

ÉDITORIAL

La flexisécurité vise à combiner plus de flexibilité pour les entreprises dans la gestion des emplois et une sécurisation accrue des parcours individuels des salariés.

Ce rapport montre, chiffres à l'appui, que la flexibilité des emplois s'est développée de façon significative en France depuis quelques années. En revanche, subsiste une insuffisante mobilité des salariés français, mobilité envisagée dans ses différentes composantes : professionnelle, sectorielle, géographique.

Le rapport propose des mesures pour développer les mobilités choisies et renforcer les compétences générales plutôt que les compétences spécifiques des salariés. On notera en particulier l'idée d'un système de bonus/malus sur les cotisations d'assurance-chômage, des mesures concernant le logement pour encourager la mobilité géographique, et un ensemble de recommandations destinées à inciter les entreprises et leurs salariés à recourir davantage à la formation professionnelle.

Christian de Boissieu

n° 3/2010

Rapport CAE n° 90

MAI 2010

Les mobilités des salariés

Rapport de Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer

Ce rapport montre que, sur les dernières décennies, la flexibilité de l'emploi en France a augmenté de façon importante, avec une accélération récente. Dans le même temps, la sécurisation des parcours des salariés n'a pas progressé car la formation professionnelle reste inadaptée aux changements de mobilité professionnelle que cette flexibilité accrue implique. En particulier, il y a un déficit de formations portables, diplômantes et certifiantes permettant des mobilités choisies.

Le rapport propose donc diverses pistes pour remédier à cette situation : un bonus-malus sur les cotisations chômage et les obligations de reclassement en fonction de la qualité de la formation offerte aux salariés ; un système d'assurance couvrant les pertes salariales en cas de réorientation professionnelle ; la généralisation des contrats de transition professionnelle (CTP) aux travailleurs précaires et sur tout le territoire.

Ce rapport a été discuté en présence de Laurent Wauquiez, Secrétaire d'État chargé de l'Emploi, le 5 mai 2010. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.

Le constat de départ : plus de flexibilité, plus de volatilité du marché du travail mais peu de mobilités

La France s'est engagée dans un processus de « flexisécurité » qui a conduit notamment à la rupture conventionnelle et à la portabilité du droit individuel à la formation (DIF). Toutefois, si la flexibilité a incontestablement progressé, tant du point de vue du droit du travail que de l'analyse statistique, la sécurité n'a pas suivi.

En effet, d'une part, l'analyse des changements récents du droit du travail français montre une progression plus rapide de la flexibilité que de la sécurité. D'autre part, la vitesse d'ajustement de l'emploi aux variations de la valeur ajoutée est plus rapide : si, en 2008-2009, le cycle de productivité avait été similaire à celui de 2001, le nombre de destructions d'emploi aurait été inférieur de 40 % à ce qu'il a été.

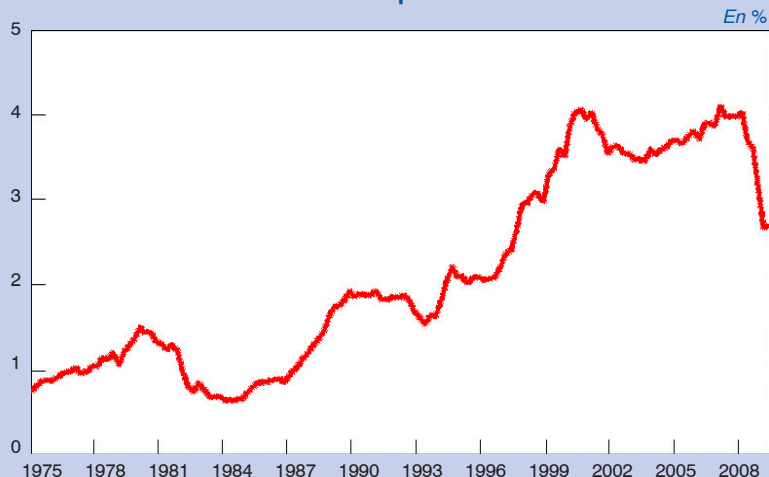
Cette situation est le résultat de la forte augmentation de la part de salariés en contrats temporaires, qui a atteint 15,3 %

en 2007 contre 9,6 en 1990 et 6,6 en 1982. Elle est aussi due à l'intensification de la rotation de la main d'œuvre temporaire.

En revanche, les transitions entre emplois n'ont que peu évolué. Les mobilités choisies sont donc peu nombreuses et les parcours professionnels ne sont toujours pas sécurisés. Ainsi, entre 2007 et 2008, seuls 5 % des salariés auraient changé d'entreprise. La mobilité professionnelle reste donc très faible, tout comme les mobilités intersectorielle et résidentielle. Le rapport montre en effet que la mobilité résidentielle en France, définie comme la proportion de ménages ayant changé de résidence sur un an, est relativement stable sur longue période. Elle se situe autour de 10 %, et un cinquième de cette mobilité seulement correspond à une mobilité entre départements. En outre, les évolutions récentes à la hausse de la mobilité ont en fait été portées par les catégories les plus jeunes de la population, la mobilité des adultes plus âgés ayant, elle, baissé.

Or, si les contrats temporaires permettent aux entrepreneurs de s'ajuster aux varia-

1. Part de l'intérim dans l'emploi marchand en France



Source : DARES.

tions de la demande et aux salariés d'entrer sur le marché du travail, la flexibilité sans la mobilité peut avoir des conséquences négatives sur la productivité mais aussi sur la cohésion sociale et donc sur le potentiel de croissance de la France. En effet, la dégradation de la qualité des emplois pèse sur la productivité. La flexibilité due à l'augmentation des emplois temporaires engendre une détérioration du capital humain. Qui plus est, en l'absence de mobilité choisie, les salariés sont conduits à subir plus de stress lorsqu'ils ressentent des tensions professionnelles, car ils sont condamnés à rester dans le même environnement pour de longues périodes.

Pour rééquilibrer les récentes évolutions du marché du travail, il faut, par conséquent, aller au-delà du concept macroéconomique de « flexisécurité » et s'attacher désormais à l'amélioration des mobilités et, plus précisément, des mobilités choisies. Pour les auteurs du rapport, cela nécessite de créer des incitations fortes pour les employeurs afin qu'ils participent de façon effective à l'amélioration qualitative des emplois. D'après Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer, ces derniers n'ont, en effet, dans le système actuel, aucun intérêt économique à développer la capacité des salariés à trouver un autre emploi, c'est-à-dire à améliorer leurs compétences générales et non uniquement spécifiques.

Les propositions : des incitations fortes à former et se former, des droits renforcés pour les salariés précarisés

Partant de ce constat, les propositions avancées par les auteurs s'articulent autour de trois grands objectifs :

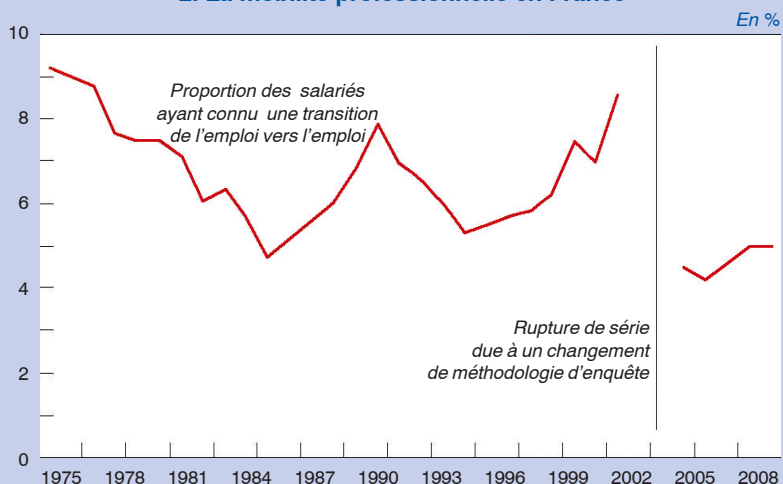
- permettre aux mobilités choisies de jouer un rôle d'assurance contre les accidents de la vie, sans déstabiliser les individus et les familles : les mobilités doivent être une option de plus dans l'espace des possibles, pas une contrainte de plus ;
- développer les compétences générales des salariés et former ceux-ci en continu ;
- conditionner les aides à des critères généraux (formation initiale insuffisante ou besoin de formation, âge) afin de fa-

voriser l'équité de traitement des licenciés et des travailleurs précaires. En effet, la lisibilité et la transparence des aides ne sont pas assurées quand on cible les aides sur des catégories de personnes en fonction de critères spécifiques (géographiques ou sectoriels).

Il en découle six principes d'actions généraux :

- *principe 1* : prévenir plutôt que guérir. Accompagner les salariés en amont en les incitant ainsi que les employeurs à poursuivre un effort qualitatif de formation quitte à sanctionner les entreprises qui ont manqué à ces obligations. Cela revient à impliquer les acteurs au-delà des principes et des obligations de cotisations ;
- *principe 2* : donner les moyens aux travailleurs de développer leurs compétences générales et pas seulement spécifiques (augmentation du nombre de formations diplômantes, salaires d'appoint lors des changements de métier ou de secteur) ;
- *principe 3* : appliquer des critères transparents d'intervention publique et d'aides sur des caractéristiques propres aux individus (ancienneté, formation, expérience, employabilité), et non pas sur les caractéristiques de l'entreprise, en supprimant le caractère discrétionnaire des interventions, afin d'en finir avec les surenchères médiatiques en matière de licenciements collectifs ;
- *principe 4* : les actions des organismes publics doivent être intensifiées pour les personnes en grande difficulté, c'est-à-dire pour une fraction minoritaire de la population et à titre temporaire. Le reste des moyens doit être alloué aux incitations individuelles permettant à chacun de faire ses choix en toute responsabi-

2. La mobilité professionnelle en France



Sources : Amossé (2002) et INSEE, enquêtes Emploi.

lité. En tout état de cause, la question de l'arbitrage des moyens entre des politiques « paternalistes » visant à épauler les personnes et des actions incitatives où les individus prennent les décisions optimales en réponse aux incitations devrait être centrale et préalable à toute discussion budgétaire ;

- *principe 5* : rendre accessible et concurrentielle l'offre de formation, indépendamment de la logique des systèmes de financement, qu'ils soient publics, privés ou paritaires ;

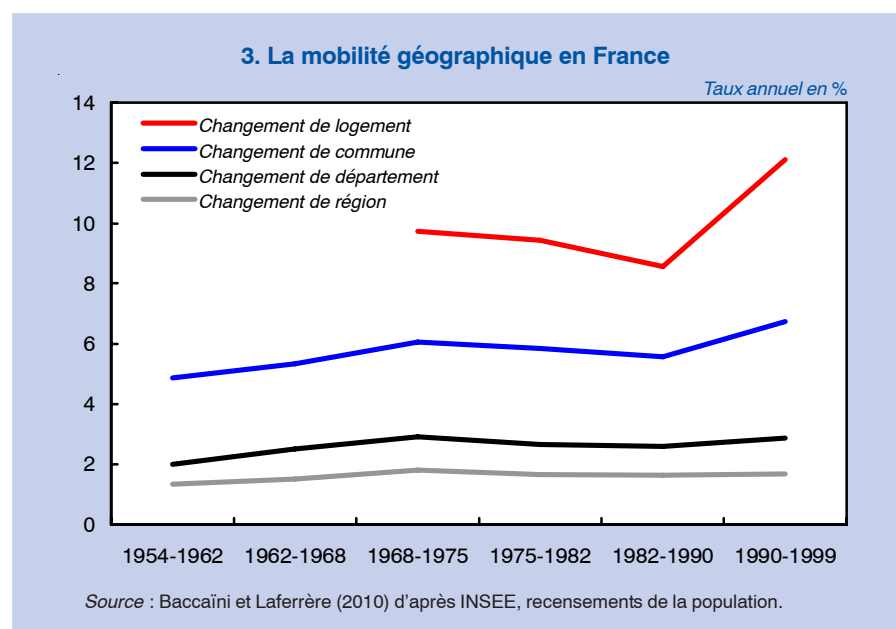
- *principe 6* : harmoniser, coordonner et rendre visibles les actions des divers ministères en matière de mobilités.

En résumé, pour être cohérente, la logique d'intervention doit s'appliquer, en amont, afin d'anticiper les mobilités nécessaires, au moment de la mobilité professionnelle ou de la rupture du contrat de travail et enfin, en aval, pour accompagner la mobilité.

Ces objectifs et principes amènent les auteurs à formuler six ensembles de propositions.

Inciter les employeurs à former leurs salariés en amont, sans attendre les plans sociaux

Les auteurs recommandent d'abord d'inciter les employeurs à former le maximum de leurs salariés en amont, de façon continue et sans attendre les plans sociaux. Le reclassement des salariés est d'autant plus facile que leur employabilité a été maintenue c'est-à-dire qu'ils ont pu développer leurs compétences générales. Or tant l'entrepreneur que le salarié n'ont pas d'intérêt économique à le faire. En revanche, le coût social d'une telle attitude est élevé. C'est pourquoi, les auteurs préconisent de mettre en place un système incitatif de *bonus-malus* qui porte sur des critères tels que la fraction des salariés formés, le contenu et la portabilité des qualifications que les formations permettent d'acquérir et le caractère diplômant ou certifiant de celles-ci. Ce bonus-malus porterait à la fois sur les cotisations d'assurance-chômage et sur une diminution des obligations de reclassement pour les entreprises ayant répondu à leurs nouvelles obligations. Ainsi, les entreprises s'étant acquittées de leurs obligations en amont, pourraient voir leurs obligations en matière de reclassement s'alléger. Le même mécanisme pourrait être envisagé en cas d'exécution de l'accord Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) que l'employeur aurait conclu. Au-delà et en l'absence d'un système incitatif ambitieux, il est probable que la jurisprudence évolue sous l'im-



pulsion de la Cour de cassation qui a d'ailleurs récemment invoqué le Code civil pour sanctionner un manquement aux obligations des entreprises à maintenir l'employabilité des salariés.

Encourager les salariés à se former en amont

Les auteurs proposent également d'encourager les salariés à se former en amont. Pour ce faire, ils recommandent de rendre obligatoire le bilan d'étape professionnel prévu dans la loi d'orientation professionnelle, qui repose sur des entretiens personnalisés sur la formation et les compétences.

Parallèlement, les formations offertes doivent être rendues facilement accessibles et identifiables. Pour cela, les auteurs recommandent de développer les initiatives de mise en commun *via* Internet des expériences de formation des salariés, dans l'esprit des sites de notation des enseignants.

La visibilité de la qualité des formations doit par ailleurs être améliorée. Des évaluations multi-critères, réalisées à la fois par l'administration et, de façon complémentaire, par des opérateurs privés ou universitaires répondant à des appels d'offres, doivent être menées afin d'être rendues publiques sur un site officiel, dans l'esprit des évaluations des universités.

Enfin, les auteurs recommandent, pour améliorer l'accès aux formations et en particulier aux formations diplômantes, la mise en place de chèques formation, laissant aux employés la liberté de choisir leur formation et l'organisme qui la leur délivrera.

Sécuriser les mobilités

Le troisième volet de propositions s'attache à la sécurisation des mobilités. En effet, parallèlement à l'amélioration de la formation professionnelle et au développement des compétences générales, il paraît nécessaire aux auteurs du rapport de faire évoluer les dispositifs institutionnels qui s'opposent aux mobilités choisies et de les accompagner. Ceci passe par trois catégories de mesures.

La première mesure consiste à mettre en place des compléments salariaux pour tous les salariés ayant une certaine ancienneté dans un secteur ou une entreprise et un projet professionnel construit, qui subiraient une décote salariale due à la perte de compétences spécifiques en cas de changement de secteur ou de profession. Ce complément serait proportionnel à l'écart entre l'ancien et le nouveau salaire avec un seuil maximal. L'ancien salaire serait une moyenne sur les trois dernières années afin d'éviter des effets d'aubaine. Le complément serait versé pendant une durée de douze à vingt-quatre mois afin de laisser au salarié le temps de ré-accumuler du capital humain et il pourrait diminuer progressivement dans le temps. Il devrait, en outre, être versé directement au salarié sans interférence avec l'employeur afin d'éviter des effets opportunistes à la baisse des salaires dans les nouveaux emplois. Enfin, il serait donné éventuellement sous conditions de ressources et sous contrôle d'une administration ou de Pôle emploi.

Sécuriser les mobilités implique aussi, d'après les auteurs, de renforcer et de coordonner les aides à la mobilité géo-

graphique. Celles-ci doivent être gérées par Pôle Emploi dans le cadre d'un département spécifiquement consacré à la mobilité. Elles seraient ainsi plus visibles. De plus, afin de faciliter les déménagements, des expérimentations portant sur de nouvelles formes de baux plus souples pourraient être mises en place pour aider les chômeurs et les salariés en contrats temporaires et/ou à faible revenu à déménager. Dans le même temps, ces baux seraient rompus rapidement en cas d'impayés, mais les locataires de bonne foi devraient bénéficier en priorité du droit opposable au logement. Ces baux plus souples pourraient concerner une zone géographique délimitée au titre de l'expérimentation, ou des propriétaires-bailleurs particuliers (bailleurs sociaux, retraités sous condition de ressources) ou encore, les nouveaux baux signés.

Enfin, il faut, d'après Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer, continuer à éliminer les droits acquis à l'expérience dans l'entreprise et les remplacer par des droits acquis à l'expérience générale, incluant le cumul des droits lorsque les salariés occupent plusieurs emplois à temps partiel. Aujourd'hui, la protection de l'emploi est basée sur l'ancienneté, tant pour ce qui concerne les indemnités légales que les chances d'indemnisation aux prud'hommes, ce qui représente, après un certain temps passé dans l'entreprise, une désincitation puissante à la mobilité. Les auteurs préconisent à l'inverse que les divers droits soient capitalisés sur des comptes individuels en fonction de l'ancienneté dans l'activité, et non pas dans l'emploi actuel, comme pour les calculs de droits à la retraite et hors « régimes spéciaux », sauf circonstances exceptionnelles de pénibilité ou de dangerosité des branches ou des emplois.

Accompagner en aval les chômeurs

D'après les auteurs, l'accompagnement et la sécurisation des chômeurs peuvent être renforcés de deux façons : par le développement de la formation durant le chômage partiel, d'une part, et, d'autre part, par la dégressivité de l'assurance-chômage qui se substituerait à un régime de sanctions et d'obligations.

Le chômage partiel est une occasion de former les salariés à d'éventuelles autres carrières. Économiquement, les récessions sont les périodes où le coût d'opportunité du temps et notamment du temps consacré aux formations est le plus important. Les salariés au chômage doivent donc être responsabilisés grâce à un système de dégressivité de l'assurance-

chômage. Parallèlement, il convient, d'après Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer, de faire en sorte que l'administration en charge des sanctions des chômeurs ne soit pas aussi celle en charge de faire diminuer le chômage. Qu'un même organisme assure ces deux fonctions pose en effet problème d'aléa moral. Cela augmente les risques de sanctions administratives arbitraires ou infondées, ce qui ne contribue pas à sécuriser les individus. Pour les auteurs, en cas de fraude avérée, c'est à un juge de rendre une sanction, qui peut être administrative ou pénale, mais avec l'assurance de droits du défendeur.

Corriger les inégalités en matière d'accès à la formation

L'accès à la formation reste inégalitaire entre salariés, les contrats temporaires, les salariés des très petites entreprises et les moins qualifiés en étant exclus en grande partie. Afin de combattre ces tendances lourdes, les auteurs proposent d'ouvrir les dispositifs tels que les contrats de transition professionnelle (CTP) aux salariés ayant des contrats temporaires afin de leur garantir une égalité de droits et de les généraliser sur le territoire. Une telle mesure pourrait être partiellement financée par le nouveau fonds d'investissement social.

Accompagner la mobilité de façon transversale

Toutes les propositions avancées par les auteurs visent précisément à amener les salariés d'un secteur à un autre. Elles doivent donc être interbranches et interprofessionnelles et être gérées en partenariat avec plusieurs services et administrations des ministères du Travail, du Logement, de l'Éducation nationale, voire de la Santé en matière de stress et de la Justice en matière de prud'hommes, notamment pour ce qui concerne les sanctions en matière d'indemnisation du chômage.

Elles doivent aussi être visibles et budgétées : il ne s'agit pas d'avoir plus de dispositifs mais moins de dispositifs, dont la logique doit servir la cohérence d'ensemble. Pour cela, les auteurs envisagent la création d'une structure interministérielle du type « Délégation interministérielle aux mobilités », de durée de vie limitée (par exemple, cinq ans), qui coordonnerait et harmoniserait les différents dispositifs en s'appuyant sur les compétences de Pôle emploi pour mettre en œuvre les actions. Cette structure devrait regrouper et coordonner les moyens et les structures existantes au sein

des différents départements et non pas s'ajouter à ces structures.

Commentaires

Le commentaire critique de **Gilles Saint-Paul** porte en premier lieu sur l'hypothèse sous-jacente au rapport selon laquelle la mobilité est un bien en soi, une mesure de la qualité des emplois. D'après lui, cette hypothèse est discutable dans la mesure où le résultat de l'arbitrage entre mobilité et baisse de salaire dépend des préférences des individus. D'autre part, la corrélation positive entre mobilité et qualité des emplois lui semble très contestable : on s'attend en effet plutôt à ce que la mobilité soit d'autant plus faible que les emplois sont de qualité.

Dans la seconde partie de son commentaire, Gilles Saint-Paul discute des fondements de l'intervention publique en matière de formation professionnelle. Il considère qu'il n'y a pas de raisons d'imposer aux entreprises des dépenses obligatoires de formation générale car celle-ci doit être financée par ceux qui peuvent s'approprier les rendements de cet investissement, c'est-à-dire les salariés eux-mêmes.

Pierre Cahuc conteste le constat fait par les auteurs d'une flexibilité accrue du droit du travail en France. D'après lui, depuis la fin des années quatre-vingt, la rigueur de la protection de l'emploi s'est plutôt accrue. Aussi l'accroissement de la part des emplois à durée déterminée et la volatilité croissante de l'emploi en France sont plutôt liés à l'inadaptation du droit du travail et notamment du droit de la rupture du contrat de travail.

Par ailleurs, il regrette que le rapport n'apporte pas d'éclairage sur les raisons du dysfonctionnement du système français de formation professionnelle.

Enfin, Pierre Cahuc s'interroge sur les conséquences de certaines propositions avancées par Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer. En particulier, il juge inefficace d'introduire un système de bonus-malus sur la formation. Il considère également que la proposition de mettre en place des compléments salariaux pour tous les salariés en reconversion est potentiellement dangereuse et surtout complexe. Il porte également un regard critique sur la proposition d'ouverture du dispositif de contrat de transition professionnelle à tout le territoire et toutes les catégories de salariés, qui lui semble une mesure extrêmement coûteuse. ■

Les rapports du CAE sont disponibles à La Documentation française
29 quai Voltaire 75344 PARIS Cedex 07
et sur www.cae.gouv.fr