

Séance du vendredi 30 novembre 2018

**« Faciliter et accompagner
la mobilité des travailleurs »**

Intervenants :

Véronique DESCACQ, Francis KRAMARZ et Christophe RADÉ

Plus d'informations : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Seminaire-emploi>

Programme – Déroulé du séminaire

- **Introduction par *Gilbert Cette***
- **Partie I : la mobilité des travailleurs en France**
 - ❖ A – Les enjeux et les forces favorisant une plus grande mobilité des travailleurs par *Francis Kramarz*
 - ❖ B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d'accompagnement par *Véronique Descacq*
 - ❖ C – Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la mobilité des salariés par *Christophe Radé*
- **Partie II : les obstacles à une mobilité réussie des travailleurs**
 - ❖ A – De multiples obstacles économiques par *Francis Kramarz*
 - ❖ B – Les limites des dispositifs d'aide publique à la mobilité et les risques associés à leur développement par *Véronique Descacq*
 - ❖ C – Les contraintes des employeurs et les limites des accords de performance collective par *Christophe Radé*
- **Partie III : quelles propositions pour une politique des mobilités à la hauteur des enjeux ?**
 - ❖ A – Un vaste champ des possibles : du permis de conduire à la politique du logement par *Francis Kramarz*
 - ❖ B – La création d'un véritable compte personnel d'activité et l'investissement dans les seniors par *Véronique Descacq*
 - ❖ C – L'aménagement de plusieurs dispositions juridiques sur les plans individuel et collectif par *Christophe Radé*
- **Échanges avec la salle**
- **Clôture des débats par *Jean-Emmanuel Ray***

Introduction

Gilbert CETTE

Co-président du séminaire

Professeur d'économie associé à la Faculté de Sciences
économiques de l'Université d'Aix-Marseille

Adjoint au Directeur général des études et des relations
internationales de la Banque de France

1 – Mobilité et chômage structurel

- **Différentes dimensions de la mobilité** : géographique, professionnelle ...
- **Une insuffisante mobilité peut élever le chômage structurel**
- **Les chocs technologiques** associés aux révolutions technologiques appellent des mobilités géographiques et professionnelles :
 - ❖ Assurer les « reversements » (A. Sauvy, 1980) ;
 - ❖ Des « solutions » mobilisées dans le passé doivent être exclues : préretraites, ... Car gâchis humain et coût élevé.
- **La 3ème révolution industrielle** appellera comme les précédentes de fortes mobilités ;
- **Les freins à la mobilité sont nombreux** : formation, fiscalité, politiques du logement, transports, régulations (permis de conduire, ...), dimensions culturelles, ...
- **Les politiques adaptées sont en rapport avec cette diversité**

2- Mobilité géographique

- Les écarts de taux de chômage entre zones d'emplois très proches peuvent être importants :

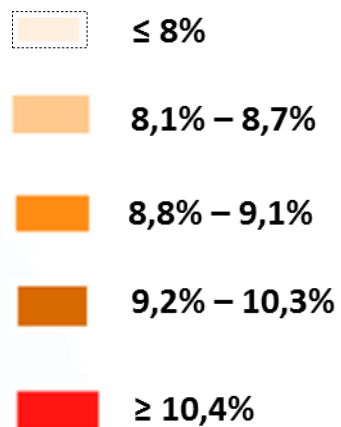
- ❖ Assurer les « reversements » (A. Sauvy, 1980)

- ❖ Des « solutions » mobilisées

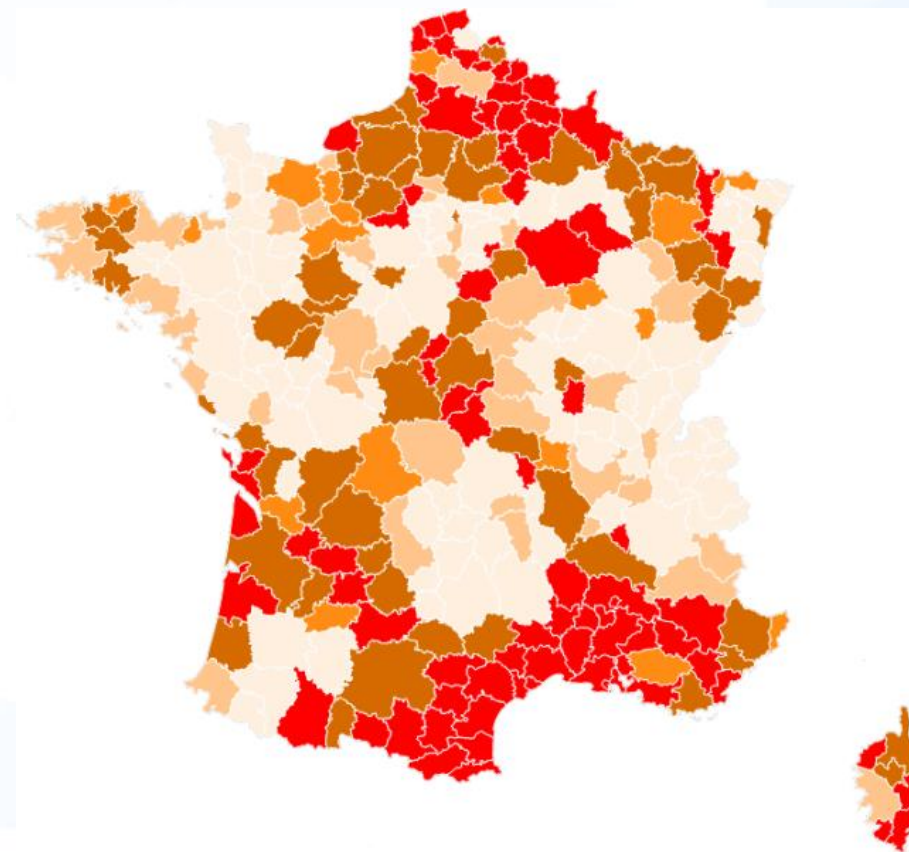
dans le passé doivent être exclues :

Préretraites, ... Car gâchis humain et coût élevé.

- Champ : France métropolitaine ;
- Source : Insee.



Titre: Taux de chômage localisés
En 2017



2- Mobilité géographique

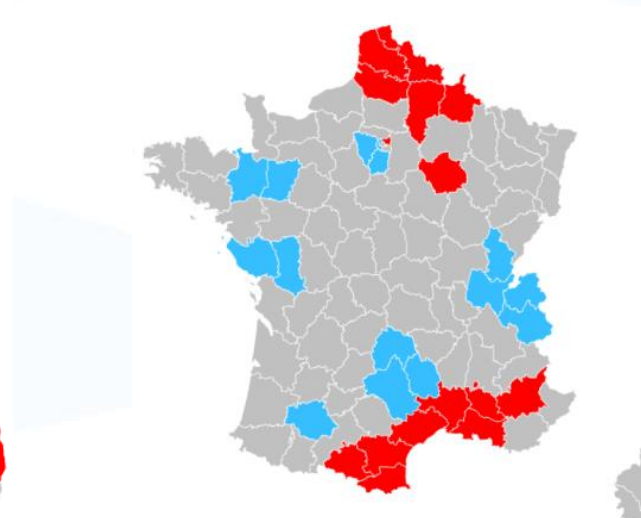
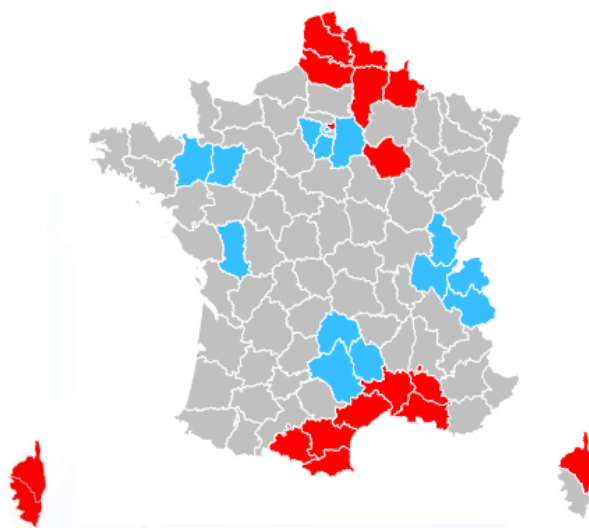
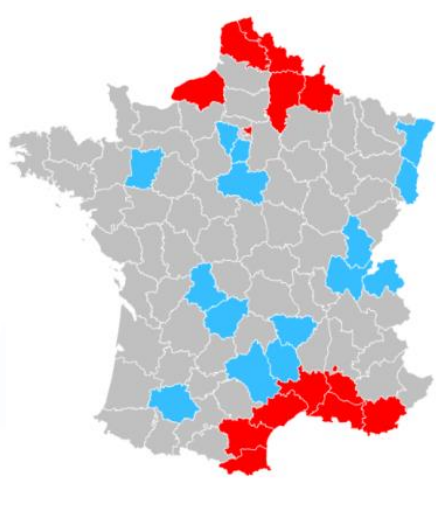
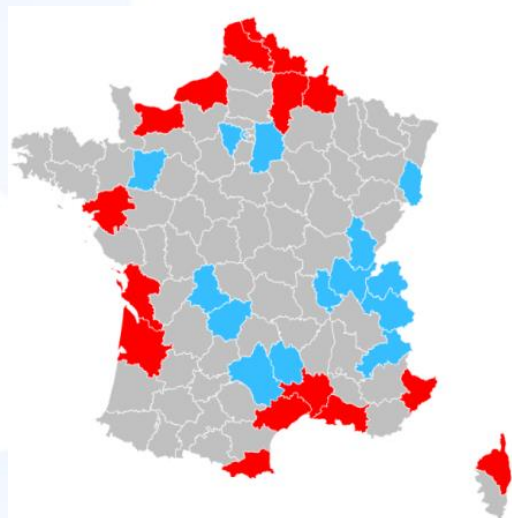
- Relative permanence des départements à forts et faibles taux de chômage
- Déplacement de l'est vers l'ouest de départements à forts taux de chômage relatifs
 - ❖ Les 15 départements à ... :
 - ❖ Plus faibles taux de chômage : **bleu**
 - ❖ Plus forts taux de chômage : **rouge**
 - ❖ *Source : Insee, taux de chômage localisés*

1982

1997

2008

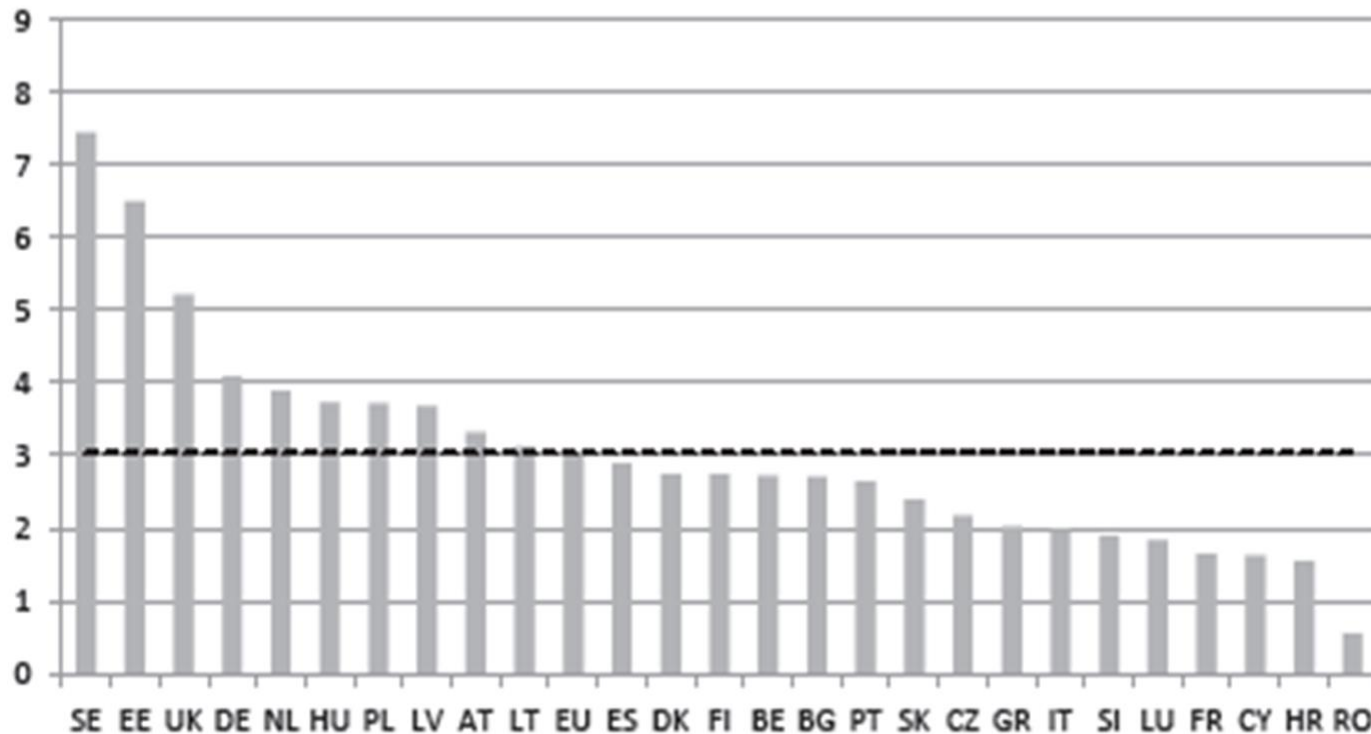
2017



3- Mobilité professionnelle

- Très contrastée entre pays, la mobilité professionnelle serait faible en France comparée aux autres pays européens :

❖ Proportion de salariés changeant de métier entre 2011 et 2014 - %



Lecture :

Au sein de l'Union Européenne, sur la période 2011-2014, environ 3 % des personnes occupant un emploi salarié au moins 2 années consécutives changent de métier.

Source :

Calculs effectués par Bachmann, Bechara et Vonnahme (2017) à partir des données EU-SILC et du panel socio-économique pour l'Allemagne, pour la période 2011-2014

3- Mobilité professionnelle

- Très contrastée entre activités, la mobilité professionnelle est la plus élevée dans les domaines de l'électricité-électronique et l'artisanat. Dans ces deux domaines, les compétences exercées semblent plus transférables qu'ailleurs à d'autres métiers et domaines.

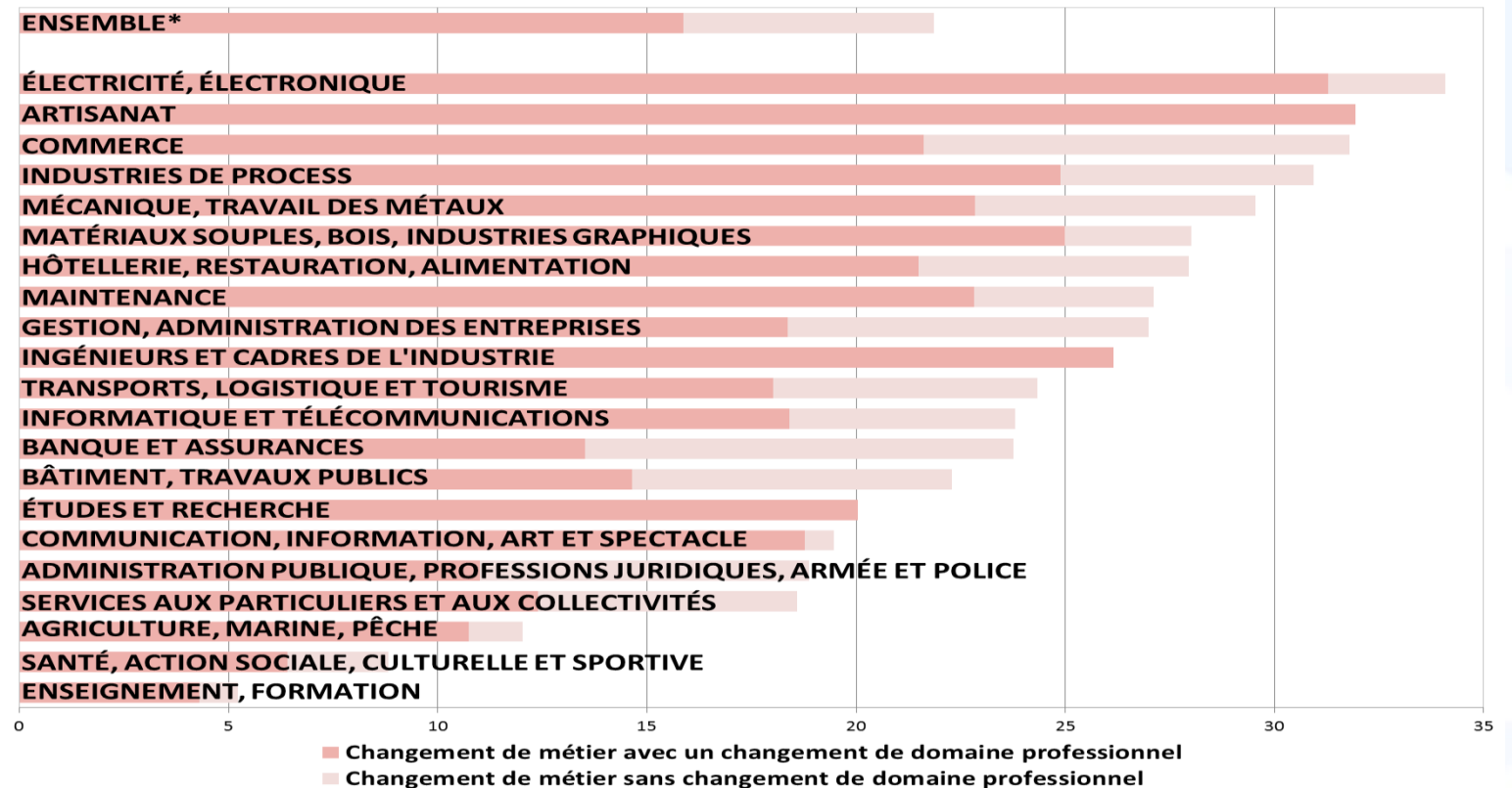
❖ Changement de métier
Avec ou sans changement de
domaine professionnel :

Lecture :

*34 % des personnes travaillant
dans le domaine de l'électricité et
de l'électronique en 2010 ont un
métier différent en 2015.*

Source :

*Insee, Enquête Formation et
Qualification Professionnelle
2014-2015, traitement DARES.*



Interventions croisées en 3 parties

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

Francis Kramarz

*Professeur d'économie à l'ENSAE,
Professeur associé à l'École Polytechnique*

Christophe Radé

*Professeur de droit privé à l'université de Bordeaux,
Directeur de la revue Droit social*

Partie I : La mobilité des travailleurs en France

- ❖ A – Les enjeux et les forces favorisant une plus grande mobilité des travailleurs par *Francis Kramarz*
- ❖ B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d'accompagnement par *Véronique Descacq*
- ❖ C – Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la mobilité des salariés par *Christophe Radé*

A – Les enjeux et les forces favorisant une plus grande mobilité des travailleurs

- **Le contexte:**

- ❖ **Désindustrialisation** (subie en France et dans les autres pays développés, souhaitable dans les pays les plus pauvres aujourd'hui). Ceci est bien sûr lié à ...
- ❖ **Concurrence Mondiale** (pendant de la désindustrialisation, voir les papiers de Autor, Dorn et Hanson, The Chinese Syndrome, et reproductions pour Allemagne, France ...) avec la limite liée à l'absence de GE dans les articles comme dans la perception négative des populations: pertes d'emploi (négatif) vs baisse de prix des biens (positif mais non ressenti comme lié). Toute tentative de freiner fortement la mondialisation accroît la tentation de migration de pays pauvres vers les pays riches ou les risques de guerre, si les frontières sont fermées.
- ❖ **Réchauffement Climatique:** avec la perspective de migrations massives de pays affectés vers notre pays, et potentiellement les mouvements au sein de notre pays pour les zones aussi affectées (de moindre ampleur bien sûr). Tout refus accroît le risque de guerre (cf Références académiques, Martin, Mayer et Thoenig ...).

A – Les enjeux et les forces favorisant une plus grande mobilité des travailleurs

- **Les conséquences sur la mobilité :**

- ❖ **Une mobilité heureuse** : celle des cadres, éduqués, internationalisés, dans des multinationales mais aussi de hauts fonctionnaires ;
- ❖ **Une mobilité imposée** : une part importante de la population sur qui les chocs s'accumulent;
- ❖ Mais aussi **une absence totale de mobilité** de quelque nature que ce soit pour une fraction non négligeable de la population

B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d'accompagnement

- Les salariés n'ont pas peur de la mobilité :

<i>Ma carrière idéale, c'est :</i>	
50%	Avant tout une carrière sans chômage
32%	Changer fréquemment d'entreprise/administration pour grimper
18%	Rester dans la même entreprise/administration toute ma vie
130 090 répondants (en poste ou au chômage)	

B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d'accompagnement

- Et même...

<i>Changer de travail, ça me tente :</i>	
10%	Non, en aucun cas
29%	Non, mais je peux changer d'avis
52%	Oui, mais sous certaines conditions
9%	Oui, le plus vite possible
114 136 répondants (en poste)	

B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d'accompagnement

- Et si ça tient à une question de compétence...

<i>Faire une formation, ça me tente :</i>	
3%	Non, en aucun cas
16%	Non, mais je peux changer d'avis
58%	Oui, mais sous certaines conditions
23%	Oui, le plus vite possible
134 326 répondants (en poste ou au chômage)	

B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d'accompagnement

Parmi les changements qui s'annoncent, ce qui me fait le plus peur c'est :

31%	Me faire imposer un changement de conception de mon travail
30%	Un durcissement des objectifs
28%	Le risque de licenciement
22%	De me retrouver marginaliser ou placardisé
21%	La crainte d'une mutation forcée
13%	Pas de changement prévu et c'est ce qui me fait le plus peur
12%	L'arrivée d'un nouveau chef
6%	L'arrivée de nouvelles technologies ou outils que je ne maîtrise pas
2%	Devoir suivre une formation
14%	Rien de tout cela me fait peur
6%	Pas de changement prévu et ça me convient très bien

- ❖ Mais ils recherchent avant tout du sens à leur travail
77 % se sentent utiles, 71 % sont fiers...
- ❖ Et veulent concilier vie professionnelle et personnelle
- ❖ D'où la crainte de la mobilité géographique... 60 % « n'ont pas déménagé pour leur travail et heureusement ! », contre 27 % qui l'ont fait et pour qui « ça s'est bien passé »
- ❖ La peur du chômage

B – Le rapport des salariés à la mobilité et les dispositifs publics d’accompagnement

- **De la culture du diplôme à celle de la compétence et des apprentissages continus**
 - ❖ Réorganisation des infos/consultations dans les entreprises : articuler activités/Gpec/conséquences sociales ;
 - ❖ Les réformes de la formation professionnelle et de l’apprentissage ;
 - ❖ Les réformes de l’assurance chômage: droits rechargeables, filière sénior.
- **La sécurisation des parcours professionnels**
 - ❖ Des expérimentations : mobilité interne, mobilité externe sécurisée,
 - ❖ et des réussites : la négociation des PSE, les accords de performance collective
- **La protection sociale universelle**
 - ❖ Assurance maladie, retraite, généralisation de la complémentaire santé
- **La mobilité géographique**, de timides expériences
 - ❖ Financement du permis de conduire par le CPF, Visale pour les jeunes...

C – Le cadre juridique dans lequel s’inscrit la mobilité des salariés

① La mobilité vise à la fois la mobilité professionnelle et géographique.

- ❖ Quoi que bien différentes, ces deux mobilités connaissent, sur un plan juridique, un problématique juridique commune, celle de la **tension entre l’accord collectif et le contrat de travail**

C – Le cadre juridique dans lequel s’inscrit la mobilité des salariés

② Le lieu de travail et les fonctions du salarié constituent des éléments essentiels de la relation de travail qui ne peuvent en principe pas être modifiés sans l’accord du salarié :

- ❖ Le **droit de refuser les modifications du contrat de travail** a été formalisé par la Cour de cassation en 1987 ;
- ❖ Aucune loi récente ne l’a remis en cause : jusqu’à présent les lois particulières facilitent le licenciement des réfractaires mais ne les contraignent pas à accepter ;
- ❖ Le droit de refuser les modifications du contrat a été consacré dans le code civil à l’occasion de la réforme intervenue en 2016 (art. 1193) ;
- ❖ On peut même penser que le droit de refuser les modifications de son contrat présente un **caractère constitutionnel** (liberté contractuelle), ce qui fait que toute atteinte par le législateur devrait être justifiée et proportionnée.

C – Le cadre juridique dans lequel s’inscrit la mobilité des salariés

③ Ces deux composantes de la mobilité sont définies avec une certaine *souplesse* qui laisse une certaine marge de manœuvre à l’employeur :

- ❖ Le lieu de travail s’entend, sauf clause plus précise, d’une zone géographique située autour du lieu de travail ;
- ❖ Les fonctions s’inscrivent dans le cadre plus large de qualification contractuelle du salarié, c’est-à-dire du type de fonctions pour lesquelles il a été recruté ;
- ❖ Le salarié peut refuser une modification de son contrat, sans avoir à s’en expliquer ; si l’employeur impose la modification il s’expose à des sanctions professionnelles (prise d’acte à ses torts, résiliation judiciaire à ses torts, etc.).

C – Le cadre juridique dans lequel s’inscrit la mobilité des salariés

- ❖ Le salarié ne peut refuser une « mobilité » au sein de la zone géographique ou de la qualification sinon il s’expose à une sanction disciplinaire (pouvant aller jusqu’au licenciement pour faute grave).
- ❖ La mobilité (géographique et professionnelle) s’inscrit plus largement dans les accords de GPEC/GEPP parmi les mesures qui peuvent être envisagées, mais sur la base du volontariat (comme d’autres dispositifs, i.e. la **mobilité volontaire sécurisée**).

Partie II : Les obstacles à une mobilité réussie des travailleurs

- ❖ A – De multiples obstacles économiques par *Francis Kramarz*
- ❖ B – Les limites des dispositifs d'aide publique à la mobilité et les risques associés à leur développement par *Véronique Descacq*
- ❖ C – Les contraintes des employeurs et les limites des accords de performance collective par *Christophe Radé*

A – De multiples obstacles économiques

- **Le système de relations sociales** créé à l'issue de la 2nde guerre mondiale, contribue à enfermer les individus dans des entreprises (droits attachés à l'emploi plutôt qu'à la personne), et les branches professionnelles empêche une mobilité efficace des personnes comme des entreprises (conventions collectives, indemnités de licenciement) limitant le développement de nouveaux secteurs et de nouvelles entreprises ;
- **Le système de diplôme**, basé entièrement sur la formation initiale (la formation continue n'étant pas conçue comme un élément d'une progression normale) par opposition à un système tel que celui existant en Suisse, voire aux États-Unis, qui permet de se former plusieurs années à 30 ou 35 ans ;
- **La structure des communes**, trop petites qui empêchent le développement de mécanismes *assurantiels* ;
- **La politique du logement** capturée par (et faite pour) les propriétaires, « avec l'aide » des maires et de l'État ;
- **Les lieux de formations supérieures** trop éclatés sur le territoire (saupoudrage accentué par le plan Université 2000 et le souhait de maires « puissants » et cumulant plusieurs fonctions) ;
- **Le permis de conduire** trop cher, peu suppléé par des transports efficaces, en zone rurale, comme en région parisienne.

B – Les limites des dispositifs d'aide publique à la mobilité et les risques associés à leur développement

- Des réformes, des réformes... mais peu d'évaluations
- On n'arrive pas à sortir de la prédétermination de l'accès à la formation
- Les laissés-pour-compte des politiques de l'emploi sont ceux qui en auraient le plus besoin:
 - ❖ Activités réduites ;
 - ❖ Femmes peu qualifiées ;
 - ❖ Seniors ;
 - ❖ Zone grise du salariat
- Manque d'outils pour appairer activités/compétences/emplois dans les territoires

C – Les contraintes des employeurs et les limites des accords de performance collective

- **Ces limites sont extrêmement nombreuses et pénalisantes pour les entreprises.**
- **Si l'employeur ne dispose d'aucun aménagement individuel** (clause de mobilité, clause définissant largement les fonctions) **ou collectif** (accord de performance collective) :
 - ❖ Sa capacité à imposer la mobilité au salarié est limitée aux données contractuelles ;
 - ❖ Et encore à condition que cette mobilité ne se heurte à aucun obstacle tenant soit au comportement de l'employeur (*absence de justification, abus*), soit à la personne du salarié (*situation personnelle ou familiale particulière*).

C – Les contraintes des employeurs et les limites des accords de performance collective

- **Si l'employeur a aménagé la mobilité sur un plan individuel (clause de mobilité ou définissant largement les fonctions), sa capacité à rendre le salarié mobile est plus importante, mais elle peut se heurter également à de nombreux obstacles tenant :**
 - ❖ *Soit à la qualité de la clause (zone de mobilité – ou définition des fonctions - imprécises, clause non acceptée par le salarié) ;*
 - ❖ *Soit aux conditions de sa mise en œuvre : non respect des conditions contractuelles de mise en œuvre, de l'intérêt de l'entreprise, abus, modification d'un autre élément essentiel du contrat – interdisant par exemple les clauses de mobilité intra-groupes , refus par le salarié justifié par un motif personnel ou familial valable).*

C – Les contraintes des employeurs et les limites des accords de performance collective

- **L'employeur peut également conclure un accord de performance collective (APC) qui lui permettra :**
 - ❖ De définir une zone de mobilité géographique conventionnelle se substituant aux zones géographiques et aux zones contractuelles préexistantes ;
 - ❖ Elargissant alors l'étendue de son pouvoir de mobilisation des salariés de l'entreprise ;
 - ❖ Aménager les conditions de la mobilité professionnelle.
- **Cet accord présente de nombreuses limites tenant :**
 - ❖ Aux conditions de sa conclusion (*accord unilatéralement favorable aux entreprises, sans véritable contrepartie obligatoire, rendant sa conclusion plus complexe ; limité à l'entreprise, ne peut donc valider la mobilité contrainte intra-groupe*) ;
 - ❖ A l'interprétation de son régime (*la substitution aux clauses individuelles est-elle définitive ou ne vaut elle que pour la durée de vie de l'accord?*)
 - ❖ A la sanction des résistances individuelles (le salarié a le droit de refuser, même si dans ce cas son licenciement est justifié).

Partie III : Quelles propositions pour une politique des mobilités à la hauteur des enjeux ?

- ❖ A – Un vaste champ des possibles : du permis de conduire à la politique du logement par *Francis Kramarz*
- ❖ B – La création d'un véritable compte personnel d'activité et l'investissement dans les seniors par *Véronique Descacq*
- ❖ C – L'aménagement de plusieurs dispositions juridiques sur les plans individuel et collectif par *Christophe Radé*

A – Un vaste champ des possibles : du permis de conduire à la politique du logement

- **Regrouper** massivement les conventions collectives prévu dans le cadre la restructuration des branches accélérée par les ordonnances pour le renforcement du dialogue social de septembre 2017 ;
- **Limiter/empêcher** l'extension des accords de branche ;
- **Rendre** les indemnités de licenciement portables (système autrichien);
- **Fusionner** les communes « de force » (exemple suédois);
- **Retirer** aux maires le pouvoir de délivrer les permis de construire (système à l'allemande) ;
- **Favoriser** massivement la construction de logement (en particulier pour les étudiants) et promouvoir une politique locative;
- **Obtenir** le permis de conduire à 16 ans ;
- **Favoriser** la mise en place d'universités de *recherche* et d'universités *d'enseignement*, couvrant chacune toutes les disciplines et localisées sur un campus.

B – La création d'un véritable compte personnel d'activité et l'investissement dans les seniors

- **Lever les freins à la mobilité géographique** : l'accès au logement, l'emploi du conjoint, l'insuffisance et l'inadéquation des modes de garde
- **Rebalayer les dispositifs de protection sociale à l'aune du besoin de mobilité**: santé, politique familiale, retraite
- **Le Compte Personnel d'Activité (CPA) : un concept sous exploité**
 - ❖ *Il permet de dépasser les statuts et les formes d'emploi...*
 - ❖ *... mais pas encore les inégalités socio-culturelles: l'individualisation et la responsabilisation se heurtent à l'insuffisance de l'accompagnement des personnes*
 - ❖ *de nouveaux outils sont à imaginer comme le **Compte Epargne Temps universel** pour permettre un co-investissement dans son parcours*

C – L'aménagement de plusieurs dispositions juridiques sur les plans individuel et collectif

- La question de la poursuite du mouvement est d'abord une question politique et d'équilibre entre intérêts individuels et intérêts collectifs.
 - ❖ *La réponse devra donc être politique et pas seulement technique.*
- Plusieurs hypothèses d'aménagements peuvent être imaginées pour lever les freins existants.
 - ❖ Individuelles ;
 - ❖ Collectives.

C – L'aménagement de plusieurs dispositions juridiques sur les plans individuel et collectif

- **Sur le plan individuel, on pourrait imaginer d'encadrer le régime des clauses de mobilité en les sécurisant pour les entreprises** (valider les clauses nationales, les clauses intra-groupes ou UES).
- **Il semble en revanche difficile d'envisager un renforcement du pouvoir de direction de l'employeur** (hors clause de mobilité) **sans poser de sérieuses difficultés de constitutionnalité ou de conventionalité** (atteintes à la liberté contractuelle notamment).

C – L'aménagement de plusieurs dispositions juridiques sur les plans individuel et collectif

- **Sur le plan collectif une meilleure sécurisation des APC est également envisageable :**
 - ❖ Afin de préciser les éléments de régime litigieux ;
 - ❖ Et d'étendre leur validité dans le cadre d'accords de groupe ou inter entreprises.
- **Il semble également difficile d'envisager un durcissement du régime de sanction des salariés réfractaires sans heurter des principes constitutionnels (droit de refuser la modification du contrat, sanctions renforcées en cas de refus).**

C – L'aménagement de plusieurs dispositions juridiques sur les plans individuel et collectif

- Une approche moins autoritaire et plus *incitative*, dans le sens d'ailleurs de l'ANI de janvier 2008, serait possible, renforçant les garanties des salariés dans le cadre de la mobilité :
 - ❖ Notamment en matière de **prise en charge des frais liés à la mobilité** (contre la réforme du télétravail de 2016 ;
 - ❖ Ou encore en prévoyant le **caractère réversible** de celle-ci en cas de motif familial impérieux, sur le modèle du télétravail ou de la mobilité volontaire sécurisée).
- La question des incitations traitée par les autres intervenants (formation professionnelle, pole emploi, aides publiques) est déterminante pour ne pas inciter les salariés à quitter leur emploi

Échanges avec la salle

Clôture des débats

Jean-Emmanuel RAY
Co-président du séminaire

Professeur à l'École de Droit de Paris 1 Sorbonne
et à Sciences Po Paris

Prochaine séance le vendredi 15 mars 2019

Séminaire Politiques de l'Emploi organisé par
Le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère du Travail