacité d'un employeur à diriger ses salariés pour assurer le bon fonctionnement de l'activité de l'entreprise. Cette notion n'est pas définie explicitement par la loi ou la jurisprudence même si la jurisprudence a reconnu son existence dans plusieurs arrêts (ex : Cour de Cassation, ch. soc. 19 juin 2018 n° de pourvoi : 17-82649).

¹⁰ En précisant, par exemple, la question de la substitution du contenu des APC aux clauses individuelles.