Évaluation de politique publique

La mobilité géographique des travailleurs

JANVIER 2016

Fadéla **AMARA** • Jean-Michel **CHARPIN** •
Charlotte **CARSIN** • Damien **IENTILE** •
David **KNECHT** • Isabelle **ROUGIER** •
Nicolas **LE RU** • Pierre-Alexandre **POTTIER**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale
des finances
N°2015-M-046

Inspection générale
des affaires sociales
N° 2015-095-R

RAPPORT

Mission d'évaluation de politique publique

La mobilité géographique des travailleurs

Établi par

DAMIEN IENTILE
Inspecteur des finances

DAVID KNECHT
Inspecteur des finances

sous la supervision de
JEAN-MICHEL CHARPIN
Inspecteur général des finances

avec l'appui de
NICOLAS LE RU
Inspecteur adjoint des finances

avec le concours de
PIERRE-ALEXANDRE POTTIER
Assistant de vérification

FADÉLA AMARA
Inspectrice générale des affaires sociales

ISABELLE ROUGIER
Inspectrice des affaires sociales

CHARLOTTE CARSIN
Inspectrice des affaires sociales

- JANVIER 2016 –

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

Rapport

SYNTHESE

En 2014, 3,1 % des personnes résidant en France âgées de 22 à 57 ans ont changé de département de résidence, notamment pour des raisons professionnelles. Les comparaisons internationales indiquent que la situation de la France en matière de mobilité est intermédiaire par rapport aux pays comparables.

La mission s'est concentrée sur la mobilité au sein du territoire français mais a adopté un champ d'investigation relativement large en s'intéressant à la fois aux mobilités résidentielles et pendulaires des demandeurs d'emploi et des actifs en emploi.

Si la mobilité n'est pas un but en soi, elle peut constituer l'un des leviers de la lutte contre le chômage et favoriser la situation de certains individus sur le marché du travail, qu'ils soient ou non en emploi. La mobilité géographique peut être la condition nécessaire de la réalisation d'une mobilité professionnelle, que cette dernière inclue ou non un changement de métier ou d'employeur. La prise en compte de ses enjeux participe donc à l'anticipation et à la gestion des transitions dans un contexte où les parcours professionnels sont de plus en plus marqués par une alternance des situations dans l'emploi.

La mission a recherché les moyens pour les personnes qui le souhaitent d'améliorer leurs perspectives d'insertion, d'emploi et de qualité de vie par la mobilité géographique. Elle a donc identifié les facteurs qui réduisent, empêchent ou rendent difficile la mobilité des individus, qu'elle soit résidentielle ou pendulaire. Si ces facteurs sont multiples, certaines constatations générales s'imposent :

- **certains aspects du marché et de la politique du logement constituent un frein essentiel à la mobilité résidentielle** en générant de véritables « effets d'ancrage » géographiques (écarts de prix et loyers entre territoires, manque de fluidité dans le logement social et difficultés d'y accéder). L'effet de la politique du logement sur la mobilité est une illustration essentielle de *« l'impact des politiques publiques connexes »* mentionné par la lettre de mission ;
- **plusieurs déterminants individuels d'ordre économique, social ou familial, interviennent également dans les décisions de mobilité** résidentielle professionnelle (plus forte mobilité des jeunes, des catégories socio-professionnelles supérieures et des actifs les plus qualifiés, existence de contraintes liées à la situation conjugale ou parentale) ;
- en matière de mobilité pendulaire, les difficultés principales affectant les individus sont **le coût, l'articulation des temps familiaux et professionnels et les obstacles liés aux transports individuels et collectifs.**

À partir de ces constatations, il est possible d'identifier des leviers d'action qui permettraient aux individus d'utiliser la mobilité géographique pour accroître leurs possibilités immédiates d'emploi ou leurs chances de s'insérer dans l'emploi à terme.

De nombreux dispositifs publics, parapublics et privés visent d'ores et déjà à faciliter ou encourager la mobilité. Ils ont été recensés et analysés conformément à ce que demandait la lettre de mission. **Le rôle du service public de l'emploi (SPE)**, dans sa mission de conseil aux demandeurs d'emploi comme par les aides à la mobilité qu'il leur propose, est central. **Action Logement**, qui distribue également des aides à la mobilité pour les salariés et bénéficie de réservations dans un partie significative du parc de logements sociaux, occupe une position qui en fait un acteur naturel du dispositif de facilitation et d'encouragement à la mobilité. **Les entreprises et certaines branches** (travail temporaire), accompagnent de manière différenciée les mobilités de leurs salariés dans le cadre de leur gestion des ressources humaines.

La mission observe cependant un certain nombre de limites. Les mobilités externes des salariés en général ainsi que, plus spécifiquement, celles des travailleurs indépendants et des salariés des petites entreprises semblent moins bien accompagnées que la mobilité interne des salariés des grandes entreprises. L'incitation à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi pourrait par ailleurs être davantage encouragée par Pôle Emploi, en améliorant notamment son offre de service.

À partir de ces analyses, la mission a, comme l'y invitait la lettre de mission, fait une série de recommandations. Elles n'ont pas vocation à rendre tous les individus mobiles, mais plutôt à en donner la possibilité à tous ceux qui veulent ou pourraient vouloir l'être. Elles couvrent un large champ de leviers. En effet, les motivations d'une mobilité résidentielle sont complexes et mettent en jeu de multiples facteurs, qui jouent de manière diverse selon les individus, sans qu'il soit possible d'identifier *a priori* ceux qui auront un effet déterminant. Le rôle des politiques publiques est de veiller à ce que les personnes concernées soient en mesure d'apprécier et d'accroître leurs perspectives d'insertion, d'emploi et de qualité de vie.

Les recommandations de la mission font l'objet de fiches détaillées (*cf.* annexe V au rapport) : **certaines d'entre elles sont d'ordre opérationnel, d'autres préconisent des études complémentaires et locales que la mission n'avait pas les moyens d'effectuer au regard du champ large qu'elle a couvert**. Ces recommandations, dont les principales sont présentées ici, se répartissent en plusieurs volets :

- **faire pleinement de la mobilité géographique l'un des axes de la politique d'accès et de maintien dans l'emploi.** Le développement par le service public de l'emploi de partenariats avec les acteurs nationaux et locaux du logement, de la garde d'enfant et du passage du permis de conduire, ainsi que l'amélioration des aides à la mobilité distribuées, sont préconisés. La mission recommande également que Pôle Emploi renforce la place de la mobilité géographique dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi en demandant aux conseillers de proposer le périmètre le plus optimal au retour à l'emploi, déterminé en fonction du métier recherché et de la géographie du marché du travail. Enfin, des scénarios sont envisagés pour inciter, par le contrôle, les demandeurs d'emploi à élargir leur périmètre de recherche d'emploi lorsque cela est justifié par leur profil et leur projet ;
- **mieux prendre en compte la mobilité géographique liée à l'emploi dans la politique du logement, peu investie jusqu'à présent sous cet angle.** Il est recommandé de poursuivre le ciblage de l'offre nouvelle de logement vers les zones tendues et dynamiques. En matière de logement social, il est préconisé de prendre en compte la mobilité liée à l'emploi dans les critères d'attribution des logements sociaux, en plaçant Action Logement au cœur du dispositif, et d'augmenter la mobilité dans le parc social pour en faciliter l'accès. Il est également recommandé de faciliter le développement d'une offre de logement de court terme susceptible de répondre aux besoins des actifs en mobilité ;

- **mieux accompagner les choix individuels de mobilité géographique liée à l'emploi.** La mission propose de lancer des études sur les moyens d'encourager le télétravail (sécurisation juridique et développement de télécentres) et du covoiturage (création de voies réservées, d'aires de covoiturage et de plateformes locales). Elle préconise également de réduire les freins liés à la parentalité, que ce soit pour la petite enfance (renforcement de l'information disponible en ligne, diffusion de bonnes pratiques en matière de plateformes) ou les enfants scolarisés (renforcement l'accueil personnalisé lors des changements d'établissements) ;
- **favoriser l'apprentissage de la mobilité géographique chez les jeunes et utiliser la mobilité comme levier d'insertion professionnelle.** Les deux mesures principales recommandées par la mission sont, d'une part, le développement des périodes de stage en entreprise à distance de leur domicile pour les élèves de l'enseignement professionnel et, d'autre part, la création d'un nouveau dispositif d'aide à la mobilité, sous forme expérimentale, pour permettre à de jeunes demandeurs d'emploi, en fonction de leur profil et de la pertinence de leur projet, de rejoindre des zones d'emploi plus prometteuses dans le cadre de leur recherche d'emploi.
- **faire de la mobilité géographique un outil de sécurisation des parcours professionnels.** D'une part la mission préconise le bilan et l'évaluation, par les services de l'État, du dispositif des accords de mobilité interne, lesquels permettent une mobilité géographique dans un périmètre défini par accord d'entreprise, et d'autre part elle suggère un certain nombre de réflexions relatives à l'intégration de la mobilité géographique dans le dispositif de conseil en évolution professionnelle (CEP) et le chantier du compte personnel d'activité (CPA) ;
- **l'ensemble de ces propositions pourraient être mises en cohérence dans un cadre régional.** Ce niveau apparaît en effet à la mission comme le plus approprié pour conduire des politiques visant à limiter le coût de la mobilité vers les zones d'emploi les plus dynamiques et mettre en cohérence les politiques locales d'accompagnement de la mobilité. La mobilité géographique des actifs pourrait à ce titre être associée à l'emploi comme thématique transversale des contrats de plan État-Région.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. DIAGNOSTIC **4**

1.1. Faciliter la mobilité géographique des actifs peut contribuer à améliorer le fonctionnement du marché du travail ainsi que l'insertion et le retour à l'emploi 4

1.1.1. La France connaît un taux de mobilité résidentielle intermédiaire au sein de l'Europe mais les dynamiques migratoires ne s'ajustent que partiellement aux dynamiques territoriales de l'emploi *4*

1.1.2. La mobilité résidentielle des actifs peut faciliter l'appariement de l'offre et de la demande de travail, même si les bénéfices à en attendre en matière de réduction du chômage sont difficiles à mesurer *8*

1.1.3. Les mobilités quotidiennes constituent également un enjeu pour l'accès à l'emploi et la qualité de vie *10*

1.2. L'analyse des déterminants et des freins à la mobilité permet d'identifier plusieurs leviers d'intervention publique en faveur de la mobilité 12

1.2.1. Certains aspects du marché et de la politique du logement constituent un frein bien identifié à la mobilité des actifs *12*

1.2.2. D'autres facteurs individuels d'ordres économique, social ou familial, interviennent dans le choix de déménager pour raisons professionnelles *15*

1.2.3. Coûts et accès aux transports, contraintes familiales et déficit de compétences expliquent les difficultés de mobilité pendulaire de certaines catégories d'actifs *16*

1.3. Si la mobilité des actifs fait l'objet de nombreux dispositifs publics et privés destinés à la favoriser, certaines limites peuvent être identifiées 18

1.3.1. Encadrée par le droit du travail, la mobilité des salariés est accompagnée par les politiques de ressources humaines des entreprises et par des dispositifs gérés paritairement *18*

1.3.2. Pôle Emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi sont en charge de l'information sur le marché du travail et de l'accompagnement des mobilités des demandeurs d'emploi *23*

1.3.3. Certains dispositifs applicables à l'ensemble des actifs sont susceptibles de favoriser leur mobilité *29*

2. PROPOSITIONS **30**

2.1. Faire pleinement de la mobilité géographique l'un des axes de la politique d'accès et de maintien dans l'emploi 30

2.1.1. Pôle Emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi doivent être positionnés au cœur d'une offre d'accompagnement à la mobilité *30*

2.1.2. La mobilité géographique pourrait être davantage prise en compte dans l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi *35*

2.2. Limiter le coût et les freins à la mobilité résidentielle liés au logement 37

2.2.1. Il convient de poursuivre une intervention publique destinée à limiter les freins liés à la différenciation des marchés du logement *38*

2.2.2. La mobilité géographique liée à l'emploi devrait être mieux intégrée aux principes et conditions de mise en œuvre de la politique d'accès au logement social *39*
2.2.3. Le développement d'une offre de logement de court terme ainsi qu'un assouplissement des délais de congés du bail locatif privé apparaissent nécessaires pour faciliter le logement des actifs en mobilité et limiter son coût. *42*
2.2.4. Conforter le rôle d'Action Logement en acteur de la mobilité géographique professionnelle des actifs implique de réussir sa réforme et de mieux évaluer son action *43*
2.3. Mieux accompagner les choix individuels de mobilité géographique liée à l'emploi 45
2.3.1. Le poids des distances domicile-travail pourrait être allégé par le développement du covoiturage et du télétravail *45*
2.3.2. Les obstacles à la mobilité liés à des contraintes familiales pourraient être atténués par une meilleure information et un accompagnement anticipé des mobilités. *47*
2.4. Favoriser l'apprentissage de la mobilité géographique chez les jeunes et utiliser la mobilité comme levier d'insertion professionnelle 49
2.4.1. Des modes d'apprentissage de la mobilité ou d'encouragement à la mobilité pourraient être expérimentés *49*
2.4.2. L'obtention du permis de conduire pour les jeunes doit être facilitée et encouragée comme levier d'insertion professionnelle *51*
2.5. Faire de la mobilité géographique un outil de sécurisation des parcours professionnels 52
2.5.1. Les accords de mobilité internes doivent faire l'objet d'une évaluation avant d'envisager une modification du dispositif. *52*
2.5.2. Le conseil en évolution professionnelle pourrait intégrer à moyen terme les besoins d'accompagnement des actifs en emploi qui anticipent une mobilité géographique *52*
2.5.3. La mobilité géographique professionnelle pourrait être prise en compte dans le chantier du CPA *53*
2.6. Organiser la gouvernance des politiques concourant à la mobilité des actifs dans un cadre régional 54
2.6.1. La coordination interministérielle autour de la mobilité géographique liée à l'emploi doit être développée. *54*
2.6.2. Le cadre régional est l'échelle privilégiée pour mettre en œuvre une politique visant à encourager la mobilité géographique des travailleurs *54*
2.6.3. Une déclinaison à l'échelle des bassins d'emploi prenant appui sur les intercommunalités. *55*

CONCLUSION **56**

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 16 juin 2015, le Premier ministre a confié au ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique la maîtrise d'ouvrage d'une évaluation de politique publique portant sur la mobilité des travailleurs. La maîtrise d'œuvre de cette mission d'évaluation a été confiée conjointement à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales.

L'objectif principal de la mission est d'identifier les freins à la mobilité géographique et les dispositifs visant à l'encourager, avant de formuler des préconisations visant à faciliter la mobilité pour réduire le chômage et améliorer le fonctionnement du marché du travail. Plus précisément, la lettre de mission demandait à la mission d'évaluer *« l'efficacité et l'efficience des dispositifs favorisant la mobilité »*, d'identifier les *« freins »* et les *« obstacles »* à la mobilité et d'analyser *« l'impact des politiques publiques connexes »*. Il lui était enfin demandé de proposer des *« scénarios d'évolution visant à accroître la mobilité géographique professionnelle en France »*. Si la mission a choisi de s'intéresser aux mobilités pendulaires et résidentielles des chômeurs comme des actifs en emploi, elle a limité son périmètre géographique au territoire national, et n'a pas traité les mobilités internationales qui n'étaient pas visées par la lettre de mission.

Il est précisé à titre liminaire que la mobilité géographique professionnelle ne fait pas l'objet d'une politique publique en tant que telle mais qu'elle met en jeu plusieurs types d'acteurs (État, collectivités territoriales, entreprises, associations, etc.) et est affectée par diverses politiques publiques (emploi, logement, transport, éducation, action sociale, etc.). Par ailleurs, la mission n'a pas approfondi les aspects se rapportant à l'aménagement du territoire, notamment les infrastructures de transport et la répartition territoriale des activités économiques, des services publics et de l'habitat. Elle a privilégié les leviers susceptibles d'agir sur les choix individuels.

La mission a mené des investigations et a déployé des méthodes très diverses pour apporter une réponse à l'ensemble des interrogations de la lettre de mission. Elle a réalisé une revue de littérature académique permettant d'intégrer les avancées de la recherche sur le sujet de la mobilité et de ses liens avec l'emploi, et l'a enrichie par des entretiens avec des chercheurs en sciences économiques et en sociologie. Elle a mené des entretiens avec de nombreux acteurs, experts et parties prenantes, notamment les partenaires sociaux, les administrations de l'État, des associations d'élus locaux et des collectivités territoriales, des entreprises, Pôle Emploi, les missions locales, Action Logement et plusieurs associations. Plusieurs visites de terrain à Reims, à Lyon, à Bagneux et à Clichy-sous-Bois ont également permis à la mission de rencontrer les acteurs locaux de la mobilité et de l'emploi dans des territoires aux dynamiques très différentes. Les données et documents obtenus lors de ces échanges ont permis à la mission de produire une documentation technique des freins et obstacles à la mobilité, une analyse du droit encadrant la mobilité ainsi qu'un recensement et une appréciation des dispositifs publics et privés d'encouragement à la mobilité existants. Un *benchmark* international a été réalisé par le réseau diplomatique pour le compte de la mission, permettant de comparer les dispositifs facilitant la mobilité en France avec ceux qui existent dans d'autres pays comparables. Enfin, la mission remercie vivement l'INSEE et Pôle Emploi, qui ont accepté de produire pour elle un certain nombre de travaux quantitatifs sur des données récentes. Leurs résultats ont permis d'enrichir et de consolider les travaux de diagnostic de la mission.

Au-delà de ces investigations, **la mission s'est inscrite dans le cadre de la méthodologie d'évaluation des politiques publiques développée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**. Elle a réuni pour cela, sous la présidence du cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, un comité d'évaluation composé d'experts et de parties prenantes dont la liste figure en annexe IX au présent rapport. Cette instance s'est réunie à trois reprises, le 4 septembre 2015, pour le cadrage de la mission, le 6 novembre 2015, sur le diagnostic établi par la mission, et le 11 décembre 2015 pour une discussion sur les pistes de recommandations de la mission. Le 26 novembre 2015, la mission a également organisé une réunion de travail consultative avec les partenaires sociaux, afin d'évoquer à la fois les éléments de diagnostic et les pistes de recommandations de la mission.

Il est précisé à ce propos que conformément à la méthodologie d'évaluation des politiques publiques, **les membres du comité d'évaluation ne sont pas engagés par les conclusions du présent rapport**, qui sont de la seule responsabilité des inspecteurs signataires. Il est également précisé que les membres du comité d'évaluation n'ont pas eu connaissance du rapport avant sa publication, mais uniquement de supports de présentation synthétiques destinés aux discussions en séance.

De manière très générale, il apparaît que si la mobilité n'est pas un but en soi, elle peut constituer l'un des leviers de la lutte contre le chômage et favoriser la situation de certains individus sur le marché du travail, qu'ils soient ou non en emploi. La mobilité géographique, résidentielle ou pendulaire, peut être la condition nécessaire de la réalisation d'une mobilité professionnelle, que cette dernière inclue ou non un changement de métier ou d'employeur. La prise en compte de ses enjeux participe donc à l'anticipation et à la gestion des transitions professionnelles dans un contexte où les parcours sont de plus en plus marqués par une alternance des situations dans l'emploi.

La mission a recherché les moyens pour les personnes qui le souhaitent d'améliorer leurs perspectives d'insertion, d'emploi et de qualité de vie par la mobilité géographique.

Cela justifie le travail d'identification des facteurs qui réduisent, empêchent ou rendent difficile la mobilité des individus, qu'elle soit résidentielle ou pendulaire. **Il est probable que certains leviers permettraient aux individus qui le souhaitent d'utiliser la mobilité géographique pour accroître leurs possibilités immédiates d'emploi ou leurs chances de s'insérer dans l'emploi à terme**.

Une partie de ces leviers a déjà pris la forme de dispositifs publics, parapublics et privés. Au-delà des améliorations qui pourraient être proposées à leur égard, la mission a fait une série de propositions, qui découlent logiquement de l'analyse des freins et obstacles à la mobilité, que ceux-ci soient individuels ou institutionnels. **Ces recommandations n'ont pas vocation à rendre tous les individus mobiles, mais plutôt à en donner la possibilité à tous ceux qui veulent l'être.** Elles couvrent un large champ de leviers. En effet, les motivations d'une mobilité résidentielle sont complexes et mettent en jeu de multiples facteurs, qui jouent de manière diverse selon les individus, sans qu'il soit possible d'identifier *a priori* ceux qui auront un effet déterminant. Le rôle des politiques publiques est de veiller à ce que les personnes concernées soient en mesure d'apprécier et d'accroître leurs perspectives d'insertion, d'emploi et de qualité de vie.

Le présent rapport se compose de deux parties. La première est consacrée au diagnostic général sur la mobilité géographique des actifs, ses freins et obstacles, son cadre juridique et les dispositifs existants en la matière, tant pour les actifs en emploi que pour les demandeurs d'emploi. La seconde est consacrée à la présentation des recommandations du rapport qui sont organisées en six blocs thématiques. **Il est signalé que si certaines propositions sont d'ordre opérationnel, d'autres préconisent des études complémentaires et locales que la mission n'avait pas les moyens d'effectuer au regard du champ large qu'elle a couvert.**

Le rapport est accompagné de dix annexes :

- la première annexe est une revue de littérature académique ;
- la deuxième annexe est un recensement et une documentation technique des différents freins et obstacles potentiels à la mobilité géographique ;
- la troisième annexe propose une analyse des déterminants géographiques et individuels de la mobilité à partir d'études quantitatives réalisées soit par la mission, soit par l'INSEE et par Pôle Emploi pour le compte de la mission ;
- la quatrième annexe recense et analyse les règles de droit encadrant la mobilité ainsi que les dispositifs publics, privés et étrangers d'encouragement à la mobilité ;
- la cinquième annexe est constituée de fiches détaillées sur chacune des propositions présentées dans le rapport ;
- la sixième annexe reproduit les résultats de la comparaison internationale produite pour la mission par le réseau diplomatique ;
- la septième annexe est une contribution aux travaux de la mission apportée par le professeur Étienne Wasmer ;
- la huitième annexe est la liste des personnes rencontrées par la mission ;
- la neuvième annexe est la liste des membres du comité d'évaluation ;
- la dixième annexe reproduit les lettres de mission adressées au ministre de l'économie et aux chefs des services d'inspection.

1. Diagnostic

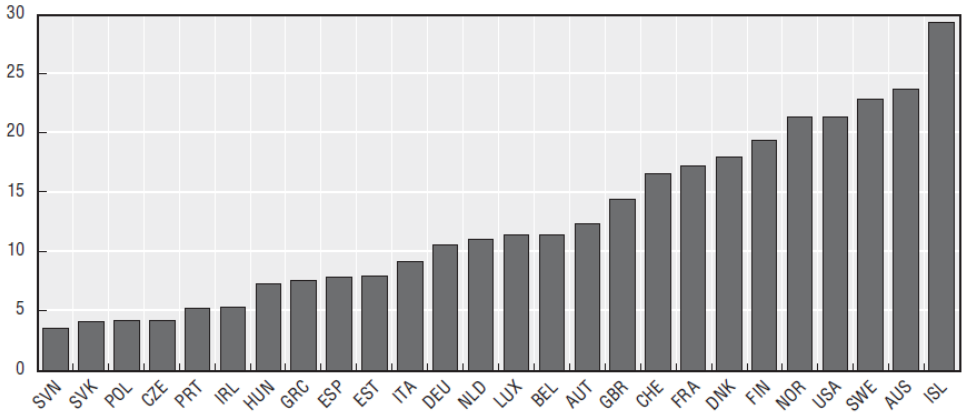
1.1. Faciliter la mobilité géographique des actifs peut contribuer à améliorer le fonctionnement du marché du travail ainsi que l'insertion et le retour à l'emploi

1.1.1. La France connaît un taux de mobilité résidentielle intermédiaire au sein de l'Europe mais les dynamiques migratoires ne s'ajustent que partiellement aux dynamiques territoriales de l'emploi

1.1.1.1. La France connaît un taux de mobilité intermédiaire au sein de l'Europe

La mesure de la mobilité résidentielle définie comme le fait de déménager, y compris au sein de la même commune, est la donnée la plus comparable d'un pays à l'autre. Les chiffres présentés par Caldera Sánchez et Andrews (OCDE, 2011) indiquent que **la France se situe à un niveau intermédiaire en matière de mobilité résidentielle**, avec des taux de mobilité plus élevés que ceux de l'Allemagne ou du Royaume-Uni mais inférieurs à ceux des États-Unis ou de la Suède (*cf.* graphique ci-dessous).

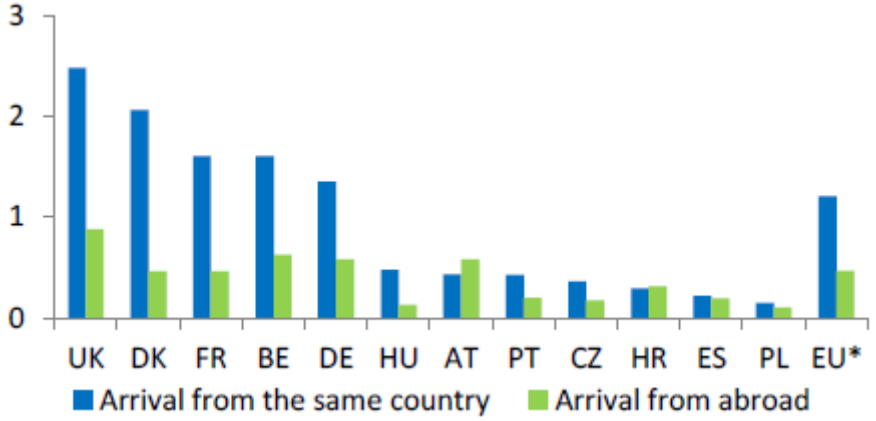
Graphique 1 : Taux de mobilité résidentielle des ménages sur deux ans, 2007



Source : Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries, Caldera Sánchez et Andrews, OCDE 2011, à partir des données Eurostat sur le revenu et les conditions de vie pour les pays de l'Union européenne (enquête ERCV).

Si cette mesure permet une certaine comparabilité, elle ne reflète qu'imparfaitement les mobilités résidentielles liées à l'emploi (reprise d'emploi, changement d'emploi ou d'employeur, mutation). En effet, ses motifs sont divers et peuvent être simplement liés à la volonté de changer de logement. La mobilité résidentielle d'un territoire à l'autre est en revanche un meilleur indicateur de la mobilité liée à l'emploi, si tant est que les territoires considérés ont une taille suffisante pour exclure la majeure partie des déménagements motivés par des problématiques de logement. La commission européenne (2015) a produit une telle comparaison internationale sur la base des taux de mobilité résidentielle entre régions (régions NUTS2, correspondant en France aux régions administratives préalables à la réforme en cours). Sous cet angle, la France apparaît également dans une position intermédiaire, entre le Royaume-Uni et l'Allemagne (*cf.* graphique ci-dessous).

Graphique 2 : Taux annuel de mobilité infranationale (régions NUTS2, en bleu) et de mobilité entrante internationale (en vert), 2013



Source : Labour Market and Wage Developments in Europe, Commission européenne, 2015 à partir d'une extraction de l'European Labor Force Survey.

La mission souligne néanmoins les limites de telles comparaisons, qui sont fondées sur des maillages administratifs dont la taille varie selon les pays et qui reflètent des organisations territoriales très différenciées, la France se caractérisant par le poids prédominant de la région Île-de-France dans l'organisation du territoire.

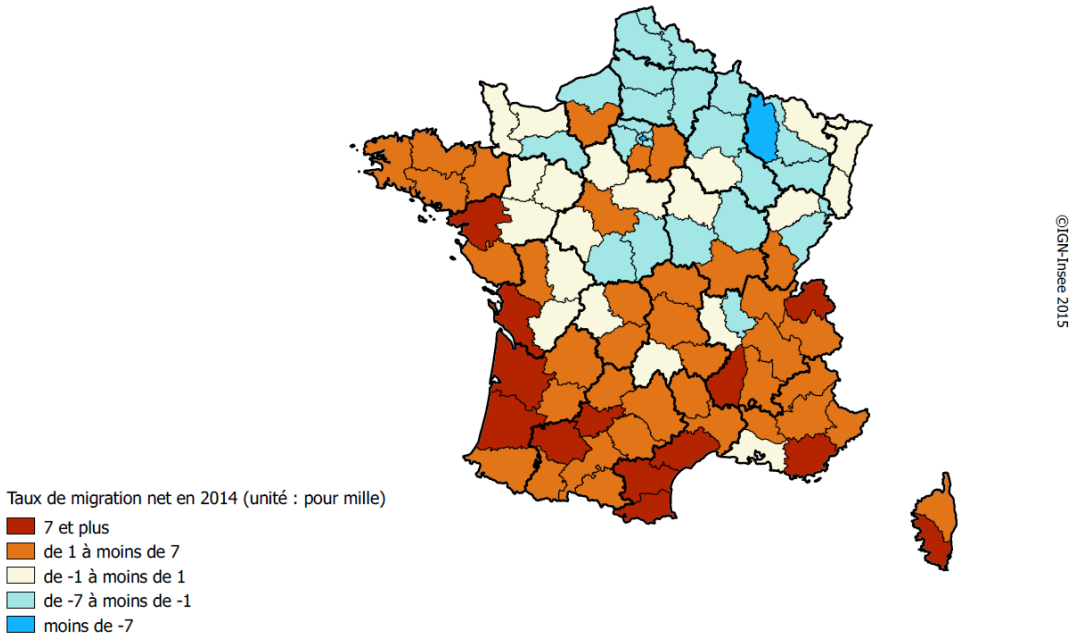
1.1.1.2. La géographie de la mobilité en France est très contrastée et les dynamiques migratoires ne s'ajustent que partiellement aux dynamiques territoriales de l'emploi

L'INSEE a réalisé pour la mission une mesure du taux de mobilité résidentielle entre les départements et entre les zones d'emploi[1] en France (*cf.* annexe III). **En 2014, 3,1 % des personnes âgées de 22 à 57 ans ont changé de département de résidence**, et 3,7 % ont changé de zone d'emploi (*cf.* annexe III).

Ces taux de mobilité agrégés dissimulent de forts écarts entre territoires. La carte présentée ci-dessous décrit les taux de mobilité nets des 22-57 ans à l'échelle du département : il s'agit du solde entre les entrées et les sorties sur l'année 2014, rapporté à la population totale du département (exprimé en « pour mille » pour améliorer la lisibilité). L'observation principale qui se dégage de cette carte est le contraste très marqué entre un quart nord-est caractérisé par des taux de migration négatifs et une France du littoral dont les taux de migration sont positifs. Le massif alpin apparaît également comme un territoire attractif. Les plus grands centres urbains (Paris, Lyon et Marseille) connaissent un taux de migration négatif ou nul.

[1] Selon la définition de l'INSEE, une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. La métropole est découpée en 304 zones d'emploi.

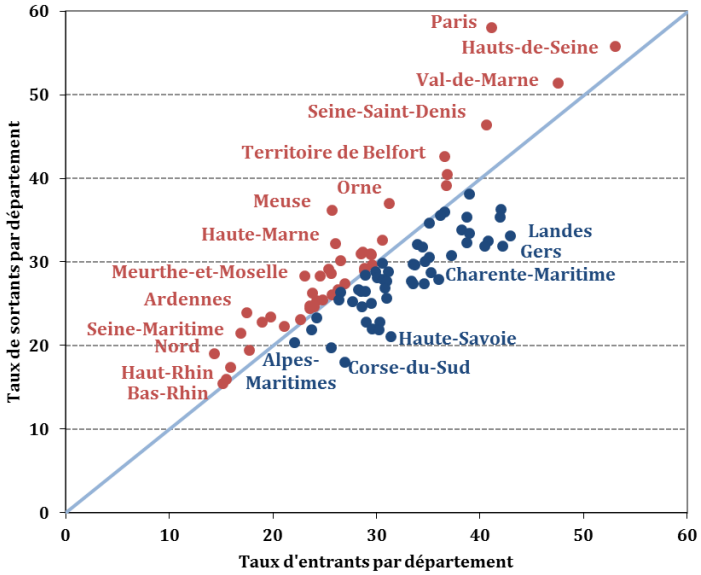
Graphique 3 : Taux de mobilité nets entre départements en 2014



Source : IGN-INSEE 2015.

Au-delà du solde entre les entrées et le sorties, que mesure la carte ci-dessus, les départements français se différencient par leur taux d'intensité migratoire[2] et par une forte corrélation entre taux d'entrées et taux de sorties : certains départements connaissent beaucoup d'entrées et beaucoup de sorties chaque années (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis en particulier) quand d'autres ont une intensité migratoire beaucoup plus faible (Haut-Rhin, Bas-Rhin, Alpes-Maritimes, Nord en particulier). Ce phénomène est représenté dans le graphique ci-dessous :

Graphique 4 : Taux d'entrants et de sortants en 2014 des 22-57 ans (pour mille)

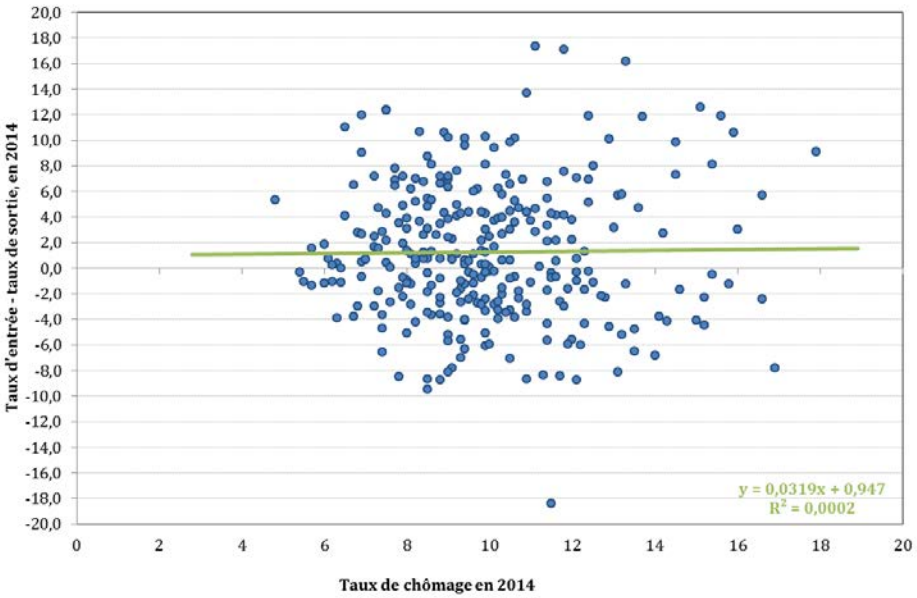


Source : Insee, traitements mission.

[2] Indicateur qui rapporte la demi-somme des entrées et des sorties (et non leur différence comme dans le taux de migration net) à la population totale du territoire (département ou zone d'emploi).

Cependant, la mission a observé que **les différences de taux de migration nets et d'intensité migratoire ne sont que faiblement liées aux dynamiques observées sur le marché du travail**. Les taux de mobilité nets et bruts ne sont pas corrélés avec les taux de chômage, comme le montre le graphique ci-dessous.

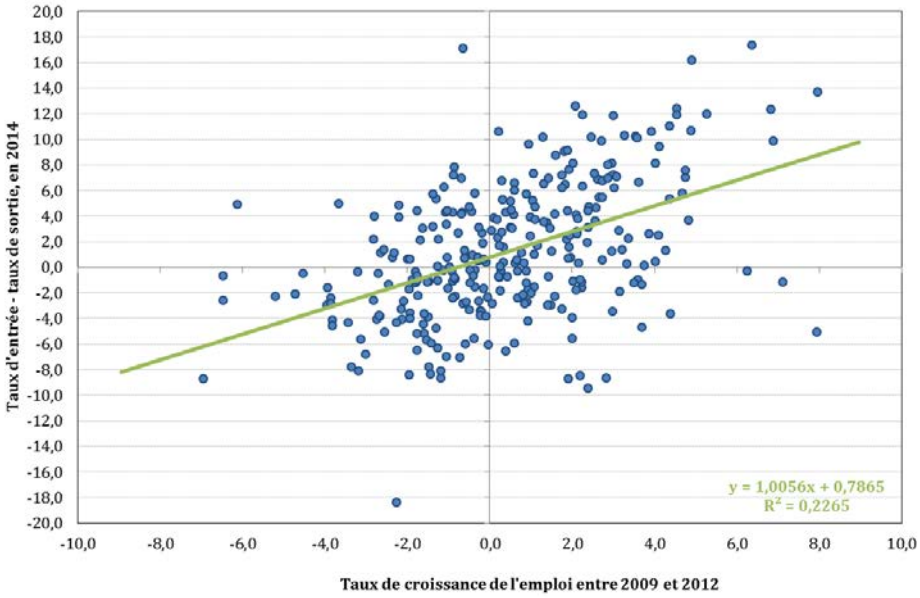
Graphique 5 : Taux de mobilité résidentielle net et taux de chômage par zone d'emploi



Source : Insee, traitements mission.

Par ailleurs, les taux de mobilité nets sont corrélés positivement mais faiblement aux taux de croissance nette de l'emploi (*cf.* graphique ci-dessous). Cela signifie qu'en moyenne, les individus ont une légère tendance à quitter les zones d'emploi qui créent le moins d'emploi. Cette corrélation est cependant limitée (23 %).

Graphique 6 : Taux de mobilité résidentielle net et taux de croissance de l'emploi par zone d'emploi



Source : Insee, traitements mission.

La situation locale du marché du travail, caractérisée par le taux de chômage et par les créations d'emploi, peut donc être considérée comme un déterminant minoritaire des migrations des personnes en âge de travailler.

L'évolution différenciée des dynamiques de l'emploi, en faveur des métropoles et des territoires résidentiels attractifs (DARES, France Stratégie 2015) laisse craindre une inadéquation croissante de l'offre et de la demande de travail au détriment des populations des régions défavorisées. Selon Davezies (2011), les migrations n'accompagnent que partiellement les mutations économiques : si les zones d'emploi en difficulté ont globalement une progression démographique ralentie et un solde migratoire négatif, les populations des territoires très pénalisés se porteraient vers d'autres, proches et à peine moins pénalisés.

1.1.2. La mobilité résidentielle des actifs peut faciliter l'appariement de l'offre et de la demande de travail, même si les bénéfices à en attendre en matière de réduction du chômage sont difficiles à mesurer

1.1.2.1. Une plus grande mobilité résidentielle pourrait contribuer à réduire le chômage, même si la part de chômage due à l'inadéquation géographique de l'offre et de la demande de travail reste difficilement mesurable

Les travaux de Diamond, Mortensen et Pissarides, couronnés par le prix Nobel d'économie en 2010, ont mis en valeur le rôle de l'appariement dans le fonctionnement du marché du travail et dans l'explication de la coexistence empirique de chômage et d'emplois non pourvus. Dans ce cadre théorique, **la distance géographique entre l'emploi et le lieu de résidence du travailleur *(« spatial mismatch »)* fait partie, parmi d'autres, des facteurs pouvant expliquer les frictions entre l'offre et la demande de travail**.

Une plus grande mobilité résidentielle pourrait ainsi avoir un impact macroéconomique sur le taux de chômage. Plusieurs travaux académiques ont cherché à expliquer les écarts de taux de chômage entre les pays par les différents degrés de mobilité résidentielle des ménages (*cf.* annexe I) :

- à partir d'une corrélation entre les taux de chômage et de propriété dans les pays de l'OCDE, Oswald (1999) fait l'hypothèse que les écarts de niveau de chômage s'expliquent par des taux de mobilité différents liés à la répartition du mode d'occupation des logements entre propriétaires et locataires. La corrélation entre taux de chômage et taux de propriétaires est néanmoins difficile à interpréter, car le taux de chômage des propriétaires occupants est plus faible que celui des locataires (« paradoxe d'Oswald ») ;
- Rupert et Wasmer (2009) modélisent l'effet conjoint des coûts de transport et des rigidités du marché du logement sur le fonctionnement du marché du travail. Selon eux, les coûts de transport couplés aux rigidités du marché du logement limitent la mobilité et pourraient expliquer près de quatre points d'écart entre les taux de chômage observés en Europe et aux Etats-Unis ;
- dans des travaux récents, Eyméoud et Wasmer (2015) mettent en avant le rôle de la mobilité géographique dans le chômage des jeunes. D'une dispersion des taux de chômage nettement plus élevée que celle des autres travailleurs, les auteurs déduisent un déficit de mobilité des jeunes.

Certains économistes ont proposé une quantification de la part du chômage qui pourrait être résorbée par une plus grande mobilité géographique des actifs ou par une meilleure adéquation géographique entre offre et demande de travail. Lemoine et Wasmer[3] (2010) se sont appuyés sur une adaptation de la méthodologie proposée par Layard et al. (1991) pour estimer la part du chômage résultant de l'inadéquation géographique entre offre et demande de travail, à partir des différences entre les taux de chômage observés dans les 304 zones d'emploi du territoire métropolitain (*cf.* annexe III).

Ils estimaient cette part à 2,5 points de chômage au second semestre 2009. Dans une note résultant de travaux plus récents transmise à la mission[4], M. Étienne Wasmer a présenté de nouvelles estimations qui conduisent à retenir un impact compris entre 1 et 2,5 points du taux de chômage.

Cette méthode présente cependant des limites qui imposent de considérer ce résultat avec prudence. D'une part, il dépend d'un certain nombre de choix de modélisation qui ont été faits pour représenter le fonctionnement de l'économie. D'autre part, le modèle utilisé ne prend pas en considération le fait que les compétences des demandeurs d'emploi résidant dans un territoire ne correspondent pas nécessairement aux emplois qu'ils pourraient pourvoir dans un autre territoire.

La mission n'a par ailleurs pas eu connaissance d'études permettant de mesurer la part explicative de la dimension géographique dans l'évolution du chômage structurel en France ces dernières années.

1.1.2.2. La mobilité résidentielle peut ouvrir des opportunités d'insertion ou de retour à l'emploi, sans que ses effets sur les parcours professionnels soient simples et univoques

La théorie économique présuppose que l'augmentation du champ de la recherche d'emploi augmente les chances de trouver un emploi adapté à ses qualifications (*cf.* annexe I). À l'inverse, une moindre mobilité augmenterait la durée du chômage et la probabilité d'occuper un emploi moins adapté à ses aspirations et à ses qualifications. Plusieurs travaux empiriques vérifient cette hypothèse. À partir de données portant sur les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 1995, Cavaco et Lesueur (2004) montrent que la durée du chômage est d'autant plus faible que les individus investissent dans la mobilité spatiale, que celle-ci se traduise par un élargissement de la durée domicile-travail ou d'une décision du ménage de déménager. Buckel et Van Ham (2003) montrent, à partir de données britanniques, qu'une plus grande mobilité augmente les chances d'accéder à un emploi conforme à sa qualification.

Cependant, les effets de la mobilité géographique sur les parcours professionnels demeurent complexes à appréhender et ne sont pas univoques (*cf.* annexe I).

Une mobilité résidentielle, notamment dans le cas des couples biactifs, peut également être la cause d'une perte d'emploi. À partir du panel européen des ménages 1994-2001, Pailhé et Solaz (2008) montrent que les migrations de couple ont des impacts différents suivant les sexes : la migration a plutôt un effet négatif sur la situation professionnelle des femmes pendant l'année qui suit la migration.

---

[3] *Les mobilités des salariés*, rapport du Conseil d'analyse économique, 2010.

[4] « *Calcul des indicateurs de* mismatch *dans un monde de chômage élevé* », Étienne Wasmer, novembre 2015.

Certaines mobilités ne sont par ailleurs pas associées à une dynamique professionnelle, à l'instar de la décohabitation plus précoce des jeunes femmes, en particulier des moins diplômées, plus nombreuses que les hommes à déménager et à changer de zones d'emploi durant les trois premières années de leur vie active (CEREQ, génération 1998). Cette mobilité plus forte semble davantage liée à des logiques familiales qu'à des dynamiques d'insertion professionnelle (Mortain et Vignal, 2013).

1.1.3. Les mobilités quotidiennes constituent également un enjeu pour l'accès à l'emploi et la qualité de vie

1.1.3.1. Les temps et distances de trajet domicile-travail ont augmenté et restent marqués par la prééminence de l'automobile

La mobilité pendulaire est un enjeu essentiel pour les actifs, en matière d'organisation de leur vie personnelle et de bien-être. Elle implique donc un accès à des modes de transports adaptés à leurs besoins (*cf.* annexe II).

La mobilité pendulaire est marquée par des durées de trajet domicile-travail qui ont augmenté entre 1982 et 2010. En 2008, le trajet moyen domicile-travail en France était estimé à 14,7 kilomètres et demandait 22,6 minutes. Entre 1982 et 2008, chacune de ces valeurs a augmenté, de 5,7 kilomètres pour la première, soit une augmentation de 63 %, et de 2,1 minutes pour la seconde, soit 10 %[5]. L'augmentation de la vitesse des déplacements explique cet écart d'augmentations. La DARES, s'appuyant sur l'enquête « Emploi du temps » de l'INSEE de 2010[6], confirme que les temps de trajet domicile-travail se sont allongés de dix minutes entre 1998 et 2010, atteignant en moyenne 50 minutes par jour (aller-retour).

Au-delà de ces moyennes, on observe des situations très différentes qui traduisent le fait que, pour certains actifs, rejoindre son lieu de travail quotidiennement peut avoir un impact sur la qualité de vie :

- les parts des trajets aller-retour les plus longs (entre une heure et une heure et demie et supérieurs à une heure et demie) se sont accrues entre 1998 et 2010, passant respectivement de 16 % à 19 % et de 12 % à 16 % ;
- les résidents d'Île-de-France mettent en moyenne 31 à 36 minutes pour se rendre au travail (trajet aller) alors que les résidents des autres régions mettent selon les zones d'habitat entre 18 et 23 minutes.

Par ailleurs, l'usage de la voiture reste prédominant, avec une part de 72,3 % en 2008, loin devant les transports en commun (train, tramway, métro, bus) dont la part s'est abaissée à 13,3 %. La progression de l'automobile n'a pas cessé depuis 1982 mais elle s'est infléchie, passant d'une hausse de 14 points durant la période 1982-1994 à une hausse de 4 points entre 1994 et 2008. Le poids de l'automobile a augmenté partout en France entre 1994 et 2008, sauf dans les aires urbaines de plus de 100 000 habitants. Si l'usage individuel de la voiture est majoritaire chez toutes les catégories socioprofessionnelles, il l'est de manière différenciée, de 62 % pour les cadres et professions intellectuelles supérieures à 78 % pour les ouvriers. Ces chiffres indiquent que le recours à l'automobile, contraint ou choisi, est une modalité de transport essentielle en dépit des coûts et obstacles potentiels qu'il génère pour les personnes concernées (permis de conduire, accès à un véhicule, coût d'entretien et de carburant, etc.).

---

[5] « *Se rendre au travail : distances et temps de transport s'allongent* », Dominique François, in « *La mobilité des Français - Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008* », La revue du Commissariat général au développement durable, décembre 2010.

[6] « *Les temps de déplacement entre domicile et travail* », DARES Analyses, n° 81, novembre 2015.

1.1.3.2. L'isolement spatial et les difficultés de déplacement peuvent être discriminants dans l'accès à l'emploi

La déconnexion spatiale entre les emplois et les lieux de résidence en milieu urbain est une des explications des inégalités observées en matière d'accès à l'emploi. La notion de *« spatial mismatch »*, évoquée *supra*, trouve son origine dans les études urbaines expliquant les taux de chômage élevés des populations noires des quartiers centraux des villes d'Amérique du Nord : Kain (1968) émet l'hypothèse qu'une des causes principales du chômage de ces populations réside dans la déconnexion spatiale entre les quartiers de centre-ville où elles habitent et les banlieues où les emplois peu qualifiés ont été délocalisés.

D'un point de vue théorique, plusieurs contributions (notamment Gobillon, Selod, et Zenou, 2007) résument les mécanismes sous-jacents qui peuvent expliquer les effets négatifs de la distance géographique à l'emploi :

- le refus des travailleurs d'effectuer des trajets domicile-travail trop longs et coûteux relativement à la rémunération attendue ;
- la réduction de l'efficacité de la recherche d'emploi (moindre information sur le marché du travail) et une augmentation de son coût qui amène à réduire le périmètre de prospection ;
- l'incitation moins forte des travailleurs à rechercher un emploi en raison des coûts plus faibles de l'immobilier dans leur lieu de résidence ;
- la réticence des employeurs vis-à-vis de trajets domicile-travail qui nuisent à la productivité des travailleurs.

En France, les études urbaines documentent les effets de l'étalement périurbain et de la relocalisation des activités économiques au sein des espaces métropolitains. Elles étayent notamment l'hypothèse d'une déconnexion spatiale croissante entre l'emploi peu qualifié et les lieux d'habitat populaire. Selon Wenglenski (2003), il existe des disparités significatives dans l'accessibilité au marché de l'emploi des différentes catégories sociales : en une heure de déplacement, les cadres franciliens peuvent rejoindre quatre cinquièmes des emplois de cadres, tandis que les ouvriers franciliens peuvent rejoindre les deux tiers des emplois d'ouvriers existants en Île-de-France. Les transports en commun, qui constituent les moyens de déplacement les plus abordables économiquement, sont plus discriminants à l'encontre des catégories sociales modestes dans la mesure où les résidences des ouvriers ainsi que leurs emplois sont surreprésentées dans les zones moins bien desservies.

La distance à l'emploi et la mobilité ne sont néanmoins qu'un type de facteurs explicatifs potentiels des « effets de territoire » dans les inégalités d'accès à l'emploi. Les travaux économétriques ne distinguent qu'imparfaitement le rôle propre de la mobilité et de l'accessibilité de celui d'autres effets localisés dans l'explication des disparités locales du chômage. Pour Gobillon, Magnac et Selod (2011), travaillant sur le retour à l'emploi en Ile-de-France, seules 30 % des disparités intercommunales de l'emploi sont expliquées par des différences dans les caractéristiques individuelles observables des chômeurs. Leurs travaux ne permettent cependant pas d'isoler ni de hiérarchiser les différents facteurs qui peuvent expliquer les 70 % restants, notamment ce qui relève du fait de vivre dans un quartier défavorisé (qui intègre une part de discrimination des employeurs en raison du lieu de résidence) du manque d'accessibilité et de mobilité proprement dits.

La littérature académique a mis en avant les effets discriminants de la mobilité sur le plan social et les effets de l'immobilité sur les processus d'isolement social et spatial.

Le Breton (2005) souligne les contraintes qui pèsent sur la mobilité des personnes en situation précaire. Son ouvrage, construit à partir d'enquêtes réalisées auprès d'allocataires des minima sociaux engagés dans les activités des structures d'insertion sociale et professionnelle, décrit une situation dite *« d'insularité » « de personnes durablement assignées à des territoires étroits et empêchées d'accéder aux ressources de la vie quotidienne par des difficultés de mobilité »* (déficit de moyens de déplacement, notamment l'automobile, et autres éléments liés aux capacités psychomotrices et cognitives et à l'illettrisme).

1.2. L'analyse des déterminants et des freins à la mobilité permet d'identifier plusieurs leviers d'intervention publique en faveur de la mobilité

1.2.1. Certains aspects du marché et de la politique du logement constituent un frein bien identifié à la mobilité des actifs

1.2.1.1. Les écarts croissants de prix et de loyers sur le marché immobilier tendent à limiter la mobilité résidentielle des actifs

Depuis le début des années 2000, les prix de l'immobilier connaissent une augmentation moyenne très largement supérieure à celle des revenus des ménages[7]. Cette augmentation apparaît toutefois très variable entre territoires : les métropoles, qui tendent à concentrer les dynamiques de création d'emploi (*cf. supra*), connaissent les croissances de prix les plus importantes (*cf.* annexe II). **La mobilité à destination des zones dynamiques apparaît donc relativement plus coûteuse pour les actifs propriétaires qui résidaient initialement en zone immobilière peu tendue**. Des études internationales confirment l'impact de ces surcoûts liés aux écarts de prix de l'immobilier sur la mobilité des ménages (OCDE, 2011).

Les niveaux des loyers d'habitation, s'ils présentent une évolution globale plus modérée depuis le début des années 2000, se caractérisent par de très fortes augmentations dans certaines zones tendues, notamment Paris et sa banlieue, se traduisant par des écarts de loyers considérables avec le reste du territoire. À titre d'exemple, l'écart moyen de loyer au mètre carré entre Paris et la province s'établissait à 56 % en 2010[8]. **Ces évolutions différenciées des niveaux de loyers entrainent des risques importants de désincitation financière à la mobilité en augmentant le surcoût du passage d'une zone peu tendue à une zone tendue** (*cf.* annexe II).

[7] Les premiers ont augmenté de 70 % de plus que les seconds entre 2000 et 2010. *Cf.* Centre d'analyse stratégique, « *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans* » (Note d'analyse n°221, avril 2011).

[8] « *L'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne et en province* », ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie », 2011

1.2.1.2. Les tensions sur le parc locatif social de certains territoires et les modalités d'accès à ce type de logement peuvent freiner la mobilité des actifs

1.2.1.2.1. Le logement social connaît de très fortes tensions sur certains territoires, pénalisant notamment les jeunes

À logement identique, l'occupation d'un logement du parc social constitue, selon l'INSEE[9], une « aide monétaire implicite » significative. Celle-ci était en moyenne estimée à 261 € par mois en 2006, soit 46 % de la valeur locative du logement. Cet avantage financier s'accroît en fonction de la taille de l'aire urbaine considérée pour atteindre, à la même date, un maximum de 394 € par mois dans l'aire urbaine parisienne. Ainsi, **quitter un logement social pour rejoindre le parc locatif privé peut induire une perte financière substantielle, de nature à freiner la mobilité résidentielle de certains actifs**.

L'impact sur la mobilité résidentielle est aggravé par la difficulté à obtenir un premier ou un nouveau logement social en raison de la forte tension qui caractérise certaines parties de ce parc. Fin août 2015, le stock total de demandes de logements sociaux[10] en France atteignait 1,24 million. La pression de cette demande apparaît particulièrement forte dans les zones dont le marché du logement est le plus tendu : en zone A[11], le rapport entre le nombre de demandeurs et le nombre de relogements atteignait en 2014 entre le double et le triple du même rapport sur le reste du territoire. Les taux de rotation au sein du logement social traduisent la même différenciation territoriale et font apparaître une dégradation sur la période récente[12].

Le faible taux de rotation dans le logement social entraine un effet d'éviction des jeunes, 62 % d'entre eux se logeant désormais dans le parc privé, soit 10 points de plus qu'en 2005. La part des moins de 30 ans dans le parc HLM est passée de 15 % à 11,6 % entre 2000 et 2006[13], l'âge moyen des occupants d'HLM, 52 ans, étant ainsi plus élevé que celui de l'ensemble des formes de location ou d'accès à la propriété (*cf.* annexe II).

1.2.1.2.2. Le dispositif d'attribution de logements sociaux n'apparaît pas favorable aux actifs en mobilité résidentielle pour raisons professionnelles

La mobilité résidentielle pour l'emploi, qu'elle ait pour objet une mutation professionnelle, une reprise ou une recherche d'emploi, **n'est prise en compte ni par les critères généraux d'attribution de logements sociaux**, qui reposent essentiellement sur le patrimoine, les ressources et la composition du ménage, **ni par les critères de priorité d'attribution prévus par la législation**[14], lesquels ciblent d'autres publics spécifiques[15].

---

[9] « *Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ?* », Corentin Trevien, Insee-Analyses n° 10, juillet 2013

[10] Hors demandes de mutation dans le parc social.

[11] Agglomération de Paris, Côte d'Azur, partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés.

[12] Entre 2013 et 2014, cet indicateur montre une baisse générale de la rotation dans le parc social, de la zone A passant de 6,6 à 6,3 à la zone C passant de 12,6 à 12,3.

[13] Source : enquête occupation parc social, DGUHC, 2006, exploitation CREDOC, in « *Emploi des jeunes et logement : un effet Tanguy ?* », travail pour la Chaire de sécurisation des parcours professionnels 2015, J.B. Eyméoud et É. Wasmer

[14] *Cf.* article 441-1 du code de la construction et de l'habitation

[15] Ex. : personnes handicapées, « mal logées » ou victimes de violences conjugales. La loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 a cependant introduit la prise en compte des « *personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée* ».

Par ailleurs, l'ancienneté de la demande fait dans la pratique partie des éléments pris en compte lors de l'attribution des logements, essentiellement en cas d'équivalence des demandes après application de l'ensemble des critères prévus par la législation. Cette situation apparaît particulièrement défavorable aux personnes en mobilité géographique, qui pourront dans les faits voir leur demande classée en fin de « file d'attente » lors de leur arrivée dans un nouveau territoire. Le fait que le système actuel d'enregistrement de la demande de logement social soit organisé dans un cadre départemental (sauf en Île-de-France) vient renforcer cette difficulté : les actifs ayant présenté une demande dans leur département de départ perdent en effet, de ce fait, leur ancienneté.

Enfin, l'organisation des mutations internes au sein du parc social ne joue pas en faveur de la mobilité géographique des actifs (*cf.* 2.2.2.1.)

1.2.1.3. La fiscalité des mutations immobilières entraine des distorsions sur le marché du logement, mais leur effet sur les mobilités professionnelles sur longues distances n'est pas avéré

Prélèvement obligatoire dont le rendement bénéficie aux communes, aux départements et à l'État, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont acquittés par les acheteurs d'un bien immobilier. Les taux appliqués en France au titre de ce dispositif fiscal sont généralement supérieurs à ceux des pays étudiés par la mission (*cf.* OCDE, 2011 et l'annexe II).

Dans la lignée d'un article précurseur d'Andrew Oswald (1996) étudiant le lien entre propriété immobilière et mobilité géographique, les DMTO sont régulièrement présentés comme un frein à la mobilité. Des études ont montré que les impôts portant sur les transactions immobilières entraînent des distorsions sur le marché du logement, se traduisant par une réduction sous-optimale de la mobilité (ex. Davidoff et Leigh, 2013). **Toutefois, leur effet sur le marché du travail, notamment sur le chômage, n'est pas établi à ce jour** : les résultats des travaux menés en 2013 par les économistes Christian Hilber et Teemu Lyytikäinen sur l'effet d'une taxe britannique similaire aux DMTO sur la mobilité résidentielle montrent que cet impôt réduit certes la mobilité résidentielle, mais que cet effet est limité aux mobilités de courte distance et aux mobilités qui ne sont pas liées à des raisons d'emploi. Ils en tirent la conclusion que cet impôt crée une distorsion sur le marché de logement (réduction du nombre de ventes, mauvais appariement des ménages et des logements) davantage que sur le marché du travail. La mission n'a pas eu connaissance d'études de ce type portant sur l'effet des DMTO en France, mais note que leur hausse (de 3,8 % à 4,5 % maximum) dans certains départements à partir de 2014 constitue une « expérience naturelle » qui peut servir de base pertinente à de futures études économétriques.

1.2.2. D'autres facteurs individuels d'ordres économique, social ou familial, interviennent dans le choix de déménager pour raisons professionnelles

1.2.2.1. Le début de la vie active apparaît comme un moment privilégié pour la mobilité géographique, notamment pour les plus qualifiés

L'ensemble des études statistiques identifiées par la mission fait apparaître une plus grande mobilité résidentielle des jeunes ménages, confirmée par ailleurs par les traitements statistiques réalisés par l'INSEE pour la mission (*cf.* annexe I et III). Les jeunes anticiperaient en effet de tirer d'une migration des gains supérieurs, car ils peuvent la valoriser sur une plus longue période et seraient moins sensibles que les plus âgés aux incertitudes pesant sur les conditions de vie dans la région où ils envisagent de s'installer (Gobillon, 2001).

Le début de vie active apparaît comme un moment privilégié pour la mobilité géographique professionnelle. À titre d'illustration, 47 % des jeunes entrés dans la vie active en 1998 avaient changé à la fois d'entreprise et de zone d'emploi dans les trois ans qui suivaient (Céreq, 2005). **Cette mobilité varie cependant fortement en fonction du niveau d'études des intéressés** : le taux de migration des diplômés est cinq fois plus important que celui du reste de la population pendant les trois premières années de vie active, cette différence perdurant tout en s'atténuant (rapport de un à deux) après la cinquième année de vie active.

Les jeunes ménages privilégient par ailleurs particulièrement les métropoles et les bassins d'emploi transfrontaliers, qui se démarquent nettement sur la carte des taux de migration des ménages entre 22 et 29 ans en 2014 réalisée par l'INSEE pour la mission (*cf.* annexe III).

1.2.2.2. Les comportements de mobilité géographique diffèrent significativement selon la catégorie socio-professionnelle et le statut dans l'emploi

Les études statistiques, ainsi que les études réalisées par l'INSEE et par Pôle Emploi pour la mission, montrent de manière constante **des différences de probabilité de mobilité en fonction des catégories socioprofessionnelles et des niveaux de qualification** (*cf.* annexes I et III).

Ces écarts s'expliquent par des différences en matière d'opportunités et de coûts relatifs de la mobilité. . Ainsi, les actifs les moins qualifiés tendent à occuper des emplois correspondant à des compétences plus standardisées, qui s'inscrivent plus souvent dans un marché du travail local. Ils peuvent par ailleurs moins attendre d'une mobilité en matière de rémunération, de qualité de l'emploi et de perspectives de carrière (Drapier et Jayet, 2002). Enfin, certains auteurs montrent que les actifs les moins qualifiés sont ceux qui s'appuient le plus fortement sur leurs réseaux familiaux, notamment pour des services rendus en matière de recherche d'emploi et de garde des enfants, ce qui aurait un effet d'ancrage sur leur territoire (Déchaux, 1994 ; *cf. infra*).

S'agissant de la relation entre statut d'activité et mobilité, il apparaît que les effets du chômage sur la mobilité apparaissent ambivalents, avec pour les demandeurs d'emploi une plus forte incitation à accepter un emploi mais aussi une plus grande aversion au risque, de moindres ressources pour faire face aux coûts de la mobilité et un moindre accès à l'information sur le marché du travail (Gobillon, 2001). Empiriquement, **les ménages dont la personne de référence est au chômage ont une moindre grande probabilité d'être mobiles, notamment sur une longue distance** (Gobillon, 2001, Emond et Arnoult, 2014).

1.2.2.3. La situation conjugale et parentale peut dans certains cas constituer un obstacle à la mobilité géographique professionnelle, notamment pour les femmes

La bi-activité des couples augmente la probabilité qu'ils restent sédentaires (Courgeau et Mérion 1995, étude réalisée par l'INSEE pour la mission, *cf.* annexe III). Cette contrainte contribue à l'attractivité des métropoles, qui peuvent offrir une gamme d'emplois diversifiée. Des freins financiers importants à la mobilité des couples biactifs peuvent être identifiés : perte de revenu et risque de ne pas retrouver un emploi pour l'un des membres du couple dans l'hypothèse d'une mobilité conjointe, frais de double résidence en cas d'impossibilité immédiate ou pérenne pour le conjoint de suivre l'actif en mobilité (*cf.* annexe II). Ce phénomène peut également expliquer que 4 % des couples vivent désormais séparément (les *« living apart together »*)[16].

Au sein des couples biactifs, la mobilité géographique reste plus souvent déterminée par la carrière des hommes, et tend donc à se faire plutôt au détriment de l'insertion des femmes sur le marché du travail (*cf.* supra et annexe I). .

Par ailleurs, l'étude quantitative réalisée par l'INSEE pour la mission montre que le fait d'**avoir des enfants réduit, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de migrer dans une nouvelle zone d'emploi** dès le premier enfant (*cf.* annexe III). Ce phénomène est d'autant plus fort que le ou les enfants sont gardés par des proches. Les services informels de garde d'enfant par la famille ou des proches, perdus en cas de mobilité géographique, concernent 21 % des couples biactifs et 44 % des mères de famille monoparentale en emploi. L'appel à des proches pour faire garder un enfant de moins de six ans dépend par ailleurs largement de la catégorie socio-professionnelle (*cf. supra*), atteignant 27 % pour les mères employées et 34 % pour les ouvrières. Les dispositifs de garde de jeunes enfants couvrent 54 % des enfants en 2012, mais ce taux dissimule de fortes disparités quantitatives et qualitatives territoriales : ils ne permettent donc pas de compenser pleinement ce frein à la mobilité (*cf.* annexe II).

1.2.3. Coûts et accès aux transports, contraintes familiales et déficit de compétences expliquent les difficultés de mobilité pendulaire de certaines catégories d'actifs

1.2.3.1. La place de l'automobile dans les transports domicile-travail engendre des coûts importants pour les actifs et confère au permis de conduire un rôle clef dans les mobilités quotidiennes

Prédominant dans les trajets domicile-travail (*cf.* 1.1.3.1) **l'usage de l'automobile génère pour les actifs des coûts importants**, liés à l'acquisition et à l'entretien d'un véhicule ainsi qu'aux prix des carburants, lesquels ont connu une forte hausse au cours des deux dernières décennies, et que la baisse récente n'a que partiellement compensée (*cf.* annexe II). Ces dépenses sont susceptibles de limiter la mobilité géographique pendulaire des salariés[17] et, surtout, des chômeurs, qu'ils reprennent un emploi nécessitant un véhicule ou qu'ils recherchent un emploi.

---

[16] *Couple et familles* – INSEE références – édition 2015.

[17] Cette population bénéficie toutefois de dispositifs spécifiques de compensation : prise en charge facultative des frais de transport individuel domicile-travail par l'employeur et régime fiscal de frais professionnels.

De plus, le poids de l'automobile dans les trajets domicile- travail contribue à faire du **permis de conduire (et de l'accès à un véhicule) un levier d'insertion professionnelle.** Par ailleurs, un certain nombre d'emplois nécessitent d'être titulaire du permis de conduire (ex. : chauffeur-livreur, métiers du bâtiment, aides à domicile). Or, l'obtention de ce titre se caractérise en France par :

- **un coût moyen élevé** (estimé à 1 600 €, à comparer par exemple au SMIC net mensuel 2016 qui s'élève à 1 130 €) qui, s'il est relativement proche de celui de pays voisins[18], occulte une amplitude importante. En effet, selon les informations recueillies par la mission, ce coût peut atteindre jusqu'à 3 000 € pour des personnes ayant échoué après un apprentissage classique ;
- **des délais de passage longs**, de 98 jours en moyenne à cinq mois en Ile-de-France, expliquant en grande partie les niveaux de dépenses élevés exposés dans certains territoires (le coût mensuel du maintien des compétences de conduite nécessité par les délais d'attente d'un nouveau passage après un échec est estimé à 200 €).

1.2.3.2. Les transports collectifs ne répondent qu'imparfaitement aux besoins en matière de déplacements domicile-travail

Les transports collectifs présentent des niveaux de coûts très nettement inférieurs à l'automobile individuelle, tant pour les salariés, qui bénéficient notamment du dispositif de remboursement partiel de leur abonnement domicile travail[19], que pour les demandeurs d'emploi, notamment aux plus faibles revenus, qui se voient appliquer des tarifications réduites, voire une gratuité d'utilisation, par les opérateurs locaux de transports urbains (*cf.* annexe IV). **La mission a toutefois identifié des limites importantes affectant ce mode de transport** :

- la très forte augmentation de la durée des trajets dès lors que l'emploi s'éloigne des centres urbains (*cf.* annexe II) peut constituer un frein pour les actifs aux horaires contraints ;
- l'absence de transports collectifs desservant certaines zones peu denses situées en périphérie urbaine ou en zone rurale ;
- les horaires de fonctionnement de ces transports peuvent ne pas correspondre aux besoins de certains actifs en horaires décalés ;
- dans certaines zones, des phénomènes d'enclavement territorial allongent considérablement le temps de transport entre les logements et l'emploi, parfois pourtant proches d'un point de vue strictement géographique[20].

Les actifs procédant à des arbitrages rationnels entre moyens de transports, ces limites affectant les transports collectifs représentent des explications importantes du poids de l'usage de l'automobile (Orfeuil, 2015).

---

[18] Pays-Bas, Allemagne, Norvège, Royaume-Uni, Autriche

[19] *Cf.* article L. 3261-2 du code du travail.

[20] La mission a constaté ce type de problématiques sur le territoire de la ville de Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), où les actifs connaissent des durées de transports importantes pour se rendre notamment à Paris, ou sur la zone d'emploi liée à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, pourtant proches géographiquement.

1.2.3.3. Les femmes apparaissent davantage contraintes de limiter leurs déplacements pour motifs professionnels

Le critère de proximité du lieu de travail est plus important pour les femmes que pour les hommes, le partage traditionnel des tâches conduisant les femmes à limiter le plus possible l'ampleur des navettes (Baccaïni, 2002). Lorsqu'elles sont en recherche d'emploi, les femmes mariées et avec enfants tendent en moyenne, toutes choses égales par ailleurs, à privilégier une recherche d'emploi à proximité de leur domicile (Cavaco et Sueur, 2005). Toutes choses égales par ailleurs, les données recueillies par Pôle Emploi au moment de l'inscription montrent que les femmes indiquent une zone géographique de recherche d'emploi plus restreinte que les hommes (*cf.* annexe III).

Ce facteur apparaît particulièrement fort s'agissant des femmes seules à la tête de familles monoparentales, qui connaissant plus que les autres des difficultés à conjuguer temps professionnel et temps consacrés aux enfants et peuvent renoncer à certains emplois ou à ne les exercer qu'à temps partiel (*cf.* annexe I).

1.2.3.4. Certains publics connaissent des « déficits de compétences » particuliers à la mobilité

Certains publics en insertion peuvent connaître des difficultés d'ordre cognitif ou psychologique affectant leurs capacités de mobilité (Le Breton, 2005, Orfeuil, 2015) auxquelles des intervenants sociaux (centres communaux d'action sociale, associations telles que les « plateformes de mobilité », structures d'insertion par l'activité économique,…) visent à répondre par la mise en place de formations ou d'accompagnements spécifiques.

Pour certaines personnes, qui rencontrent des obstacles à la mobilité de toute nature (manque de moyens financiers, difficultés cognitives ou psychologiques, illettrisme, etc.), la compréhension des réseaux et tarifications de transports collectifs, les facultés à se situer sur un territoire et à étendre leur horizon de mobilité ou encore l'obtention du permis de conduire sont susceptibles de constituer des investissements personnels et matériels considérables et incertains, dans le cadre de dispositifs qui, par leur relative uniformité, ne leur sont pas pleinement adaptés.

1.3. Si la mobilité des actifs fait l'objet de nombreux dispositifs publics et privés destinés à la favoriser, certaines limites peuvent être identifiées

1.3.1. Encadrée par le droit du travail, la mobilité des salariés est accompagnée par les politiques de ressources humaines des entreprises et par des dispositifs gérés paritairement

1.3.1.1.1. La mobilité géographique interne des salariés est encadrée par le droit du travail

Le lieu de travail est considéré comme un des éléments essentiels du contrat de travail.

En l'absence de clause d'exclusivité déterminant précisément le lieu de travail, une certaine mobilité géographique peut être opposable aux salariés. Elle est toutefois appréciée par le juge selon la situation propre à chaque salarié. Des clauses de mobilité peuvent être introduites dans le contrat de travail ou être prévues par convention collective. Leur utilisation est cependant précisément encadrée par le code du travail[21] et la jurisprudence[22] (*cf.* annexe IV).

1.3.1.1.2. Ce contexte a conduit le législateur à rechercher une sécurisation des mobilités internes par la voie conventionnelle.

La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi ouvre la possibilité de négocier des clauses conventionnelles de mobilité, notamment géographique, *« dans le cadre de mesures collectives d'organisation courante, sans projet de réduction d'effectifs* ». Ces accords de mobilité interne (AMI), qui suivent le droit commun de validité des accords d'entreprise, écartent l'application des clauses antérieures contraires négociées dans le cadre d'un contrat de travail[23].

Cet outil de flexibilité interne vise à permettre, dans un cadre négocié entre l'employeur et les salariés, une meilleure anticipation des mutations économiques au sein de l'entreprise et à sécuriser dans un cadre négocié les mobilités demandées aux salariés en dehors de difficultés économiques et de projets de réduction d'effectifs.

Un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi, il n'existe cependant pas de bilan quantitatif ou qualitatif du développement effectif des AMI au sein des entreprises.

La loi de 2013 a créé en outre une « mobilité volontaire sécurisé » qui offre au salarié, qui souhaite travailler dans une autre entreprise, un droit au retour dans son entreprise d'origine.

1.3.1.2. Les entreprises financent des dispositifs destinés à favoriser la mobilité des salariés

Certains dispositifs sont obligatoires, d'ordre légal ou conventionnel, comme le financement des frais de transport domicile-travail ou le financement du « 1 % logement ». Les autres dispositifs d'aide à la mobilité géographique des salariés relèvent des politiques de ressources humaines des employeurs, de manière plus ou moins encadrée par la négociation d'entreprise ou par les obligations de reclassement qui pèsent sur l'employeur en cas de plan de sauvegarde pour l'emploi (PSE).

---

[21] La clause de mobilité doit être « *justifiée par la nature de la tâche à accomplir et proportionnée au but recherché* » (article L1 121-1 du code du travail).

[22] Un salarié peut, sans manquer à ses obligations contractuelles, refuser une mobilité si elle porte atteinte à son droit à une vie personnelle et familiale et si cette atteinte n'est pas justifiée par la tâche à accomplir et proportionnée au but recherché, même si une clause de mobilité figure dans le contrat (Cass. soc., 14 octobre 2008, Stéphanie M.).

[23] Si le salarié refuse l'application à son contrat de travail des stipulations de l'accord, l'entreprise peut procéder à un licenciement individuel pour motif économique. L'accord doit par ailleurs prévoir les mesures d'accompagnement et de reclassement auxquelles le licenciement ouvre droit.

1.3.1.2.1. Les employeurs participent à la prise en charge des frais de transports domicile-travail de leurs salariés

Aux termes de l'article L. 3261-2 du code du travail, la prise en charge d'une partie des frais de transports est obligatoire s'agissant des frais de transport collectif entre le domicile et le lieu de travail. Les conditions de remboursement sont définies par voie réglementaire : 50 % du coût des titres d'abonnement doit être pris en charge, mais l'employeur peut aller au-delà. Sa participation aux frais de transport individuel est en revanche facultative.

1.3.1.2.2. La mobilité professionnelle est une des priorités assignées par les partenaires sociaux pour l'emploi du « 1 % logement »

À travers la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) créée en 1953, les entreprises privées et les établissements publics industriels et commerciaux contribuent obligatoirement à la dépense de logement à hauteur de 0,45 % de leur masse salariale. Cette ressource est gérée paritairement au sein d'Action Logement[24] et est fortement encadrée : ses emplois sont définis au niveau législatif[25] et les enveloppes financières précisées contractuellement avec l'État.

La mobilité professionnelle est formellement reconnue, depuis l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, comme une des priorités assignées aux emplois de la PEEC :

- d'une part, depuis la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, la mobilité professionnelle des salariés fait partie des critères de priorisation pour l'accès aux dispositifs d'Action Logement (article L. 2325-29 du code du travail) en faveur de l'accession des salariés à la propriété ou de la location dans le parc social. Au même titre que l'État et les collectivités locales, Action Logement est en effet « réservataire » de logements sociaux et habilité à désigner des candidats à la location en contrepartie des financements de la construction ou de la réhabilitation de logements sociaux. Avec un patrimoine de près de 900 000 logements sociaux et intermédiaires, il représente un poids important dans le secteur du logement locatif [26] ;
- d'autre part, en application de l'article 10 de l'ANI précité, une partie des emplois est spécifiquement orientée vers des dispositifs bénéficiant prioritairement aux primo-entrants sur le marché du travail, aux salariés sous contrats courts et aux salariés en mobilité professionnelle. Il s'agit d'une offre de logements de court terme (*cf.* 2.2.3.), d'une aide au cautionnement locatif (*cf.* 2.2.4.3.) pour faciliter l'accès au parc privé, ainsi que d'aides financières à la mobilité.

---

[24] Action Logement regroupe plusieurs entités : les comités interprofessionnels du logement (CIL), qui recouvrent la participation des entreprises et accordent aux salariés ainsi qu'à d'autres personnes physiques, et aux organismes de logement social des prêts et des subventions, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) qui assure la tête de réseau, l'association foncière logement (AFL) ainsi que l'association pour l'accès aux garanties locatives (APGL).

[25] Article L. 313-3 du CCH.

[26] Ce poids peut s'illustrer en Île-de-France au travers des 20 000 attributions réalisées chaque année par Action Logement (sur un total national de 70 000), qui représentent plus d'un cinquième (22%) des attributions enregistrées dans cette région (source : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, *Action Logement : partenaire du secteur HLM pour loger les salariés,* Note rapide, mai 2015)

Ces aides financières (*Mobili-Pass*, *Mobili-Jeunes* ou encore *prêts relais mobilité*), attribuées sous forme de prêts ou de subventions, visent à aider des personnes physiques en situation d'accès à l'emploi, de formation ou de mobilité professionnelle à supporter les coûts supplémentaires liés à l'accès ou au changement de logement, ou à financer l'acquisition ou la construction de leur nouveau logement. En y ajoutant le *CIL-Pass Mobilité*, service d'accompagnement à la recherche de logement, les aides spécifiquement destinées aux salariés en mobilité professionnelle ont représenté 81 M€ en 2014 pour environ 58 000 aides distribuées, soit 2 % de l'ensemble des emplois de la PEEC pour 2014[27].

Une partie substantielle des autres interventions est également susceptible de participer à l'accompagnement de la mobilité ou du moins à la diminution de ses freins : les aides individuelles à l'accès au logement locatif privé (garantie des risques locatifs qui a représenté 47 M€ de décaissements en 2014 et sera remplacé par VISALE à compter de 2016[28]) et social (avances et garanties *LOCA-PASS,* qui ont représenté environ 660 M€ d'engagements financiers en 2014) ainsi que, plus largement, les aides en faveur de la construction de logements sociaux et intermédiaires (1,3 Md€ en 2014, orientés à près de 90 % vers les zones tendues) (*cf.* annexe IV).

1.3.1.2.3. Le travail temporaire se distingue par un dispositif de branche original

La branche du travail temporaire a développé par le biais du fonds d'action sociale du travail temporaire (FAS-TT) plusieurs plateformes téléphoniques orientant les travailleurs intérimaires vers des services et des aides à la mobilité géographique financés par le fonds, que ce soit en matière de logement *(coaching* pour trouver un logement, garantie locative, aides à la recherche de solutions d'hébergement temporaire pendant les missions...), de mobilité quotidienne (location de véhicules, microcrédit pour l'achat) ou de garde d'enfants en urgence.

1.3.1.2.4. De nombreux dispositifs d'aide à la mobilité relèvent de la politique RH des entreprises et sont présents dans les plans de sauvegarde pour l'emploi

Au sein des grandes entreprises rencontrées par la mission, groupes intervenant dans les secteurs de la grande distribution, de la banque, de l'énergie et de l'industrie, la mobilité est encouragée et valorisée dans le cadre des parcours de carrière, principalement au niveau des personnels d'encadrement. Les grandes entreprises offrent à leurs salariés des aides spécifiques à la mobilité, le plus souvent très favorables et s'ajoutant aux dispositifs publics et parapublics transversaux (*cf.* annexe IV).

Les entreprises de plus de 300 salariés ont par ailleurs l'obligation de négocier tous les trois ans un accord sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), qui contient notamment les mesures d'accompagnement à la mobilité susceptibles d'être associées à la GPEC.

---

[27] Calcul établi sur la base des données provisoires 2014 concernant les ressources et emplois de la PEEC produites par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en avril 2015. Les emplois de la PEEC, en prêts et subventions, recouvrent trois catégories : les concours aux personnes physiques (904,3 M€), dont les aides financières à la mobilité, les concours aux personnes morales (1 332,1 M€), le financement des politiques nationales (1 549 M€).

[28] En application de la convention quinquennale 2015-2019 conclue entre l'État et l'UESL (Action Logement) le 2 décembre 2014, la GRL sera remplacée par un nouveau dispositif de sécurisation dénommé VISA Logement Emploi (VISALE) financé par Action Logement. Ce dispositif de cautionnement locatif vise à garantir les propriétaires bailleurs contre les risques de loyers impayés, de dégradations et de frais de contentieux.

Enfin, en cas de restructuration, un projet de PSE prévoit également des mesures d'aide à la mobilité géographique pour accompagner le reclassement interne ou externe des salariés dont le poste est supprimé ou transféré sur un nouveau site[29].

1.3.1.3. Les mobilités externes des travailleurs salariés ou les mobilités des travailleurs indépendants et des petites entreprises semblent moins bien accompagnées que la mobilité interne des salariés des grandes entreprises

L'ensemble des dispositifs financés par les employeurs, qu'ils soient ou non obligatoires, comportent un certain nombre de limites :

- ces dispositifs semblent, au regard des entretiens conduits par la mission, d'autant plus généreux qu'ils sont portés ou mis en œuvre par les grandes entreprises qui les utilisent comme levier pour accompagner la mobilité interne. La mobilité géographique externe, intervenant à l'occasion d'un changement d'entreprise, apparait moins bien accompagnée (*cf.* annexe IV) ;
- le niveau des mesures d'accompagnement des reclassements dans le cadre d'un PSE varie fortement selon que les entreprises sont *in bonis* ou en procédures collectives (redressement judiciaire, liquidation judiciaire). Même *in bonis*, les mesures peuvent être plus ou moins ambitieuses selon l'appartenance ou non à un groupe et selon la santé financière de l'entreprise ;
- s'agissant des dispositifs d'Action Logement,
  - les aides individuelles à la mobilité bénéficient pour la plupart d'entre elles aux seuls salariés des entreprises assujetties à la PEEC[30], à l'exception de l'aide *Mobili-Jeune* ouverte aux salariés de toutes les entreprises du secteur privé non agricole ;
  - les attributions de logements sociaux sont, en pratique, accessibles aux seuls salariés des entreprises cotisantes[31] ;
  - l'accès aux dispositifs d'Action Logement apparait en outre facilité pour les salariés des grandes entreprises, mieux informés et accompagnés dans le cadre de la gestion des ressources humaines[32]. Les entreprises d'au moins trois cents salariés ont ainsi l'obligation de mettre en place, au sein de leur comité d'entreprise, une commission d'information et d'aide au logement des salariés[33] ;
- il n'existe pas de dispositif identifié pour les travailleurs indépendants.

---

[29] Sur 144 bilans de PSE effectués par la DGEFP depuis l'arrêté du 3 avril 2014, les mesures relatives à la mobilité géographique sont présentes dans tous les PSE mais sont moins activées que les autres mesures d'aides au reclassement (formation ou création d'entreprise).

[30] Entreprises du secteur privé non agricole d'au moins 10 salariés (l'État compensant l'absence de participation des entreprises de 10 à 20 salariés).

[31] Ce constat peut être fait à la lecture des sites internet des CIL, et s'entend à l'exception des actifs éligibles au DALO pour un quart des attributions (article L. 313-26-2 du CCH).

[32] Selon une étude réalisée en 2013 par CREDOC, à la demande de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), 70 % des demandeurs de logement salariés travaillaient dans une entreprise de 100 salariés ou plus.

[33] Cette commission apporte son appui aux salariés dans l'accès au logement. Les demandes de logement auprès des CIL sont ainsi examinées par le comité d'entreprise, sur la base des propositions faites par cette commission.

1.3.2. Pôle Emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi sont en charge de l'information sur le marché du travail et de l'accompagnement des mobilités des demandeurs d'emploi

L'article L. 5312-1 du code du travail assigne explicitement à Pôle Emploi la mission de *« faciliter la mobilité géographique et professionnelle »* des personnes en recherche d'emploi. Les missions locales le font dans le cadre de leur mission d'accompagnement social et professionnel des jeunes de 16 à 25 ans, dont une partie est orientée vers ces structures par Pôle Emploi. La mobilité géographique des demandeurs d'emploi peut par ailleurs faire intervenir différents acteurs participant au SPE, notamment l'APEC et les collectivités territoriales au titre notamment de leurs compétences en matière de formation professionnelle ou d'insertion[34].

1.3.2.1. Des outils numériques performants d'information sur le marché du travail sont développés à l'échelle nationale

L'information sur le marché du travail et les offres disponibles dans des territoires définis est un élément essentiel de la recherche d'emploi et de la décision de mobilité.

Pôle Emploi met à disposition sur son site internet les offres d'emploi à l'échelle nationale et intègre désormais les offres de sites partenaires. L'espace « Information sur le marché du travail » (IMT), également d'accès libre, diffuse des informations simples et localisées pour un métier, un secteur d'activité ou une région. Le site de l'APEC regroupe par ailleurs environ 47 % des offres d'emplois pour les cadres[35].

D'importantes perspectives de développement existent par ailleurs, l'exploitation des données des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) des entreprises permettant d'identifier, à partir d'un modèle probabiliste, les entreprises susceptibles d'embaucher[36].

1.3.2.2. La mobilité géographique est prise en compte dans la conclusion et le suivi du projet personnel d'accès à l'emploi (PPAE) mais pourrait l'être davantage

L'inscription individuelle à Pôle Emploi est marquée par la conclusion d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), qui comprend la définition de la zone géographique de recherche d'emploi du demandeur. Ce périmètre, exprimé sous la forme d'un temps de trajet ou d'une distance maximale de prospection, oriente l'information, le conseil et le placement de l'intéressé par son conseiller référent.

La conclusion du PPAE doit être précédée d'un entretien de diagnostic, au cours duquel le demandeur est notamment interrogé sur sa zone géographique de recherche privilégiée, le ou les moyens de transport qu'il utilise et ses contraintes particulières en termes de disponibilité horaire et de capacités de déplacement.

Le conseiller Pôle Emploi confronte ensuite les différents éléments recueillis à la situation du marché de l'emploi. Si la zone géographique indiquée par le demandeur offre peu d'opportunités, le conseiller doit informer l'intéressé des perspectives que peuvent lui offrir une mobilité et peut l'inciter à élargir sa zone géographique de recherche.

---

[34] En raison de ses spécificités, la mission n'a en revanche pas retenu dans son champ d'investigation la mobilité des travailleurs en situation de handicap et l'action du réseau Cap Emploi dans ce domaine.

[35] Source : APEC.

[36] Le projet de *start-up* d'État « La bonne boîte », actuellement en développement par Pôle Emploi, devrait ainsi permettre d'informer le demandeur d'emploi des entreprises susceptibles d'être intéressées par son profil dans les prochains mois dans un secteur géographique défini.

Cette zone est ensuite susceptible d'évoluer lors des actualisations du PPAE. Par ailleurs, le code du travail prévoit qu'après six mois d'inscription, est obligatoirement considérée comme une offre raisonnable d'emploi (ORE), dont deux refus devraient être sanctionnés par une radiation de la liste des demandeurs d'emploi, une offre impliquant un trajet en transports en commun d'une heure maximum ou une distance à parcourir de 30 kilomètres.

Il est apparu à la mission que la question du périmètre de recherche d'emploi et de la mobilité pourrait être plus systématiquement abordée, la mobilité géographique ne faisant pas toujours partie des thématiques essentielles parmi les différents points du diagnostic de la situation du demandeur d'emploi ni parmi les leviers à mobiliser pour retrouver un emploi[37].

Par ailleurs, la démarche n'est que faiblement prescriptive, la définition du périmètre géographique de recherche reposant essentiellement sur la proposition du demandeur d'emploi. Les actualisations de PPAE en matière de périmètre de mobilité reposent sur son acceptation, le périmètre géographique de recherche minimal n'étant exigé qu'après une période d'inscription de six mois. Enfin, bien que le contrôle du périmètre de la recherche d'emploi soit pris en compte dans le contrôle de la recherche d'emploi, la bascule sur le périmètre de recherche minimal après six mois d'inscription n'emporte pas de conséquences automatiques en matière de sanction au regard de non mise en œuvre des sanctions pour refus de deux ORE.

1.3.2.3. Des aides à la mobilité et des prestations de service peuvent être mobilisées pour lever les freins à la mobilité

1.3.2.3.1. Les aides à la mobilité ont été orientées vers les publics présentant le plus de difficultés d'insertion sur le marché du travail

Pôle Emploi dispose de plusieurs aides financières à la mobilité, qui ont représenté en 2014 111 M€ soit 15 % des dépenses d'intervention de l'opérateur. Ces aides visent à compenser le coût :

- des déplacements occasionnés par la recherche d'emploi, la reprise d'un emploi ou le suivi d'une formation (96,7 M€ en 2014, soit 87 % des dépenses d'aides à la mobilité) ;
- de la garde d'enfant pour les parents isolés qui reprennent un emploi (AGEPI, 2,4 M€ en 2014 soit 2 %) ;
- de l'enseignement de la conduite en vue de l'obtention du permis (11,9 M€ en 2014 soit environ 11 %).

À l'exception des aides au permis de conduire, les critères d'attribution de ces aides ont été harmonisés en 2014[38], tandis que les conseillers bénéficient désormais d'une marge de manœuvre dérogatoire destinée à adapter l'attribution des aides aux situations spécifiques des demandeurs d'emploi[39]. L'application de ces nouvelles modalités d'attribution semble s'être traduite par :

---

[37] Ce constat a fait l'objet d'une mention particulière du médiateur de Pôle Emploi dans son rapport sur l'année 2014.

[38] En dehors des possibilités de dérogations, les aides sont désormais réservées aux personnes non indemnisées ou bénéficiaires d'une allocation de retour à l'emploi (ARE) inférieure ou égale au montant minimal. En cas de reprise d'emploi (aides aux déplacements et AGEPI), la durée de prise en charge a été ramenée de trois à un mois, tandis que le champ des contrats de travail concernés a été élargi aux contrats de trois à six mois.

[39] Délibération n° 2013-17 du 20 mars 2013.

- une baisse du volume global des aides, en particulier des aides au déplacement (-23 % entre 2012 et 2014) qui constituent la plus grande part des dépenses ;
- au sein de cette enveloppe globale, une augmentation du nombre des bénéficiaires et du montant des aides attribuées dans le cadre d'une recherche d'emploi (+132 % des montants d'aides entre 2012 et 2014), qui restent minoritaires en termes de montant, et une diminution des aides à la reprise d'emploi (-35 % entre 2012 et 2014), qui serait due en partie à la baisse du nombre de bénéficiaires d'aides au déménagement, devenues dérogatoires[40] ;
- un ciblage plus important sur les personnes peu ou pas indemnisées, en particulier les jeunes, souvent diplômés, et les bénéficiaires du RSA[41]. Pour ce public, la nouvelle stratégie d'aide de Pôle Emploi est concomitante de l'extinction progressive de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)[42].

1.3.2.3.2. La politique de déconcentration des moyens de Pôle Emploi a permis localement le développement d'une nouvelle offre de service en matière de mobilité des demandeurs d'emploi

Pôle Emploi a fait de la territorialisation et de la personnalisation de son offre de service un de ses axes stratégiques, confirmé par la convention tripartite 2015-2018. À partir de l'année 2014, les directions territoriales et les agences ont pu subventionner des actions locales dans la limite de 5 % du budget d'intervention de la région[43].

D'après le bilan de l'année 2014 transmis par l'opérateur, 37 % des 110 conventions d'actions subventionnées signées dans ce cadre correspondent à des actions pour la mobilité.

Ces partenariats permettent d'offrir une gamme de services non couverte aujourd'hui par Pôle Emploi en réponse à des freins à la mobilité. Ils consistent à orienter les demandeurs d'emploi pour lesquels un besoin a été identifié vers des services d'accompagnement à la mobilité (diagnostics, formations, notamment en autoécoles sociales), ainsi que des prestations matérielles (prêt, location, réparation de véhicules, organisation de transport à la demande) ou financières (microcrédit). Ces services peuvent être regroupés autour de « plateformes de mobilité » qui organisent et coordonnent tout ou partie de cette diversité d'offres sur un territoire.

Le déploiement des bases de ressources sociales dans le cadre de l'accompagnement global mis en place avec les conseils départementaux devrait également accroître les possibilités d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces structures, indépendamment du fait qu'ils soient ou non bénéficiaires du RSA[44].

---

[40] Pôle Emploi, « *Les (nouvelles) aides à la mobilité géographique, un recentrage sur les aides à la recherche d'emploi* », *Éclairages et synthèses*, août 2015, n°14.

[41] Pôle Emploi, 2015, référence précitée.

[42] Selon le dernier bilan disponible, 50,4 % des 56,8 M€ de crédits de l'APRE consommés en 2013 ont servi à financer des aides à la mobilité (source : direction générale de la cohésion sociale, instruction du 22 mai 2014). Les derniers crédits dédiés à l'APRE sont consommés en 2015.

[43] Délibération n°2013-17 du 20 mars 2013 précitée.

[44] Protocole national ADF-DGEFP-Pôle Emploi du 1er avril 2014 portant sur l'approche globale de l'accompagnement. Les bases de ressources sociales consistent en un recensement des ressources locales commun à Pôle Emploi et aux services sociaux départementaux. Les quelques bases de ressources sociales consultées par la mission contiennent un volet « mobilité », qui permet au conseiller Pôle Emploi d'identifier les structures vers lesquelles il peut orienter un demandeur d'emploi.

1.3.2.3.3. Les missions locales mobilisent aides et prestations de service à destination des jeunes en insertion professionnelle et sociale.

Les missions locales mobilisent aussi une offre de service variée en faveur de la mobilité des jeunes en insertion sociale et professionnelle, 94 % d'entre elles déclarant proposer des aides à la mobilité, directement ou dans le cadre de partenariats. Après un bilan des capacités à se déplacer réalisé lors de l'inscription, les missions locales orientent les jeunes vers des dispositifs très divers, en particulier les tarifications préférentielles attribuées par les services de transports collectifs ou les nombreuses aides au permis de conduire. La connaissance réciproque et la complémentarité des offres de service fait par ailleurs partie des axes prioritaires du nouvel accord-cadre avec Pôle Emploi[45].

1.3.2.4. L'offre d'aide à la mobilité du service public de l'emploi présente néanmoins plusieurs limites

1.3.2.4.1. Certains coûts de déplacement restant à charge des demandeurs d'emploi peuvent constituer une difficulté pour certains publics, tandis que l'offre de service spécialisée des plateformes est inégalement répartie sur le territoire

Certains publics, inégalement couverts par la tarification sociale dans les transports, peuvent rencontrer des difficultés de financement de leurs déplacements en deçà des seuils de distance et durée de trajet minimales conditionnant l'attribution des aides aux déplacements de Pôle Emploi (60 kilomètres ou 2 heures aller-retour). Le dispositif d'aides dérogatoires de Pôle Emploi permet d'y remédier, mais en sollicitant systématiquement l'intervention d'un conseiller et dans la limite des enveloppes disponibles. La mission s'interroge dès lors sur le seuil, relativement élevé en termes de distance et de temps, d'éligibilité de ces aides.

Par ailleurs, le déploiement des partenariats avec les plateformes de mobilité reste très inégal selon les territoires[46] et le caractère récent des partenariats avec le SPE laisse peu de recul pour évaluer ces actions.

1.3.2.4.2. Si elles répondent à un réel besoin, les aides aux permis de conduire s'inscrivent dans un paysage institutionnel complexe et peu lisible

Une évaluation disponible conclut à l' efficacité des aides au permis de conduire sur l'insertion professionnelle et sociale, le coût et la durée de préparation de l'examen demeurant une réelle difficulté pour ces publics[47].

Le paysage des aides au permis de conduire est complexe et fait intervenir différents acteurs, dont l'État, Pôle Emploi, les collectivités territoriales et certaines branches professionnelles (*cf.* annexe IV). Au sein de ce paysage, Pôle Emploi se caractérise par le fait d'être centré sur les demandeurs d'emploi et non sur un public jeune, 75 % des bénéficiaires de ses aides au permis de conduire ayant plus de 30 ans.

---

[45] Accord cadre du partenariat renforcé en date du 10 février 2015.

[46] La décision de subventionner une action locale est subordonnée à l'identification d'un besoin identifié dans le diagnostic territorial, la nature et le poids des problématiques de mobilité étant par nature très dépendants des contextes locaux. Les partenaires sont aussi inégalement répartis selon les territoires.

[47] L'Horty et al. (2014) sur l'évaluation de l'opération « 10 000 permis pour réussir » dont les conclusions sont résumées en annexe I.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné les risques importants d'abandon en l'absence d'un accompagnement spécifique des personnes. Les prescripteurs de l'aide peuvent par ailleurs être en difficulté pour déterminer d'une part la nécessité du permis de conduire pour mener à bien un projet professionnel, d'autre part les besoins spécifiques d'accompagnement des personnes (difficultés d'apprentissage). Enfin, le plafond de 1200 euros de l'aide de Pôle Emploi ne couvre pas le prix moyen d'un permis de conduire, évalué aujourd'hui à 1600 euros.

Certains publics aidés peuvent par ailleurs avoir une plus grande difficulté d'accès aux différentes formes de conduite accompagnée, qui augmentent pourtant significativement les chances de réussite à l'examen et diminuent par conséquent le coût du permis de conduire.

1.3.2.4.3. Les aides et l'offre de garde d'enfants ne couvrent pas les besoins des personnes en recherche d'emploi

La nécessité de faire garder son ou ses enfants, notamment de manière ponctuelle dans le cadre de la recherche d'emploi, peut constituer, en fonction des ressources du demandeur d'emploi concerné, un frein au retour à l'emploi. Or, ce besoin n'est pas pris en compte par le dispositif actuel d'aides à la mobilité de Pôle Emploi (AGEPI), auxquelles ne sont éligibles que les personnes en reprise d'emploi. Les aides financières n'apportent par ailleurs pas par elles-mêmes de solutions de garde effective.

Pôle Emploi a développé un partenariat national avec un opérateur privé qui propose des journées d'accueil occasionnel en crèches aux demandeurs d'emploi sur la base de tarifs avantageux pour les parents[48]. Ce dispositif peut être complété par des partenariats locaux.

La Cour des comptes (2013) a souligné que les solutions d'accueil d'urgence des enfants restent peu fréquentes, tout en citant plusieurs collectivités ayant mis en place ce type de dispositifs.

1.3.2.4.4. L'offre en matière d'aide à la mobilité résidentielle reste peu développée.

Si les problématiques de logement figurent parmi les principaux freins à la mobilité des actifs, l'aide à la mobilité résidentielle apparaît comme l'aspect le moins développé des aides et des partenariats du service public de l'emploi en matière de mobilité géographique.

Pôle Emploi finance des aides au déménagement et à la double résidence[49]. Ces aides financières ne permettent toutefois pas de lever les difficultés que peut rencontrer un demandeur d'emploi pour trouver un nouveau logement adapté à ses ressources et à ses besoins. Il n'existe pas de partenariats pour orienter les demandeurs d'emploi vers l'offre de service spécialisée[50], en particulier celle d'Action Logement, qui est pourtant susceptible d'accompagner les personnes en reprise d'emploi dans le cadre d'une mobilité géographique[51].

---

[48] L'opérateur comme le partenaire semblent satisfaits de ce partenariat, sans que la mission ait pu en réaliser l'évaluation.

[49] La réforme des aides à la mobilité semble par ailleurs avoir induit une forte baisse des bénéficiaires des aides au déménagement, devenues dérogatoires en 2014. *Cf.* présentation des aides *supra.*

[50] Le diagnostic est différent avec les Missions locales, qui du fait du caractère à la fois social et professionnel de leur accompagnement, développent des actions et des partenariats sur le logement des jeunes, en lien notamment avec les Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ).

[51] Pour la description du champ de ces aides, se référer *supra* à la partie 3.1.

1.3.2.5. Le contrôle de la recherche d'emploi intègre le contrôle de la zone géographique de recherche mais les sanctions pour refus de deux offres raisonnables d'emploi (ORE) ne sont pas appliquées.

L'objectif du dispositif de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) inscrit à l'article L. 5411-6 du code du travail est d'inciter le demandeur d'emploi à accepter rapidement une offre compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles. Il repose sur une diminution progressive dans le temps des critères d'exigence de rémunération et de proximité géographique opposables par le demandeur d'emploi pour refuser une telle offre.

L'ORE est un mécanisme destiné à inciter à la reprise d'emploi et non à favoriser en soi la mobilité géographique des travailleurs. Il comprend néanmoins une dimension géographique, puisqu'il définit le périmètre de recherche d'emploi qu'il est possible d'exiger d'un demandeur d'emploi au bout de six mois (30 kilomètres ou une heure de trajet domicile-travail en transports en commun). En conséquence, c'est le seul dispositif juridique qui permet d'inciter explicitement un demandeur d'emploi à la mobilité géographique, qui entre dans la définition de l'offre raisonnable d'emploi.

Cependant, le motif de sanction pour refus de deux ORE[52] n'est pas utilisé par Pôle Emploi, un nombre très faible de radiations ayant été prononcées pour ce motif (55 en 2014). Les interlocuteurs de la mission exerçant leurs fonctions au sein des agences locales pour l'emploi expliquent la non-utilisation du motif de refus d'ORE par des difficultés, d'une part, à qualifier une ORE (compatibilité avec les qualifications et les compétences professionnelles, niveau de rémunération, distance géographique) et, d'autre part, à identifier et tracer le refus d'une telle offre.

Pôle Emploi préfère contrôler, et le cas échéant sanctionner, les demandeurs d'emploi, au regard du critère de la recherche effective d'emploi, qui inclut dans l'évaluation globale de la démarche du demandeur d'emploi une appréciation du périmètre de la recherche d'emploi et de sa mobilité.

Cette procédure peut notamment aboutir à la mise en conformité de son PPAE avec l'exigence de périmètre minimal de recherche prévu par la réglementation après six mois d'inscription (*cf. supra*) ou, en cas de périmètre de recherche manifestement trop restreint au regard de la réalité du marché du travail, par une extension de ce périmètre tenant compte des freins à la mobilité de l'intéressé et des aides à sa disposition. Les décisions sont toujours prises, en tout état de cause, en prenant en compte la situation globale du demandeur d'emploi et des difficultés de mobilité qu'il peut rencontrer.

Sans que les refus d'ORE soient suivis et contrôlés en tant que tels, les critères géographiques de l'ORE sont par ailleurs utilisés dans le cadre du contrôle : la définition géographique de l'offre raisonnable d'emploi est utilisée pour apprécier le périmètre de recherche du demandeur d'emploi et actualiser le PPAE. Un refus d'ORE, lorsqu'il est identifié, participe au faisceau d'indices permettant de caractériser l'insuffisance de la recherche d'emploi.

[52] L'article R. 5412-5 du code du travail prévoit une radiation de deux mois de la liste des demandeurs d'emploi en cas de refus de deux ORE, durée pouvant être portée jusqu'à six mois en cas de manquements répétés.

1.3.3. Certains dispositifs applicables à l'ensemble des actifs sont susceptibles de favoriser leur mobilité

Les éventuelles plus-values immobilières occasionnées par une mobilité géographique peuvent faire l'objet d'exonérations. Ainsi, les plus-values réalisées lors de la cession du logement qui constitue la résidence principale du cédant sont exonérées d'impôt sur le revenu[53].

Par ailleurs, les familles nombreuses peuvent, sous certaines conditions, bénéficier ponctuellement d'une prime de déménagement[54].

Enfin, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique comprend des dispositions favorables à l'amélioration de la mobilité pendulaire (plan de déplacement d'entreprise[55], plans de mobilité rurale[56]) et au développement du covoiturage notamment par le biais de plateformes dématérialisées publiques (article 34), comme cela a été observé par la mission pour la métropole lyonnaise.

[53] Article 150 U-II-1° du code général des impôts.

[54] Articles L. 351-5 du code de la construction et de l'habitation et article L. 542-8 du code de la sécurité sociale.

[55] Article 51.

[56] Article 55.

2. Propositions

Les propositions visent à :

- faire de la mobilité un axe d'accès et de maintien dans l'emploi mis en œuvre par le service public de l'emploi ;
- mieux prendre en compte la mobilité géographique liée à l'emploi la politique du logement, peu investie jusqu'à présent sous cet angle ;
- faire de la mobilité géographique un axe de la politique d'accès à l'emploi et d'insertion professionnelle des jeunes ;
- mieux accompagner les choix et les parcours individuels en matière de mobilité, en complément des politiques de transport et d'aménagement ;

L'appréciation de la capacité de ces politiques à prendre suffisamment en compte le lien transport-emploi-logement n'a pas été retenu dans le champ de la mission (élaboration des réseaux de transport en lien avec la planification du développement des zones d'emploi et d'habitat).

Il est signalé que si certaines de ces propositions sont très opérationnelles, d'autres préconisent des études complémentaires et locales que la mission n'avait pas les moyens d'effectuer au regard du champ large qu'elle a couvert.

2.1. Faire pleinement de la mobilité géographique l'un des axes de la politique d'accès et de maintien dans l'emploi

2.1.1. Pôle Emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi doivent être positionnés au cœur d'une offre d'accompagnement à la mobilité

2.1.1.1. Pôle Emploi pourrait poursuivre le développement et enrichir ses outils de recherche d'emploi accessibles en ligne

Les travaux actuels de Pôle Emploi en matière d'outils prédictifs d'embauches par entreprise et territoire, notamment le projet « La bonne boîte » présenté à la mission, doivent être menés à bien et rendus accessibles aux demandeurs d'emploi par le biais d'un site Internet.

Par ailleurs, les offres d'emploi déposées auprès de l'opérateur ou relevant de son agrégateur d'offres pourraient être couplées avec l'outil précité, un distancier pourrait permettre des recherches fondées sur un éloignement du domicile plutôt que sur des découpages administratifs et les nouveaux outils respectivement orientés vers la formation (« La bonne formation »[57]) et l'embauche (« La bonne boîte ») pourraient être utilement couplés.

Enfin, des fonctionnalités pourraient compléter les outils en cours de développement (utilisation par téléphone portable, réception automatique d'offres d'emploi ou coordonnées d'entreprises susceptibles de recruter selon des critères préétablis, voire sur un périmètre élargi, etc.).

<u>Proposition</u> : Améliorer la qualité de l'information et des outils de recherche d'emploi accessibles en ligne (*cf.* fiche 1.1).

[57] Pôle Emploi a présenté à la mission un projet relatif à la diffusion de l'information sur les formations, nommé « La bonne formation », incluant à terme des informations sur la probabilité de reprise d'emploi à la suite des différentes formations.

2.1.1.2. Pour lever les freins à la mobilité des demandeurs d'emploi, Pôle Emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi doivent pouvoir s'appuyer sur des partenariats renforcés et des aides à la mobilité mieux évaluées

Lever les freins à la mobilité géographique des actifs nécessite de mobiliser des leviers sortant du cœur de métier du service public de l'emploi et concernant un champ large, diversifié et variable selon les territoires, d'intervenants publics et privés (*cf.* annexes II, III et IV).

Les principaux enjeux pour Pôle Emploi, et pour les missions locales s'agissant des jeunes en insertion, sont de pouvoir orienter efficacement les demandeurs d'emploi vers les services dont ils peuvent avoir besoin pour lever leurs freins « périphériques » à la mobilité, de développer avec les autres acteurs des stratégies territoriales coordonnant l'utilisation des aides de chacun et d'optimiser le ciblage et l'efficacité de leurs propres aides.

Afin de renforcer le positionnement de Pôle Emploi dans ses fonctions d'information, d'orientation et de coordination des divers dispositifs d'aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, la mission propose plusieurs actions :

- **poursuivre le développement des bases de ressources sociales** (BRS, *cf. supra*). L'efficacité de ces outils sera d'autant plus grande qu'ils seront ouverts à tous les acteurs locaux de l'insertion sociale et professionnelles et qu'ils pourront servir de support à une communication numérique auprès des demandeurs d'emploi eux-mêmes ;
- **établir une synthèse annuelle des partenariats permettant une évaluation et une capitalisation des initiatives existantes.** La mise en place d'outils de *reporting* et de synthèse doit permettre à Pôle Emploi et aux acteurs publics concernés de connaître les bonnes pratiques et les démarches innovantes, de permettre leur capitalisation et de donner l'impulsion de nouveaux axes de politique partenariale ;
- **développer les formations des conseillers Pôle Emploi visant à mieux appréhender les freins à la mobilité des demandeurs d'emploi et les dispositifs locaux existant en la matière.** Ces formations pourraient être dispensées en interne à l'opérateur ou par certains acteurs associatifs spécialisés.

<u>Proposition</u> : Renforcer le positionnement de Pôle Emploi dans ses fonctions d'information, d'orientation et de coordination des divers dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi (*cf.* fiche 1.2).

Pôle Emploi a fortement développé les outils statistiques et économétriques d'évaluation de la performance des aides à la mobilité géographique qu'il distribue. Cette évaluation, effectuée sur une base annuelle à partir d'une enquête, repose principalement sur l'étude de la situation au regard de l'emploi des bénéficiaires de ces aides six mois après leur obtention (*cf.* annexe IV).

La mission a constaté certaines limites affectant cet effort réel d'évaluation, qui pourraient faire l'objet de travaux spécifiques. Il s'agit notamment de l'absence de groupes témoins permettant de comparer ces résultats à ceux de demandeurs d'emploi n'en ayant pas bénéficié, du biais méthodologique tenant à la nécessité d'une reprise d'emploi pour l'obtention d'une part importante des aides et, s'agissant spécifiquement des aides au permis de conduire, d'une évaluation dont l'indicateur n'est pas l'obtention du permis mais le fait d'être en emploi six mois après avoir bénéficier de l'aide.

Eu égard à l'importance de développer l'efficacité et l'efficience de ce dispositif d'aides, qui a représenté une dépense totale de 111 M€ pour l'opérateur en 2014, la mission recommande de continuer et d'approfondir la réflexion menée par les services statistiques de Pôle Emploi visant à renforcer son évaluation.

Les principaux axes d'amélioration proposés sont :

- **sur les aides à la recherche d'emploi** : l'allongement de la durée de suivi de l'indicateur de retour à l'emploi et comparaison avec un groupe témoin ;
- **sur les aides à la reprise d'emploi** : la concentration sur la prévention de certains « effets d'aubaine » présentés par ces aides, attribuées à des publics auxquels la reprise d'un emploi confère des ressources financières en principe susceptibles de rapidement couvrir les frais de mobilité engagés[58] ;
- **sur les aides au permis de conduire** : l'utilisation comme indicateur d'efficacité de l'obtention effective du permis de conduire par les bénéficiaires de l'aide, et un recul temporel correspondant aux durées habituelles de préparation et de passage de l'examen.

<u>Proposition</u> : Continuer à développer l'évaluation des aides à la mobilité de Pôle Emploi (*cf.* fiche 1.3).

2.1.1.3. Les principes de renforcement des partenariats de Pôle Emploi et d'optimisation de ses aides pourraient être déclinés dans les domaines des déplacements, de la garde d'enfant, du logement et du permis de conduire

2.1.1.3.1. Les conditions d'attribution des aides aux déplacements pourraient être assouplies et le recours aux « plateformes de mobilité » organisé par un partenariat national

D'une part, la mission a constaté que les distance et durée de trajet minimales conditionnant l'attribution des aides aux déplacements (60 kilomètres ou 2 heures aller-retour) pouvaient, pour les publics aux plus faibles ressources, notamment dans certaines zones urbaines, constituer un obstacle significatif à la recherche d'emploi. Les fréquentes exceptions à ces seuils d'attribution décidées dans le cadre du dispositif dérogatoire mis en place depuis 2014 tendent à confirmer le caractère insatisfaisant des conditions d'éligibilité hors dérogation du dispositif.

Il est ainsi proposé d'**étudier la piste d'un assouplissement des conditions de base (hors dérogation) de distance et de durée de trajet entre le domicile du demandeur d'emploi et son lieu d'embauche potentielle**. Les principes de cette modification pourraient être :

- un ciblage sur les chômeurs en recherche d'emploi, les personnes en reprise d'emploi bénéficiant à court terme de revenus ou d'aides (notamment de l'employeur) permettant de couvrir leurs frais de déplacements ;
- un nouveau calibrage des seuils de déclenchement reposant notamment sur l'analyse statistique des distances et durées de trajet ayant donné lieu, depuis 2014, à l'activation du dispositif dérogatoire.

D'autre part, s'agissant des dispositifs locaux d'aides aux déplacements distribuées par d'autres acteurs que Pôle Emploi, la mission a constaté une diffusion d'information, une activation et une évaluation présentant un caractère variable et le plus souvent insuffisant au niveau local.

Il est par suite proposé de **développer les partenariats nationaux avec les « plateformes de mobilité »**, acteurs pouvant présenter une expertise en matière de « diagnostic mobilité » individuel et dont le positionnement transversal est susceptible d'accroître la lisibilité, pour le service public de l'emploi comme pour ses usagers, des multiples dispositifs locaux d'aide.

---

[58] Selon l'évaluation annelle du dispositif d'aides publié en 2015, 69 % des bénéficiaires d'une aide à la reprise d'emploi interrogés ont déclaré qu'ils auraient accepté d'effectuer leur démarche de mobilité en l'absence de l'aide perçue (« *Les nouvelles aides à la mobilité géographique - un recentrage sur les aides à la recherche d'emploi* » ; Éclairages et statistiques n° 14, août 2015).

La conclusion d'une convention de partenariat nationale entre Pôle Emploi et les principaux acteurs nationaux du secteur, FARE et Wimoov, pourrait être l'occasion de diffuser l'information sur les bonnes pratiques en matière de « plateformes de mobilité » auprès du réseau des agences locales de Pôle Emploi, d'encourager le développement de partenariats locaux et de préciser les modalités de l'évaluation de la performance de ces dispositifs au regard de l'objectif d'accroissement de la mobilité des publics ciblés.

Proposition : Améliorer les aides et développer les partenariats de Pôle Emploi dans le domaine des déplacements des demandeurs d'emploi (*cf.* fiche 1.4).

2.1.1.3.2. La garde d'enfant des personnes en recherche d'emploi pourrait être améliorée par une extension du régime de l'AGEPI et le développement de l'offre de garde ponctuelle

La nécessité de faire garder son ou ses enfants, dans le cadre d'une recherche d'emploi impliquant des déplacements ponctuels pour rencontrer des employeurs potentiels, peut constituer un frein important dans le parcours vers l'emploi. Or, l'aide financière à la garde d'enfant n'est attribuable dans le cadre du dispositif actuel de l'aide à la garde d'enfant pour parents isolés (AGEPI) qu'en cas de reprise effective d'emploi (ou de formation) ou, pour les personnes en recherche d'emploi, par éventuelle activation du dispositif dérogatoire.

La mission estime donc opportun d'**étendre le dispositif de droit commun de l'AGEPI aux déplacements liés à la recherche d'emploi**. Cette extension, sans modification des autres critères d'attribution de l'aide, permettrait de prendre en charge les dépenses ponctuelles auxquelles sont exposés les demandeurs d'emplois aux plus faibles ressources.

Eu vue de garantir l'effectivité de cette mesure, la mission recommande en outre de renforcer les partenariats entre Pôle Emploi et les divers acteurs nationaux et locaux de la garde d'enfant (CNAF, crèches, haltes-garderies, etc.) afin de **permettre la pleine application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'accueil, y compris en surnombre, des enfants d'actifs en mobilité** dans les établissements destinés aux enfants de moins de six ans[59]. Pôle Emploi pourrait également utilement s'engager dans une démarche d'évaluation et de mutualisation des bonnes pratiques concernant les accords existant au niveau local entre agences de Pôle Emploi et acteurs de l'accueil de jeunes enfants.

Proposition : Étendre et améliorer les dispositifs d'aide à la garde d'enfant de Pôle Emploi au bénéfice des personnes en recherche d'emploi (*cf.* fiche 1.5).

2.1.1.3.3. Pôle Emploi pourrait développer des partenariats visant à aider au logement, de courte durée ou pérenne, des chômeurs en mobilité géographique pour reprise d'emploi

L'aide à la mobilité résidentielle, notamment en matière de logement, est un volet relativement peu développé des aides et des partenariats de Pôle Emploi en matière de mobilité géographique. Les aides financières de l'opérateur, à la double résidence ou au déménagement, ne permettent pas par elles-mêmes de lever les difficultés que peut rencontrer un demandeur d'emploi pour trouver un logement. Si Pôle Emploi n'a pas pour vocation de fournir lui-même des solutions ou un accompagnement spécifique dans ce domaine, il pourrait constituer un relai vers les acteurs spécialisés, par exemple Action logement.

[59] Articles R. 2324-27 du code de la santé publique et L. 214-7 du code de l'action sociale et de la famille.

La mission propose par conséquent **l'établissement d'un partenariat entre Pôle Emploi et Action Logement** afin de renforcer l'accompagnement vers le logement des demandeurs d'emploi en mobilité géographique dans le cadre d'une embauche.

Une convention nationale entre Pôle Emploi et Action Logement pourrait notamment avoir pour objet d'informer les demandeurs d'emploi sur leur accès au dispositif d'Action logement en cas de reprise d'emploi et, afin d'assurer l'effectivité de cet accès, d'organiser l'orientation des demandeurs d'emploi, en fonction de leur lieu de destination, vers un comité interprofessionnel du logement référent[60]. Cette convention pourrait également permettre de mieux articuler les aides à la mobilité résidentielle offertes respectivement par Action logement et par Pôle emploi.

<u>Proposition</u> : Développer les partenariats entre Pôle Emploi et Action Logement pour faciliter la mobilité résidentielle des personnes en reprise d'emploi (*cf.* fiche 1.6).

2.1.1.3.4. Les aides au permis de conduire pourraient voir leur calibrage, leurs modalités de prescription, leur coordination et leur évaluation améliorées

Les divers dispositifs d'aide au permis de conduire font intervenir une pluralité de financeurs et de prescripteurs[61], selon des modalités diverses et sans réelle coordination. Cette situation conduit à un paysage complexe, peu lisible et peu contrôlé.

Par ailleurs, l'efficacité de ces aides, globalement peu évaluée, paraît essentiellement conditionnée par la qualité de leur prescription, à des demandeurs d'emploi motivés et aptes à l'apprentissage, et de leur calibrage au regard des caractéristiques de coût et de durée de la préparation à l'examen (*cf. supra*).

La mission propose par conséquent :

- **d'assouplir les conditions d'attribution des aides au permis de conduire dispensées par Pôle Emploi** pour mieux les adapter aux coûts réels et durée de passage de cet examen. Cet assouplissement se traduirait par exemple par :
  - la possibilité d'attribuer l'aide à un demandeur d'emploi dont la durée d'inscription à Pôle Emploi serait inférieure à six mois, si son projet professionnel est crédible, raisonnable et nécessite le permis de conduire ;
  - un plafond d'aide pouvant être porté, après contrôle de l'investissement de l'intéressé dans sa préparation et de l'impossibilité de mobiliser d'autres financements, de 1 200 € à 1 500 €, qui était par ailleurs le seuil prévu pour les bénéficiaires du RSA dans le cadre de l'APRE[62].
- **d'améliorer les conditions de prescription des aides au permis de conduire de Pôle Emploi** par un recours accru, pour certains demandeurs d'emploi qui le nécessitent, à des diagnostics réalisés soit en interne par Pôle Emploi soit par des acteurs associatifs spécialisés ;
- **de créer une instance de coordination départementale sur les aides au permis de conduire**, permettant une concertation régulière des acteurs publics et privés locaux concernés visant à renforcer l'articulation de leurs interventions voire de développer des projets communs ;

---

[60] Dans l'attente de la création possible des directions régionales d'Action logement prévues dans le cadre de la réforme en cours d'Action logement.

[61] État, Pôle Emploi, missions locales, chaque niveau de collectivité territoriale, certaines organisations professionnelles

[62] Instruction Pôle Emploi n°2011-205 du 9 décembre 2011 (BOPE n°2011-112).

- **d'améliorer l'accès des personnes en insertion professionnelle à la conduite accompagnée**, en mobilisant des réseaux de bénévoles au niveau départemental ;
- **de renforcer l'évaluation de l'efficacité des aides au permis de conduire** : au-delà de l'évaluation globale des dispositifs d'aides de Pôle Emploi (*cf. supra*), la mission recommande de réaliser une évaluation spécifique du dispositif « Permis à un euro par jour », financé par l'État à hauteur de 5 M€ par an et dont l'efficacité n'est pas mesurée.

Proposition : Améliorer l'efficacité et la coordination des aides au permis de conduire pour les personnes en insertion professionnelle (*cf.* fiche 1.7).

2.1.2. La mobilité géographique pourrait être davantage prise en compte dans l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi

2.1.2.1. Pôle Emploi pourrait renforcer la place de la mobilité géographique dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Afin notamment de prévenir les risques d'autolimitation de leurs perspectives de mobilité par les individus, et de pertes d'opportunités professionnelles par un « ancrage » territorial excessif, **la mission propose de modifier les modalités pratiques de prise en considération de cette thématique dans l'élaboration et le suivi du PPAE**. Cette modification reposerait essentiellement sur les deux principes suivants :

- **l'inversion de l'approche actuelle de la mobilité géographique dans l'élaboration du diagnostic préalable à la conclusion du PPAE** :
  - le conseiller référent proposerait d'emblée un périmètre de recherche le plus optimal, en fonction de sa connaissance du marché de l'emploi et du projet professionnel du demandeur d'emploi, afin d'attirer l'attention du demandeur d'emploi sur les opportunités professionnelles et la gamme d'aides s'offrant à lui s'il menait sa recherche dans un cadre large ; cette présentation, effectuée dans un temps nécessairement limité, pourrait être complétée par la remise de documents relatifs aux zones d'emploi distantes et aux aides disponibles, permettant à l'intéressé de poursuivre sa réflexion sur son projet professionnel au-delà de ce premier entretien ;
  - dans un deuxième temps, le demandeur d'emploi serait invité à exposer les éléments de toute nature susceptibles de faire obstacle à une prospection sur le périmètre proposé par le conseiller ;
  - enfin, au vu d'obstacles à la mobilité non remédiables à court terme, le conseiller procéderait à une réduction du périmètre territorial de recherche du demandeur d'emploi jusqu'au périmètre adapté à la situation, qui sera inscrit dans le PPAE ; il pourrait être adjoint à ce dernier un récapitulatif identifiant les freins constatés par le conseiller et, éventuellement, les dispositifs d'ores et déjà identifiés et prescrits pour les lever ;
- **l'inscription du périmètre de mobilité géographique de recherche d'emploi dans une démarche dynamique** reposant sur un point régulier concernant l'évolution des freins identifiés et permettant une actualisation du périmètre inscrit dans le PPAE.

Proposition : Renforcer la place de la mobilité géographique dans le conseil apporté par Pôle Emploi en matière d'accompagnement à la recherche d'emploi (*cf.* fiche 1.8).

2.1.2.2. Pôle Emploi pourrait davantage inciter, par le contrôle, le demandeur d'emploi à élargir son périmètre de recherche d'emploi

Partant du constat que le dispositif de sanction de refus de deux offres raisonnables d'emploi (ORE) prévu par le code du travail n'est pas appliqué(*cf. supra*), la mission a identifié deux approches de ce sujet, non nécessairement exclusives l'une de l'autre :

- **Première approche : appliquer les sanctions prévues par le droit du travail.**

Ce scénario consiste à préconiser des mesures opérationnelles au sein de Pôle Emploi pour permettre une application des sanctions pour refus de deux ORE, notamment sur un motif géographique. Il s'appuie sur le fait que le caractère supposément inapplicable de ce dispositif n'a pas été démontré.

D'une part, il apparaît que le système informatique de suivi des demandeurs d'emploi utilisé au sein des services de Pôle Emploi permet déjà de recenser une partie des éléments de suivi d'une mise en relation entre un demandeur d'emploi et un employeur pour une ORE, qu'il s'agisse de la correspondance entre l'offre et les critères opposables au demandeur d'emploi ou d'un refus de mise en relation par le demandeur d'emploi.

D'autre part, Pôle Emploi pourrait prendre des mesures d'organisation interne permettant la pleine application du dispositif :

- adopter une instruction destinée aux directeurs d'agence tendant à l'application de la sanction pour refus de deux ORE, et rappelant les éléments de la circulaire DGEFP du 5 novembre 2008 qui précise les modalités détaillées de mise en œuvre de ce dispositif de sanction ;
- s'assurer que les systèmes d'information de Pôle Emploi permettent de consigner et de conserver l'ensemble des éléments d'information et de preuve relatifs aux refus d'ORE[63] ;
- mobiliser les conseillers « entreprise » de Pôle Emploi pour participer au suivi de la mise en relation et des échanges entre les demandeurs d'emploi et les employeurs relatifs à une ORE ;
- afin de lever les éventuelles réticences des conseillers référents, instaurer des procédures permettant de créer une distance entre ceux-ci et la décision de sanction pour refus d'ORE, en faisant par exemple examiner voire valider la caractérisation d'un refus d'ORE par un tiers, supérieur hiérarchique ou équipe du contrôle de la recherche d'emploi (CRE) en cours de mise en place.

- **Deuxième approche : contrôler le périmètre de recherche d'emploi dans le cadre du dispositif actuel de contrôle de la recherche d'emploi.**

Ce scenario consiste à considérer que l'utilisation de sanctions pour refus d'ORE ne serait pas de nature à renforcer efficacement le contrôle du périmètre de la recherche d'emploi :

- la question du périmètre de prospection est déjà prise en compte dans les modalités de contrôle de la recherche d'emploi de Pôle Emploi, les critères géographiques de l'ORE pouvant participer à l'appréciation de l'effectivité de cette recherche et aboutir à la réactualisation de la zone de recherche géographique inscrite dans le PPAE ;
- d'autres motifs comme l'insuffisance de recherche d'emploi ou le refus d'actualisation du PPAE peuvent être utilisés pour sanctionner une restriction excessive du périmètre de recherche d'emploi.

---

[63] La mise en place récente par Pôle Emploi d'équipes de conseillers spécialisés dans la relation entre l'opérateur et les entreprises pourrait à cet égard faciliter le retour systématique des employeurs après leurs entretiens d'embauche, permettant de caractériser la non-présentation à l'entretien ou le refus d'une ORE en cours d'entretien.

La mise en œuvre effective du motif de sanction pour refus d'ORE induirait par conséquent des charges inutiles pour l'opérateur au regard de la difficulté pour le service public de l'emploi de qualifier une ORE et d'en tracer et identifier les refus. La mise en œuvre effective de ce suivi constituerait des charges non prioritaires dans un contexte de forte sollicitation et mobilisation de l'opérateur autour des axes stratégiques définis par la convention tripartite 2015-2018.

L'utilisation de la recherche effective d'emploi comme critère principal du contrôle permet par ailleurs une appréciation globale de la situation du demandeur d'emploi et évite l'application de normes standards de mobilité sans analyse des difficultés réelles que peuvent rencontrer certains demandeurs d'emploi.

Les pratiques de contrôle telles qu'elles ont été présentées à la mission par l'équipe de contrôle prennent en considération de manière équilibrée la question de la mobilité, en cherchant à déterminer si la zone géographique de recherche n'a pas été réduite de manière excessive et si cette restriction relève ou non de freins objectifs à la mobilité.

Cette approche consiste donc à préconiser de poursuivre le déploiement du dispositif de contrôle décidé par l'opérateur, en veillant à ce que les agents dédiés à cette fonction soient sensibilisés et formés au contrôle du périmètre de la recherche d'emploi et aux questions de mobilité géographique.

Cette deuxième approche est privilégiée par les membres de la mission appartenant à l'IGAS. Les membres de la mission appartenant à l'IGF ne se prononcent pas en faveur de l'une ou l'autre approche.

<u>Proposition</u> : Inciter davantage, par le contrôle, le demandeur d'emploi à élargir son périmètre de recherche d'emploi (*cf.* fiche n° 1.9).

2.2. Limiter le coût et les freins à la mobilité résidentielle liés au logement

Les métropoles et les régions résidentielles attractives, qui concentrent les dynamiques de création d'emploi (*cf. supra*) sont aussi des zones où le coût du logement est élevé. La reprise ou le changement d'emploi peut conduire dès lors à majorer substantiellement le coût de la mobilité géographique pour les actifs venant de zones moins chères. Cette situation concerne tous les statuts d'occupation, propriétaire occupant ou locataire.

Pour répondre aux besoins immédiats de logement, le parc locatif privé représente, dans son mode de fonctionnement, la réponse la plus adaptée. Il s'agit en effet d'une offre immédiatement disponible. Même en Île-de-France, où sa part tend à diminuer pour représenter aujourd'hui 27,2 % des résidences principales, le parc locatif libre continue à constituer le parc de la mobilité[64]. Toutefois, ce parc comporte deux limites dans les zones très tendues : une difficulté d'accès pour les actifs sans emploi ou dont la situation professionnelle n'est pas stabilisée à laquelle le dispositif VISALE vise à remédier (*cf.* 2.2.4.3. *infra*) et des niveaux élevés de loyers qui ne peuvent en faire une solution durable pour les actifs aux revenus les plus modestes. L'enjeu est donc également d'ouvrir davantage le parc social à cette catégorie d'actifs.

[64] Selon l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (AURIF), ce parc génère par rotation, et malgré son coût, l'offre la plus importante en comparaison des autres secteurs d'occupation du parc. Chaque année, environ 308 000 ménages s'y installent, soient 53% des ménages mobiles. Ce parc accueille notamment, parmi les emménagés récents, 2,5 fois plus de ménages en provenance de province que les deux autres parcs (propriété occupante et logement social) réunis (*Note rapide, juillet 2012*).

2.2.1. Il convient de poursuivre une intervention publique destinée à limiter les freins liés à la différenciation des marchés du logement

Le niveau élevé du coût du logement dans les zones très tendues comme l'Ile-de-France révèle un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande, au plan quantitatif comme au plan qualitatif.

2.2.1.1. Pour atténuer la forte différenciation des marchés locaux, le ciblage des aides au logement vers les zones tendues et dynamiques mérite d'être poursuivi et renforcé

Le rééquilibrage de l'offre sur certains marchés locaux du logement implique de recentrer l'offre nouvelle sur l'ensemble des segments (accession, locatif privé et social).

Depuis quelques années est opéré, dans cette optique, un recentrage des aides « à la pierre » de l'État pour la construction des logements sociaux. La mission recommande de poursuivre et d'amplifier autant que possible cet effort de recentrage. En effet, si la part des logements locatifs sociaux financés et agréés en zone dite A (la plus tendue) est passée de 28 % à 32 % en 2015 (donnée prévisionnelle), cette part reste à peine supérieure à celle observée en 2012 (30,6 %). La part de la zone C reste, quant à elle, constante entre ces deux dates (15 %)[65]. Le recentrage préconisé pourrait être affiné grâce à l'utilisation des « taux de pression »[66] sur le logement propres à chaque territoire.

Dans l'attente des effets liés aux politiques de l'offre, une meilleure solvabilisation des locataires aux revenus modestes doit être recherchée. Cet objectif justifie l'accent mis aujourd'hui en zone tendue sur une offre locative sociale accessible notamment aux jeunes actifs (*infra*). Dans la même optique, pourrait être étudiée une adaptation, à trajectoire budgétaire inchangée, du zonage du barème locatif des aides personnelles au logement, qui repose sur un maillage géographique très large[67], afin de mieux prendre en considération les écarts de prix et de loyers entre marchés locaux du logement[68].

<u>Proposition</u> : Encourager l'adaptation de l'offre de logement (au plan qualitatif et quantitatif) en poursuivant le ciblage des politiques de logement sur les zones tendues et dynamiques (*cf.* fiche 2.1) :

- **poursuivre, voire accentuer, le recentrage de l'offre nouvelle de logement social sur les zones les plus tendues en prenant mieux en compte les besoins propres à chaque territoire ;**
- **lancer une réflexion sur l'adaptation du zonage des aides personnelles au logement.**

---

[65] Indicateur 1.2. du projet annuel de performances du programme budgétaire 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » (projets de loi de finances 2014 et 2015).

[66] Ce taux, utilisé par le ministère du logement, se définit comme le rapport, pour un territoire donné, entre le nombre de logements demandés et le nombre de logements qui se libèrent sur une année, hors mutations à l'intérieur du parc social.

[67] Le territoire national est découpé en 3 zones en fonction desquelles certains paramètres du barème, notamment les loyers plafond, varient : la zone 1 comprend l'Île-de-France, à l'exception de quelques communes ; la zone 2 comprend les communes de plus de 100 000 habitants ainsi que certaines autres communes ; la zone 3 regroupe le reste du territoire.

[68] L'évaluation des aides personnelles au logement réalisée en 2012 par l'IGAS constatait en effet que ces aides, destinées à mieux solvabiliser la dépense de logement, prenaient mal en compte la diversité des marchés du logement et ne permettaient pas, de fait, de compenser les différentiels de coûts entre territoires. Compte tenu des montants en jeu (près de 18 milliards d'euros par an), la mission ne se prononce pas en revanche sur une évolution du barème lui-même.

2.2.1.2. La prise en compte des besoins des actifs en mobilité pourrait être améliorée par une meilleure association des acteurs économiques et du service public de l'emploi à la planification locale de l'offre de logement

Du point de vue de l'objectif de mobilité géographique des actifs, il est important de veiller également à ce que les nouveaux logements construits répondent aux besoins des actifs éprouvant des difficultés à se loger dans les zones où le coût du logement est élevé (salariés dont la situation professionnelle n'est pas stabilisée, salariés isolés à faible revenu non éligibles à l'allocation logement, jeunes actifs). La production de petits logements dans le parc social ou de structures de type de résidences sociales ou foyers de jeunes travailleurs (*cf.* 2.2.4.) visent à mieux répondre à ces problématiques.

Pour permettre une meilleure prise en compte de ces besoins dans les politiques locales de l'habitat, les acteurs économiques et le service public de l'emploi, à travers Pôle emploi, pourraient être davantage associés à leur définition au niveau régional (participation de Pôle Emploi au comité régional pour l'habitat et l'hébergement) et au niveau intercommunal. Il est proposé à ce dernier titre, notamment, de rendre obligatoire la consultation des acteurs économiques du territoire (Action Logement) et du service public de l'emploi (agence locale de Pôle Emploi, mission(s) locale(s)) dans les processus d'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH).

<u>Proposition</u> : Mieux associer les acteurs économiques du territoire ainsi que le service public de l'emploi à la planification des besoins en matière de logement (*cf.* fiche 2.1).

2.2.1.3. L'impact des droits de mutation à titre onéreux sur l'emploi devra être précisément étudié

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), imposition qui frappe les transactions immobilières, ainsi que la divergence des prix de l'immobilier entre territoires peuvent accroître le coût de la mobilité résidentielle. Ils peuvent, à ce titre, constituer des facteurs explicatifs de la moindre mobilité des propriétaires occupants, mais sans que leur effet sur l'emploi soit aujourd'hui établi (*cf. supra)*. La mission suggère par conséquent de lancer une étude pour documenter et analyser précisément ces effets, qui à la connaissance de la mission n'existe pas à ce jour.

<u>Proposition</u> : Conduire une étude scientifique de l'effet des DMTO ainsi que de l'effet des pertes de valeur immobilière sur la mobilité et sur l'emploi (*cf.* fiche 2.2).

2.2.2. La mobilité géographique liée à l'emploi devrait être mieux intégrée aux principes et conditions de mise en œuvre de la politique d'accès au logement social

2.2.2.1. L'organisation d'une mobilité plus forte dans le parc social permettrait de limiter un effet d'« ancrage » potentiellement préjudiciable à la mobilité professionnelle

Les locataires du parc social qui trouvent un emploi sur un autre territoire sont généralement contraints d'abandonner leur logement. Les mutations internes, lorsqu'elles ont lieu, s'effectuent en effet au sein du parc de l'organisme bailleur, lequel ne dispose pas nécessairement de logements disponibles sur le territoire où souhaite s'installer la personne en mobilité professionnelle. La réforme d'Action Logement (*cf. infra*) représente une opportunité pour organiser à terme les mutations internes au parc social à une échelle régionale voire nationale, et non plus à l'échelle d'un organisme d'HLM. La mobilité inter

organismes pourrait être par exemple organisée à travers la mise en place d'une bourse d'échange de logements, commune à l'ensemble des filiales d'Action Logement (***cf.*** **fiche 2.4 et 2.2.2.2.** ***infra***).

Par ailleurs, la spécificité du bail HLM qui, à la différence du locatif privé, se caractérise par une durée indéterminée, vient conforter l'effet d'ancrage lié au logement social. Dans les territoires où l'écart de loyer est important avec le parc privé, le fait de résider en logement social peut représenter un avantage important[69] qui n'est que partiellement compensé par l'application d'un supplément de loyer de solidarité (SLS) pour dépassement des plafonds de ressources[70].

Afin de favoriser la mobilité dans le parc social, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 25 mars 2009 avait introduit certaines exceptions à ce droit au maintien dans les lieux, en particulier lorsque les ressources excèdent largement les plafonds dans les zones tendues. Il est proposé de durcir les conditions dans lesquelles cette exception s'applique et de l'assortir d'une sanction pour les organismes qui ne la mettent pas en œuvre. L'instauration d'un bail à durée limitée dans le parc social pourrait constituer une autre voie.

<u>Proposition</u> : Faciliter la mobilité dans le parc de logement social en limitant le droit au maintien dans les lieux (cf. fiche 2.3).

2.2.2.2. L'accès au logement social dans le cadre de la mobilité géographique liée à l'emploi serait facilité par la mise en place d'un dispositif spécifique pour mieux prioriser cette demande

Ce dispositif serait centré sur la mobilité géographique pour reprise d'emploi, dans un cadre plus général visant à faciliter l'accès au logement des actifs en mobilité professionnelle. Les propositions de la mission, qui impliquent des modifications législatives, s'articulent, autour de plusieurs principes.

2.2.2.2.1. Une prise en compte de la mobilité géographique liée à l'emploi dans les critères d'attribution du logement social

Les textes en vigueur (article 441-1 du CCH) ne s'opposent pas à l'attribution d'un logement social à un actif en mobilité géographique. Ce motif ne joue pas en revanche comme un critère de priorité, sauf si la personne, qui reprend une activité professionnelle après une période de chômage de longue durée, est mal logée. La mobilité géographique liée à l'emploi pourrait être prise en compte à deux niveaux :

---

[69] En Île-de-France, les loyers sociaux sont en moyenne 2,5 fois moins élevés que ceux du privé : 6,5 € /m2 de surface habitable contre 17,3 €/m2 dans le parc privé. Près de 50% du parc social de cette région a un loyer inférieur à 6 €/m2 (source : Livre blanc de l'association des organismes HLM de la région Île-de-France, AORIF, 2014).

[70] Le SLS s'applique si les ressources du ménage excèdent d'au moins 20% les plafonds de ressources exigés pour l'accès au logement social et dans la limite d'un plafonnement (la somme SLS et loyer hors charges ne peut ainsi excéder 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer ou 35 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer lorsqu'un programme local de l'habitat le prévoit). Un certain nombre de zones territoriales sont exonérées de ce dispositif.

- dans les conditions d'analyse de la demande de logement social (premier alinéa de l'article L 441-1[71]) : cette modification n'emporterait pas d'examen prioritaire de ces candidatures mais permettrait d'éviter que, par l'effet d'un système de cotation le cas échéant mis en place au plan local[72], ou par le simple effet de la prise en compte de l'ancienneté de la demande, les personnes en mobilité géographique ne soient pénalisées ;
- dans les critères de priorité pour l'accès au logement social : il s'agirait d'introduire une priorité en faveur des demandeurs d'emploi reprenant une activité professionnelle dans le cadre d'une mobilité géographique, en élargissant les conditions posées au d) de l'article 441-1. Seraient ainsi visées « *les personnes reprenant une activité après une période de chômage dans le cadre d'une mobilité géographique* »[73].

2.2.2.2.2. Une mobilisation prioritaire du contingent d'Action Logement à travers, notamment, la définition d'un objectif sur la mobilité pour reprise d'emploi

Bien que constituant depuis 2013 l'une des priorités d'Action Logement, la mobilité professionnelle des salariés ne donne pas lieu à un bilan permettant de mesurer la bonne prise en compte de cet objectif dans les attributions. La mission estime donc nécessaire qu'il soit rendu compte chaque année du nombre de logements attribués à ce titre, en distinguant l'accès au logement social relevant de la mobilité géographique lié à l'emploi, dans le cadre d'une mutation au sein d'une même entreprise, d'un changement d'entreprise ou d'une reprise d'emploi.

Par ailleurs, la mission estime que la définition d'un objectif annuel d'attributions à atteindre au titre de la mobilité géographique pour reprise d'emploi permettrait de mieux garantir la mise en œuvre de cette priorité. Les candidatures pourraient notamment être orientées via Pôle Emploi en application du partenariat préconisé par la mission (*cf.* 2.1.1.2.3 *supra*).

2.2.2.2.3. La possibilité pour Action Logement de déroger à certaines règles d'organisation des attributions pour faciliter l'accès au logement social dans le cadre de la mobilité professionnelle

Il s'agirait de permettre à Action Logement de ne présenter qu'un seul candidat en commission d'attribution (au lieu de trois actuellement selon la règlementation) en faveur des salariés en mobilité professionnelle.

<u>Proposition</u> : Favoriser la mobilité géographique liée à l'emploi dans les principes et la gouvernance de l'attribution des logements sociaux, à l'accès et à l'occasion des mutations au sein du parc social (*cf.* fiche 2.4).

---

[71] Le premier alinéa de l'article L. 441-1 du CCH pourrait être ainsi rédigé : « (…) *Pour l'attribution des logements,* (…) *il est tenu compte notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail <u>et de la mobilité géographique liée à l'emploi</u>* (…) ».

[72] L'article L. 441-2-8 du CCH, issu de la loi ALUR du 24 mars 2014, prévoit qu'un EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH) doit également élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSID). Ce plan définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire l'information du demandeur. Il peut être prévu dans ce cadre l'expérimentation d'un système de cotation des demandes de logement social respectant les critères d'attribution prévus par l'article L. 441-1 du CCH (un tel système a par exemple été mis en place dans l'agglomération de Rennes).

[73] La rédaction actuelle vise quant à elle « *les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée* ».

2.2.2.3. La transparence accrue du parc de logement social et l'amélioration de l'information du demandeur sont de nature à faciliter la mobilité

Les progrès accomplis dans la période récente pour faciliter la démarche de demande de logement social vont incontestablement dans le sens d'un meilleur accompagnement de la mobilité résidentielle. Le système national d'enregistrement (SNE), opérationnel depuis avril 2011, permet ainsi à tout demandeur de déposer, mettre à jour et renouveler sa demande de logement social, en ligne, via un portail grand public[74].

La demande de logement est cependant gérée, sauf en Île-de-France, dans un cadre départemental, ce qui fait perdre au candidat au logement social le bénéfice de l'ancienneté de sa demande dès lors qu'il quitte son département. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » prévoit la régionalisation du SNE. Le frein subsistera cependant pour les mobilités professionnelles inter-régionales.

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) reconnaît un droit à l'information pour toute personne susceptible de demander un logement social et pour tout demandeur, portant notamment sur la demande elle-même, mais aussi sur les caractéristiques du parc social, ainsi que sur le niveau de satisfaction des demandes exprimées sur le territoire qui l'intéresse[75]. La mission recommande d'encourager les EPCI à aller au-delà des modalités d'information prévues en ce qui concerne les données disponibles sur la demande et sur le parc social et leur accessibilité, via internet, à une échelle pertinente. Ces évolutions permettraient d'accroître le degré d'information sur le parc social accessible aux personnes en mobilité.

<u>Proposition</u> : Rendre plus transparent le parc du logement social en publiant en ligne des informations complètes sur le logement social dans les territoires (*cf.* fiche 2.5).

2.2.3. Le développement d'une offre de logement de court terme ainsi qu'un assouplissement des délais de congés du bail locatif privé apparaissent nécessaires pour faciliter le logement des actifs en mobilité et limiter son coût.

La mobilité géographique des actifs peut nécessiter, notamment dans les zones connaissant de fortes tensions sur le marché locatif, des formules de logement de court terme, dans l'attente d'une solution de logement pérenne (dans le parc locatif privé ou social). Ces formules, complémentaires de l'offre apportée par le marché pour les actifs plus solvables[76], visent à permettre à certaines personnes de se loger à moindre coût et/ou de trouver une solution dans l'attente de stabiliser leur projet professionnel ou leur situation personnelle.

La mission a relevé qu'une disposition du code de la construction et de l'habitation permettait aux organismes HLM de pratiquer un bail d'une durée minimale d'un an en faveur des personnes de moins de 30 ans, dans le cadre ou non d'une colocation. Ce bail peut être interrompu à tout moment par le locataire après préavis d'un mois, et concerner un logement meublé ou non[77]. Sous réserve de supprimer la condition d'âge et d'identifier avec les bailleurs sociaux les modalités facilitant la gestion d'une telle offre[78], cette formule pourrait

---

[74] www.demande-logement-social.gouv.fr

[75] Article L 441-2-6 du CCH.

[76] Ce besoin est couvert par le marché à travers des formules du type résidences multi services ou *appart'hôtels*, ou encore par le parc locatif meublé qui dispose d'un régime fiscal spécifique en cours d'évaluation. L'accès à cette offre peut être facilité par les CIL pour les salariés des entreprises cotisantes. Des aides financières à l'hébergement peuvent être par ailleurs attribuées par Pôle emploi (*cf.*1.3.2.).

[77] *Cf.* article L. 442-8-4 du CCH. Le nombre de logements concernés est fixé par une convention d'utilité sociale conclue par les bailleurs et l'État ou, à défaut, par le bailleur social après accord du préfet.

[78] Action Logement fait état de difficultés à monter des opérations de colocation, particulièrement dans le parc social.

permettre d'élargir les possibilités de logement de courte durée au profit des actifs en mobilité. Cet élargissement pourrait être utilisé par Action logement pour développer, en Ile-de-France notamment, des solutions innovantes d'accueil de ces salariés par exemple dans le cadre de colocation.

Les logements-foyers, notamment les résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs, peuvent également constituer une offre accessible à certains actifs en mobilité résidentielle dans les zones très tendues (application de l'aide personnalisée au logement dite « foyer », dont le barème est spécifique, typologie de logements – généralement de faible superficie - adaptée aux jeunes actifs ou salariés isolés, etc.). (*cf.* annexe IV).

Afin d'orienter davantage ces dispositifs vers les besoins spécifiques des personnes en mobilité géographique pour raisons professionnelles qui connaissent des difficultés particulières d'accès au logement, la mission recommande :

- qu'Action Logement mobilise ses réservations sur ce type d'offres au titre de son orientation globale en faveur de la mobilité professionnelle ainsi que des engagements que la mission propose de lui assigner au profit des personnes en reprise d'emploi[79] . Un bilan spécifique de ces attributions pourrait être réalisé[80] ;
- que le contingent de l'État puisse être sollicité, subsidiairement ou de manière complémentaire, par les agences de Pôle emploi ou les missions locales, selon des modalités à définir localement entre les services territoriaux de Pôle Emploi et les préfectures de département[81].

Par ailleurs, s'agissant du parc locatif privé, le coût potentiel de la mobilité résidentielle liée à l'emploi pourrait être limité en ramenant de trois à un mois la durée de préavis opposable au locataire quittant son logement en zone détendue à la suite d'un changement d'emploi volontaire[82].

<u>Proposition</u> : Renforcer les possibilités d'accès aux logements de court terme et limiter à un mois le délai de congés du bénéficiaire d'un bail locatif privé en cas de changement d'emploi (*cf.* fiche 2.6).

2.2.4. Conforter le rôle d'Action Logement en acteur de la mobilité géographique professionnelle des actifs implique de réussir sa réforme et de mieux évaluer son action

Les propositions de la mission impliquent de conforter le rôle d'Action Logement en acteur de la mobilité géographique professionnelle des actifs, ce qui exige d'une part, de réussir sa réforme et, d'autre part, de mieux évaluer son action à ce titre.

---

[79] *Cf.* fiche 2.4

[80] Ce bilan s'inscrirait dans le cadre du bilan annuel préconisé par la mission (*Cf.* fiche 2.7).

[81] En effet, les orientations dans le parc de logements-foyers obéissent à des processus différents selon les départements. Dans certains d'entre eux, l'orientation est faite via le système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), qui assure l'interface entre l'offre et la demande d'hébergement d'urgence et d'insertion, et dont le rôle a été étendu au logement de transition.

[82] L'article 15 de la loi n° 89 432 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs réserve actuellement cette possibilité aux locataires quittant un logement en zone tendue ou pour des motifs professionnels n'incluant pas le changement volontaire d'emploi.

2.2.4.1. La réforme d'Action Logement devrait lui permettre de mieux répondre aux enjeux de la mobilité géographique professionnelle

La réforme d'Action Logement, annoncée début 2015 et dont la mise en œuvre exige une disposition législative, apparaît comme une condition pour donner plus d'effectivité à l'accompagnement de la mobilité professionnelle par le logement. Action Logement pourra en effet intervenir à l'échelle régionale et nationale comme un réservataire unique de logement social. La réforme vise en outre à établir plus d'équité entre les salariés qui sollicitent son offre de service, quelle que soit la taille de leur entreprise. Elle prévoit en effet de distinguer la collecte, réalisée par une entité unique, de la gestion des dispositifs. Cette dernière sera confiée à des directions régionales qui se substitueront aux actuels CIL.

La mission recommande donc que la réforme d'Action Logement puisse effectivement être conduite dans un délai proche ainsi que dans les conditions prévues.

2.2.4.2. L'intervention d'Action Logement à ce titre devra être mieux suivie et évaluée

Parallèlement à cette responsabilité affirmée, il semble important qu'Action Logement puisse rendre compte annuellement de manière précise de cette priorité accordée à la mobilité professionnelle au travers de l'ensemble de ses dispositifs (attributions de logements sociaux, aides à la mobilité géographique des actifs, dispositif de cautionnement locatif).

La mission recommande en outre que l'efficacité des aides dédiées à la mobilité attribuées par les CIL fassent l'objet d'une évaluation externe afin d'améliorer le cas échéant leur effet de levier.

<u>Proposition</u> : Évaluer les dispositifs d'Action Logement, au regard de leur effet sur la mobilité géographique des actifs (*cf.* fiche 2.7).

2.2.4.3. L'accès au parc privé des actifs en mobilité géographique devrait être facilité par le nouveau dispositif de garantie locative

Le rôle d'Action Logement dans l'accompagnement de la mobilité géographique liée à l'emploi s'exerce également à travers l'aide au cautionnement pour l'accès de certaines catégories d'actifs au parc locatif privé. Le dispositif « VISA Logement emploi » (VISALE) qui prendra, à compter de 2016, le relais de la garantie des risques locatifs (GRL), apparaît de ce point de vue mieux adapté : il cible en effet des situations d'emploi qui rendent plus difficile l'accès au locatif libre (personnes encore en promesse d'embauche, en CDD ou sous contrat d'intérim) et sera gratuit pour le bailleur.

Il conviendra d'être attentif à la mise en œuvre de ce dispositif en zones tendues et d'apprécier s'il constitue un levier suffisant pour lever les obstacles à l'accès au logement de ces catégories de salariés. Il est prévu en outre d'étudier l'opportunité d'une extension de VISALE aux demandeurs d'emploi en mobilité. Si un tel élargissement était décidé, la mission propose de le cibler sur les jeunes demandeurs d'emploi engagés dans une mobilité résidentielle vers un territoire présentant de plus forte perspectives d'emploi, en lien avec sa proposition d'expérimentation (*cf.* 2.4.1. *infra*).

<u>Proposition</u> : Étudier l'opportunité et la faisabilité d'étendre le bénéfice du dispositif de cautionnement locatif VISALE aux mobilités résidentielles pour recherche d'emploi (*cf.* fiche 2.8).

2.3. Mieux accompagner les choix individuels de mobilité géographique liée à l'emploi

La mission a identifié certains leviers transversaux qui permettraient de faciliter les mobilités géographiques des actifs. **Toutefois, à ce stade de ses investigations, certaines de ses recommandations se limitent à des études de besoin ou de faisabilité préalables confiées aux administrations centrales ou aux services déconcentrés de l'État, en association avec les collectivités territoriales compétentes**.

2.3.1. Le poids des distances domicile-travail pourrait être allégé par le développement du covoiturage et du télétravail

Les distances entre le domicile et le travail affectent à la fois la qualité de vie des actifs en emploi et les décisions des actifs qui changent de poste ou reprennent un emploi. La mission a identifié des champs d'action qui permettraient de réduire le coût des mobilités pendulaires et de faciliter la prise d'un poste à distance.

D'une part, **le covoiturage apparaît comme une manière de réduire les coûts des transports et de permettre à certaines personnes d'accéder plus facilement à leur lieu de travail**. Son développement peut être facilité par plusieurs types de dispositifs, notamment les aires de covoiturage, les voies réservées à certains véhicules (notamment ceux qui ont un taux d'occupation élevé) et les plateformes de covoiturage de courte distance en ligne.

Les aires de covoiturage et les plateformes de mise en relation existent déjà, à l'initiative d'acteurs privés ou de collectivités publiques. Afin de mieux identifier les besoins, des études pourraient être engagées sur l'opportunité de développer des aires de covoiturage en milieu urbain.

En outre, devraient être identifiées les situations où l'absence d'initiatives privées pourrait justifier que des plateformes de covoiturage de courte distance soient développées par les collectivités publiques dans les endroits où cela est justifié. La mission a pris connaissance d'une telle plateforme développée par le Grand Lyon, qui réunissait 15 000 inscrits début 2015. L'échange de bonnes pratiques ou la mutualisation de logiciels entre collectivités territoriales pourraient contribuer à la mise en place de tels dispositifs.

En revanche, la mise en place de voies réservées sur les axes de circulation urbains ou interurbains serait une nouveauté et nécessite une réflexion approfondie. Un rapport sur le sujet doit être remis au Parlement par le ministre en charge des transports en 2016 en application de l'article 56 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte[83] : ce rapport ne concerne cependant que les voies interurbaines et il serait utile de demander aux administrations compétentes un rapport semblable sur l'opportunité de prévoir des voies réservées au covoiturage en milieu urbain.

Les études d'opportunité mentionnées ci-dessus pourraient être confiées aux services déconcentrés de l'État en charge des transports et de l'emploi qui pourraient s'associer, autant que possible, aux régions, aux départements, aux grandes municipalités.

---

[83] *« Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'opportunité de réserver, sur les autoroutes et les routes nationales comportant deux chaussées de trois voies séparées par un terre-plein central et traversant ou menant vers une métropole, une voie aux transports en commun, aux taxis, à l'auto-partage, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage. Il présente des propositions sur les modalités de contrôle du caractère effectif du covoiturage. Il évalue également l'impact que de telles mesures sont susceptibles de produire en termes de décongestion de ces routes selon les heures de la journée. Ce rapport propose les mesures législatives ou réglementaires permettant de lever les freins au déploiement des opérations opportunes. »*

<u>Proposition :</u> Encourager les solutions innovantes en matière de covoiturage (*cf.* fiche 3.1) :

- **étudier localement l'opportunité de réserver des voies et des aires pour le covoiturage sur les voies urbaines et interurbaines ;**
- **encourager le développement des plateformes publiques en ligne pour le covoiturage local.**

D'autre part, **le travail à distance apparaît comme un moyen de favoriser la mobilité sur le territoire** en allégeant les coûts de déplacement des personnes dont le lieu de travail est situé loin du domicile et en facilitant la décision de prise d'emploi à distance pour les personnes qui ne veulent ou ne peuvent pas déménager.

Or, certains facteurs pourraient potentiellement contraindre le développement du télétravail :

- d'un point de vue juridique, le télétravail pose des questions de respect des règles concernant la sécurité, la santé et l'hygiène sur le lieu de travail, qui s'appliquent dans leur intégralité. Par ailleurs la présomption de responsabilité de l'employeur pour les accidents ayant lieu sur le lieu de travail pose question et est une source d'insécurité juridique pour les entreprises ; enfin, l'annulation de plusieurs conventions collectives sur le forfait-jour par la Cour de cassation pourrait dissuader le développement du télétravail pour les travailleurs autonomes ;
- du point de vue de l'organisation et du collectif de travail, le télétravail peut comporter des désavantages pour le travailleur et pour l'entreprise, notamment l'effacement du sentiment d'appartenance à une entité et un possible isolement.

Des propositions ont été formulées récemment pour renforcer la sécurité juridique de la mise en place du télétravail par les entreprises. Le rapport *Transformation numérique et vie au travail* de M. Bruno Mettling (2015) préconise par exemple de sécuriser le forfait-jour, de diffuser les bonnes pratiques de l'organisation du travail à distance et de clarifier par accord d'entreprise la question de l'imputabilité en cas d'accident du travail dans le cadre du travail à distance[84]. Dans son rapport annuel pour 2014, la Cour de cassation préconise également d'énoncer *« dans la loi des exigences auxquelles doit répondre la convention collective qui prévoit la conclusion de conventions individuelles de forfait en jours en ce qui concerne la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs »*.

Par ailleurs, le développement de « tiers-lieux de travail »[85] (notamment télécentres et espaces de *coworking*) peuvent répondre aux exigences qui s'appliquent au lieu de travail et remédier aux risques d'isolement des télétravailleurs. En Île-de-France, selon le Conseil régional[86], il y aurait en 2014 64 télécentres et espaces de *co-working* en activité. Or, la Caisse des dépôts et consignations estimait en 2011 que la satisfaction de l'essentiel de la demande francilienne nécessiterait un réseau de 200 espaces de ce type à l'horizon 2020[87]. Le rapport de M. Bruno Mettling propose de développer des tiers-lieux pour l'accueil des télétravailleurs, en lien avec les collectivités territoriales[88].

---

[84] Il s'agit respectivement des propositions n° 11, 26 et 28 du rapport.

[85] « Terme générique englobant tous les espaces de travail qui se distinguent du bureau de l'entreprise et de la maison du télétravailleur » (*Le télétravail : des avantages pour les entreprises, les travailleurs et les territoires*, En Bref, Commissariat général à l'égalité des territoires, n°10, décembre 2015).

[86] Site Internet du Conseil régional d'Île-de-France.

[87] *Les enjeux territoriaux du déploiement des télécentres en France*, Caisse des dépôts et des consignations, 2011.

[88] Proposition n° 27.[89] « Feuille de route » de la conférence sociale du 19 octobre 2015 : *« le Gouvernement invitera les partenaires sociaux à revoir le régime du télétravail en révisant l'ANI de 2005 sur le sujet, qui doit être adapté pour tenir compte des nouvelles formes du télétravail (« coworking », nomadisme et télémanagement) et veiller à la préservation de la dimension collective du travail. »*

L'objectif de la proposition est de faciliter la mise en œuvre du télétravail en levant les obstacles qui pourraient s'opposer à son développement. La proposition comprend deux dimensions :

- afin de sécuriser le cadre juridique du télétravail, la mission recommande une évaluation par le ministère du travail de la faisabilité des propositions existantes ;
- elle propose en outre de recenser les dispositifs de soutien aux « tiers-lieux » mis en place par les collectivités territoriales, puis étudier localement les besoins et la manière d'encourager leur développement là où ils seraient utiles et où l'initiative privée n'intervient pas. Le parc de bureaux vacants appartenant à des collectivités publiques et pouvant être reconvertis en espaces de télétravail pourrait éventuellement être mobilisé selon des modalités à définir, à titre temporaire et expérimental. Ces études pourraient être menées au niveau local, par les services de l'État compétents ou par des prestataires externes.

Ces travaux pourraient s'inscrire dans le cadre du plan national de déploiement du télétravail annoncé par le Gouvernement le 13 mars 2015 dans le cadre du comité interministériel aux ruralités. La « feuille de route sociale » du 19 octobre 2015 prévoit par ailleurs que le Gouvernement invite les partenaires sociaux à réviser l'accord national interprofessionnel du 19 juillet 2005 sur le télétravail[89].

<u>Proposition</u> : Faciliter le développement du télétravail (*cf.* fiche 3.2).

2.3.2. Les obstacles à la mobilité liés à des contraintes familiales pourraient être atténués par une meilleure information et un accompagnement anticipé des mobilités

Les contraintes familiales (enfants, travail du conjoint) sont un frein important confirmé au plan statistique, comme le montre l'étude réalisée par l'INSEE pour le compte de la mission (*cf.* annexe III). Ce type d'obstacle est par nature difficile à lever, car il s'inscrit dans des schémas et des choix familiaux et individuels. Néanmoins, la mission a identifié quelques leviers susceptibles de faciliter ou d'encourager la mobilité géographique professionnelle.

Le premier levier concerne le mode de garde des enfants en bas âge. Une solution de garde satisfaisante constitue un avantage substantiel qui peut contribuer, parmi d'autres facteurs, à ancrer les parents sur leur territoire. Ainsi, en 2012, le taux de couverture des enfants âgés de zéro à trois ans par des modes de garde formels s'élevait à 54 %[90].

L'amélioration de ce taux de couverture relève principalement d'une politique de développement de l'offre de garde, que la mission n'a pas retenue dans son périmètre d'investigation. La mission estime néanmoins qu'une information plus complète et accessible en ligne serait également de nature à faciliter la recherche d'un mode de garde dans le lieu de destination des parents, mais aussi à les renseigner de manière fiable sur leurs chances réelles d'obtenir une place dans une crèche ou une halte-garderie.

La mission recommande un dialogue entre l'État et la CNAF et les acteurs locaux de la petite enfance, notamment les départements (en matière d'assistants maternels) et les communes (en matière de structures collectives d'accueil) afin :

---

[89] « Feuille de route » de la conférence sociale du 19 octobre 2015 : *« le Gouvernement invitera les partenaires sociaux à revoir le régime du télétravail en révisant l'ANI de 2005 sur le sujet, qui doit être adapté pour tenir compte des nouvelles formes du télétravail (« coworking », nomadisme et télémanagement) et veiller à la préservation de la dimension collective du travail. »*

[90] Haut conseil de la famille (HCF), « *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants* », 10 septembre 2015.

- d'encourager la publication en ligne et en temps réel d'informations à jour relatives aux crèches et haltes-garderies, par exemple sur le site *« mon-enfant.fr »* (nombre de berceaux disponibles, informations synthétiques sur les parents des enfants précédemment acceptés en crèche, informations sur les prochaines commissions d'attribution (nombre de berceaux à pourvoir et de demandeurs) ;
- de continuer d'enrichir les informations apportées par le site *« mon-enfant.fr »* et le site *« net-particulier.fr »*, d'encourager la participation des professionnels de la petite enfance à ces plateformes, et de s'assurer qu'elles couvrent tout le territoire avec la même qualité d'information.

<u>Proposition</u> : Publier en temps réel des informations complètes sur les places dans les structures collectives d'accueil de la petite enfance, continuer à développer l'information en ligne sur tous les « modes de garde formels » et à développer les plateformes de mise en relation des parents avec les professionnels de la petite enfance (*cf.* fiche 3.3).

Par ailleurs, pour les enfants d'âge scolaire, les mobilités professionnelles des parents peuvent entraîner un changement d'établissement scolaire, ce qui est susceptible de constituer un frein à la mobilité. En effet les enseignants ne progressent pas au même rythme dans le programme officiel et un élève peut avoir des difficultés à s'habituer au cours de professeurs employant des méthodes pédagogiques différentes ou être réticent à l'idée de quitter ses camarades de classe pour changer d'établissement. Ces phénomènes, ou la crainte de ces phénomènes, pourraient constituer l'une des explications au fait qu'avoir des enfants est corrélé, *toutes choses égales par ailleurs*, à une moindre mobilité, ce que démontre l'étude de l'INSEE réalisée pour le compte de la mission.

La mission a noté qu'il existait des dispositifs relativement souples, à l'échelle des établissements, permettant d'accompagner les élèves à divers titres. Cet accompagnement personnalisé, effectué en dehors des heures de classe, permet ainsi d'adapter l'enseignement aux besoins et aux difficultés individuelles des élèves. Depuis 2008, différents dispositifs de ce type ont été développés dans les écoles élémentaires, les collèges et les lycées. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation nationale a indiqué à la mission qu'il existait un certain nombre d'interlocuteurs internes aux établissements scolaires qui pouvaient être amenés à accompagner les nouveaux élèves (dirigeants d'établissement, conseillers principaux d'éducation, professeurs principaux, professeurs et délégués de classe), sans qu'il soit possible à ce jour de porter une appréciation générale sur la qualité effective de l'accueil, qui dépend de chaque établissement.

Afin de réduire les freins potentiels associés aux changements d'établissements, il est recommandé :

- d'offrir aux élèves concernés la possibilité de bénéficier des outils d'accompagnement personnalisé, et de promouvoir cette possibilité auprès des établissements et des élèves comme des parents d'élèves, afin de les rassurer quant aux conséquences de leur mobilité professionnelle ;
- d'encourager la qualité de l'accueil des nouveaux arrivants, pour mieux intégrer les enfants connaissant un déménagement dans leur nouvel établissement scolaire.

Cette proposition n'implique pas de réorientation significative de la politique d'accueil et d'accompagnement actuelle. Il s'agit en effet de généraliser, par instruction ou d'circulaire du ministère de l'Éducation nationale adressée aux établissements scolaires, l'ajout des changements d'établissement parmi les difficultés à traiter dans le cadre de l'accompagnement personnalisé et de sensibiliser les établissements aux problématiques des élèves en mobilité géographique dans leur nouvel établissement.

<u>Proposition</u> : Développer l'accueil personnalisé pour les enfants qui changent d'établissement scolaire en raison de la mobilité géographique de leurs parents (*cf.* fiche 3.4).

2.4. Favoriser l'apprentissage de la mobilité géographique chez les jeunes et utiliser la mobilité comme levier d'insertion professionnelle

2.4.1. Des modes d'apprentissage de la mobilité ou d'encouragement à la mobilité pourraient être expérimentés

En moyenne, les jeunes sont plus mobiles que les autres tranches d'âge. Néanmoins, de fortes disparités de mobilité existent entre les catégories socio-professionnelles et tous les jeunes n'ont pas l'occasion de faire l'expérience de la mobilité géographique, alors que cette mobilité est valorisée dans les débuts de carrière et qu'elle pourrait permettre à certains d'entre eux d'accroître leurs perspectives d'insertion et d'emploi à l'issue de leur formation initiale. Les acteurs de l'insertion et de la mobilité soulignent également l'existence de freins cognitifs ou psychologiques à la mobilité qui pourraient ancrer durablement certains jeunes sur leur territoire.

Par ailleurs, les territoires les moins dynamiques offrent moins de perspectives d'emploi et d'insertion aux jeunes qui y résident. Une recherche d'emploi centrée sur le territoire local a moins de chance d'aboutir, et la recherche d'un emploi à distance est plus difficile à mener. Ces phénomènes se combinent à des effets d'ancrage des individus, potentiellement plus forts dans les territoires peu dynamiques. Or, demeurer au chômage entre 20 et 30 ans peut avoir un effet sur la formation de leur capital humain et sur l'employabilité de long terme.

La mission a donc considéré que les jeunes constituaient un public à privilégier en matière d'opportunités de mobilité. En conséquence, elle propose d'expérimenter deux propositions visant à favoriser, dans un cadre infrarégional, la mobilité des élèves scolarisés dans l'enseignement professionnel et aux jeunes demandeurs d'emploi en insertion professionnelle.

La première proposition s'appuie sur l'idée que les filières professionnelles organisées par l'Éducation nationale, qui comportent des périodes de formation en entreprise[91], constituent un terrain propice à l'expérience de mobilité géographique temporaire, permettant l'apprentissage des savoir-faire associés à la mobilité (transports, vie dans un lieu nouveau, autonomie, levée des freins cognitifs). Elle consiste à organiser les périodes de stage ou de formation en entreprise à distance du domicile des élèves, dans une autre ville de l'académie.

Il est proposé que ces mobilités temporaires soient organisées au sein des académies et que leur développement devienne l'un des objectifs des recteurs d'académie. Il s'agirait d'offrir à ces jeunes en scolarité un apprentissage de la mobilité qui deviendrait ainsi une de leurs compétences utilisables tout au long de leur vie professionnelle.

La mise en œuvre pourrait notamment s'appuyer sur des structures récemment créées, les pôles de stages et les campus des métiers et des qualifications. Une expérimentation pourrait être menée dans plusieurs académies à la rentrée 2016.

<u>Proposition :</u> Encourager, pour les élèves scolarisés dans les filières professionnelles, les périodes de formation en milieu professionnel à distance de leur domicile (*cf.* fiche 4.1).

---

[91] À titre d'exemple, les formations sous statut scolaire préparant au baccalauréat professionnel comportent 22 semaines de périodes de formation en milieu professionnel et les formations menant au certificat d'aptitude professionnel comportent entre 12 et 16 semaines en entreprise.

La deuxième proposition consiste à permettre à des jeunes en insertion professionnelle de faire une mobilité géographique résidentielle dans le cadre de leur recherche d'emploi, dès lors qu'une telle mobilité leur permettrait de rejoindre un territoire plus prometteur au regard de leur projet professionnel.

Cette proposition repose sur l'idée qu'une recherche d'emploi à distance est plus difficile et que les territoires n'offrent pas tous les mêmes opportunités d'insertion et d'emploi. En effet, le territoire national se caractérise par des disparités très fortes en matière de situation du marché du travail d'une zone d'emploi à l'autre (taux de chômage, durée de chômage ou créations d'emploi). Par ailleurs, les analyses quantitatives conduites par la mission montrent que les écarts de taux de chômage sont très élevés au sein même des régions (davantage qu'entre les régions), ce qui permet d'envisager que le périmètre géographique de la présente proposition soit relativement modeste et que les mobilités qu'elle encourage aient lieu dans un cadre principalement régional.

La mission recommande de proposer aux jeunes qui le souhaitent un dispositif nouveau mis en œuvre par Pôle Emploi et les missions locales. Ce dispositif ne doit être ni imposé à son bénéficiaire, ni offert automatiquement selon une logique de guichet. Il doit être mis en œuvre à la suite d'un dialogue approfondi entre le potentiel bénéficiaire et son conseiller, permettant de s'assurer qu'il répond à un véritable besoin au regard de son profil et de son projet professionnel.

Au-delà de la définition du projet professionnel, ce dispositif doit inclure un accompagnement global pour ses bénéficiaires, en mobilisant à la fois les aides à la mobilité de Pôle Emploi (déplacement, double résidence), des solutions de logement temporaire (jusqu'à un an) et une formation ou un emploi aidé dans le lieu de destination à temps partiel, l'autre partie du temps étant consacrée à la recherche d'emploi. Ce dispositif implique une bonne articulation entre d'une part, les agences de Pôle emploi ou les missions locales du territoire de provenance et du territoire d'accueil ; d'autre part, la mise en œuvre, sur ce dernier, de partenariats en matière de logement notamment.

Il est recommandé de concevoir ce dispositif à titre expérimental dans une ou deux régions voire, au sein de ces régions, entre plusieurs zones d'emploi ciblées. Un comité de pilotage national pourrait être chargé d'assurer sa mise en œuvre et son suivi, associant Pôle Emploi, les services compétents de l'État, le Conseil national des missions locales (CNML) et les conseils régionaux concernés. Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) et le dispositif d'évaluation qu'il implique pourraient être utilement mobilisés.

<u>Proposition</u> : Proposer un nouveau dispositif d'aide à la mobilité, sous forme expérimentale, pour permettre à de jeunes demandeurs d'emploi, en fonction de leur profil et de la pertinence de leur projet, de rejoindre des zones d'emploi plus prometteuses dans le cadre de leur recherche d'emploi (*cf.* fiche 4.2).

2.4.2. L'obtention du permis de conduire pour les jeunes doit être facilitée et encouragée comme levier d'insertion professionnelle

Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de la réforme annoncée par le ministre de l'Intérieur le 13 juin 2014 pour diminuer les durées d'attente pour passer le permis de conduire après un premier échec à l'examen[92]. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques comprend notamment des dispositions, telles que la possibilité de confier l'examen de l'épreuve théorique du permis de conduire à des organismes agréés et la possibilité de recourir à des agents publics ou contractuels pour l'examen de l'épreuve de conduite, qui devraient contribuer à la diminution des délais moyens d'obtention du permis de conduire.

Le système français d'enseignement de la conduite automobile repose essentiellement sur le réseau des auto-écoles, seules structures dans lesquelles peut être pratiqué l'enseignement de la conduite à titre onéreux. L'exploitation d'un tel établissement nécessite un agrément préfectoral[93], délivré au vu notamment de garanties concernant les moyens de formation de l'établissement (locaux, véhicules, moyens matériels et modalités d'organisation de la formation) et de la qualification des personnels enseignants, qui doivent être titulaire d'une autorisation administrative spécifique délivrée par l'autorité préfectorale chargée notamment de contrôler ses qualifications professionnelles[94]. Les auto-écoles jouent également un rôle central dans la gestion de l'organisation de l'examen du permis de conduire. Ce modèle d'auto-école commence à être concurrencé par des plateformes numériques privées d'intermédiation entre les personnes souhaitant apprendre la conduite en vue de leur candidature et des enseignants de conduite qualifiés choisissant un statut de travailleur indépendant. Ces nouveaux modèles, encore très minoritaires, pourraient contribuer à diminuer les coûts du permis de conduire, en limitant leurs tarifs grâce notamment à des frais fixes supposément plus faibles que ceux d'un établissement classique.

La mission recommande de poursuivre les efforts déployés pour faciliter l'obtention du permis de conduire :

- en lançant une mission sur l'opportunité de faciliter l'émergence de modèles alternatifs d'enseignement de la conduite afin d'en réduire le coût, ce qui impliquerait notamment une réduction des exigences en matière de moyens pour la délivrance de l'agrément ;
- en offrant aux élèves scolarisés la possibilité d'apprendre le code de la route de manière autonome. Il est à ce titre proposé que des supports numériques d'entrainement à l'épreuve du code de la route soient mis à disposition des élèves au sein des établissements scolaires, pour permettre l'auto-apprentissage du code (accessibles depuis les postes des salles informatiques ou des centres de documentation et d'information des établissements).

<u>Proposition</u> : Faciliter l'obtention du permis de conduire (*cf.* fiche 4.3).

---

[92] Notamment le passage de la durée de l'épreuve pratique de 35 à 32 minutes prévu par l'arrêté du 2 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 19 février 2010 relatif aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire de la catégorie B et de la sous-catégorie B1.

[93] Article L. 213-1 du code de la route : « *L'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur d'une catégorie donnée […] et de la sécurité routière (…) ne peuvent être organisés que dans le cadre d'un établissement dont l'exploitation est subordonnée à un agrément délivré par l'autorité administrative* ».

[94] *Cf.* articles L. 212-1, R. 212-1 et suivants et R. 213-1 et suivants du code de la route.

2.5. Faire de la mobilité géographique un outil de sécurisation des parcours professionnels

La mobilité géographique conditionne dans certains cas la réalisation d'une mobilité professionnelle, que cette dernière :

- se fasse à l'intérieur d'une entreprise ou inclue une rupture du contrat de travail pour les salariés ;
- qu'elle passe ou non par une période de chômage ;
- qu'elle soit associée ou non à une évolution des compétences, à un changement de métier ou de secteur.

La prise en compte de ces enjeux est donc inhérente à l'anticipation des mutations économiques et à la gestion des restructurations au sein des entreprises, mais plus largement à la gestion des transitions professionnelles dans un contexte de carrières de plus en plus marquées par une alternance des situations dans l'emploi.

2.5.1. Les accords de mobilité internes doivent faire l'objet d'une évaluation avant d'envisager une modification du dispositif

La mission considère qu'il n'est pas possible, au vu des éléments disponibles à ce jour, de se prononcer sur l'utilité de ce nouvel outil de négociation pour favoriser la mobilité interne des salariés ou sur d'éventuelles modifications destinées à favoriser son appropriation. Elle recommande donc de rassembler les éléments de bilan nécessaires.

Ce bilan pourra s'appuyer :

- sur un recensement aussi exhaustif que possible des accords négociés, notamment au sein des accords de GPEC dans les entreprises de plus de 300 salariés ; ce bilan devra notamment établir le nombre de salariés concernés et leur répartition selon les tailles d'entreprises ;
- d'un bilan qualitatif auprès des employeurs et des représentants des salariés d'un échantillon d'entreprises sur les modalités d'application de ces accords, accompagné d'une analyse de la jurisprudence.

<u>Proposition</u> : Élaborer un bilan quantitatif et qualitatif des accords de mobilité (*cf.* fiche 5.1).

2.5.2. Le conseil en évolution professionnelle pourrait intégrer à moyen terme les besoins d'accompagnement des actifs en emploi qui anticipent une mobilité géographique

La mobilité géographique professionnelle de certains actifs en emploi peut nécessiter un accompagnement spécifique à la recherche d'emploi à distance, qui permette d'anticiper la rupture du contrat de travail, voire une réorientation professionnelle en lien avec les opportunités nouvelles offertes par le territoire d'accueil.

L'offre d'accompagnement des salariés encore en emploi est néanmoins dans ce cas limitée, les cadres bénéficiant toutefois de l'offre de service de l'APEC indépendamment de leur statut dans l'emploi.

Créé par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, le conseil en évolution professionnelle (CEP) constitue une offre de services d'information, de conseil et d'accompagnement personnalisés en matière de projet professionnel des actifs. Son cahier des charges l'oriente vers l'accroissement des aptitudes, des compétences et des qualifications pour la construction d'un projet professionnel. Il ne mentionne pas la question de la mobilité géographique et de son accompagnement.

Très récemment mis en place, ce dispositif est en train de monter en charge et doit être stabilisé avant toute évolution.

Néanmoins, la mission considère qu'il constitue un bon outil, à moyen terme, pour intégrer un offre de service d'appui à la mobilité géographique professionnelle des personnes en emploi, les aidant à entamer une recherche d'emploi à distance ou si nécessaire à construire un projet professionnel adapté aux spécificités du marché du travail qu'ils vont rejoindre. Il pourrait par ailleurs servir de vecteur d'information et d'orientation vers l'offre existante d'aides à la mobilité résidentielle. Cet outil apparaît particulièrement adapté aux problématiques propres aux conjoints d'actifs en mobilité géographique.

Proposition : Intégrer la thématique de la mobilité géographique au dispositif du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour aider les actifs à anticiper leurs transitions professionnelles (*cf.* fiche 5.2).

2.5.3. La mobilité géographique professionnelle pourrait être prise en compte dans le chantier du CPA

Inscrit dans la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015, le compte personnel d'activité (CPA) vise à rassembler, tout au long de la vie professionnelle de chaque personne, « les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel ». Ses principes de fonctionnement et son contenu doivent être précisés dans le cadre de la feuille de route sociale adoptée à l'issue de la conférence sociale du 19 octobre 2015.

À ce stade liminaire de la conception du CPA, la mission se contente donc de suggérer un ensemble d'enjeux et de réflexions sur la manière dont la mobilité géographique pourrait être prise en compte dans le projet.

La mobilité géographique ne se prête pas à une logique d'alimentation du compte, les actifs n'accumulant pas de droits à la mobilité géographique ou aux aides à la mobilité géographique, qu'ils pourraient « porter » et conserver d'un emploi à un autre. Des aides à la mobilité pourraient en revanche être utilisées à partir des points accumulés sur le compte, sous réserve qu'un principe de fongibilité[95] le permette.

Pour respecter l'esprit du dispositif, l'utilisation d'aides à la mobilité géographique dans le cadre du CPA pourrait respecter certaines conditions, en particulier l'accompagnement d'un projet de mobilité professionnelle et la mobilisation à la seule initiative du titulaire du compte. Ces aides et prestations seraient nécessairement ponctuelles et d'une certaine ampleur, ce qui exclut par exemple les aides ayant vocation à être versées régulièrement pour compenser les coûts de l'activité de recherche d'emploi auprès des demandeurs d'emploi (aides aux déplacements pour aller à un entretien d'embauche).

De manière générale, le site Internet du CPA pourrait par ailleurs permettre d'accéder à un ensemble d'informations et de prestations et aides accessibles.

[95] Possibilité d'utiliser les droits accumulés, quelle qu'en soit l'origine, pour mobiliser ou financer différents types de prestations (sans lien nécessaire entre la source d'alimentation et l'utilisation des droits).

Enfin, la mission souhaite souligner l'existence de deux points d'attention : le fait que certaines personnes n'accumulent pas de points en raison d'un éloignement durable de l'emploi et le risque d'un effet de substitution au détriment des dispositifs existants en faveur de la mobilité.

<u>Proposition</u> : Intégrer la mobilité géographique professionnelle dans le chantier et le contenu du compte personnel d'activité (*cf.* fiche 5.3).

2.6. Organiser la gouvernance des politiques concourant à la mobilité des actifs dans un cadre régional

La mobilité géographique liée à l'emploi n'est pas un champ de politique publique en soi. Elle fait par conséquent intervenir un paysage éclaté d'acteurs publics, ce qui pose des questions d'articulation au sein de l'État lui-même, entre les différents niveaux territoriaux et entre les opérateurs nationaux et locaux. Pour la mise en œuvre de ses recommandations, la mission propose un cadre de gouvernance visant à faciliter et à encourager la mobilité géographique des actifs, qui repose sur trois niveaux :

- une meilleure prise en compte des questions de mobilité au plan interministériel ;
- la définition et la mise en œuvre de politiques visant à encourager la mobilité des actifs dans un cadre régional ;
- une déclinaison au niveau des bassins d'emploi, prenant appui sur les intercommunalités. Il s'agit notamment d'inscrire Pôle Emploi et les missions locales dans un réseau d'acteurs pour créer des relais mais aussi faire prévaloir les besoins d'accompagnement à la mobilité.

2.6.1. La coordination interministérielle autour de la mobilité géographique liée à l'emploi doit être développée

Les administrations devraient être encouragées à tenir compte de l'impact de leurs politiques publiques sur la mobilité géographique des travailleurs. Elles pourraient y être incitées par circulaire interministérielle, ainsi que par l'intégration de cette problématique dans les études d'impact des textes législatifs. Certaines propositions de la mission impliquent en outre une coordination interministérielle spécifique et thématique :

- dans le domaine du logement (DHUP/ DGEFP) : l'élaboration et le suivi du partenariat Pôle emploi-Action logement ou encore la mise en œuvre du dispositif VISALE[96] ;
- dans le domaine des transports : l'accompagnement social à la mobilité met en jeu différents départements ministériels (DSCR, DGTIM, DGEFP, DGCS) qui pourraient être associés au déploiement des plates-formes de mobilité sous l'animation du CGET.

2.6.2. Le cadre régional est l'échelle privilégiée pour mettre en œuvre une politique visant à encourager la mobilité géographique des travailleurs

Au niveau régional, l'enjeu est de limiter le coût de la mobilité professionnelle vers les zones d'emploi dynamiques. Pourraient être confiées aux préfets de région la définition et l'animation, en partenariat avec les conseils régionaux, d'une politique visant à faciliter la mobilité géographique des actifs.

[96] Il convient de noter que ce dispositif s'intègre dans les mesures gouvernementales annoncées en février 2015 pour accompagner les chômeurs de longue durée.

Les nouvelles régions constituent en effet des espaces géographiques propres à faciliter les mobilités infra régionales et représentent, par leurs nouvelles compétences, un cadre approprié pour intégrer les différents leviers de la mobilité géographique (politique de l'emploi, développement économique, habitat, transports interurbains) et assurer une mise en cohérence au niveau infra régional. Deux acteurs majeurs sont par ailleurs organisés, ou en voie d'organisation, au niveau régional : Pôle Emploi et Action Logement.

Le sujet de la mobilité géographique des actifs pourrait ainsi être inscrit au programme des discussions avec les nouveaux exécutifs régionaux à l'occasion par exemple du bilan à mi-parcours des contrats de plan État-région (CPER), et devenir un volet transversal, associé à l'emploi, de la prochaine contractualisation.

2.6.3. Une déclinaison à l'échelle des bassins d'emploi prenant appui sur les intercommunalités

L'accompagnement de la mobilité implique en outre de mieux prendre en compte, à l'échelle des bassins d'emploi, les besoins liés à l'arrivée de nouveaux actifs. Leur satisfaction implique en particulier, comme la mission l'a souligné, un dialogue entre les acteurs de cette mobilité que sont Pôle Emploi et Action Logement avec les collectivités territoriales porteuses des politiques concernées (organisation de l'accueil de la petite enfance, définition de l'offre de logement et de critères partagés en matière d'attribution des logements sociaux, etc.). Il est donc nécessaire que ces acteurs nationaux s'organisent pour engager ce dialogue et, s'agissant de Pôle Emploi et des missions locales, identifier localement les dispositifs qui pourront être un relais pour faciliter l'implantation d'actifs en mobilité. La déconcentration d'une partie de l'enveloppe d'intervention de Pôle Emploi, et le développement, par ses agences locales, de partenariats vont dans ce sens.

C'est également au niveau infra régional, à l'exception de l'Île-de-France, que sont définis par les autorités organisatrices de transport des modes de tarification qui peuvent faciliter la mobilité des jeunes en insertion professionnelle. Afin de sensibiliser les autorités organisatrices de transport (AOT) à la définition de mesures de gratuité ou de réduction au bénéfice de ce public, ce sujet pourrait être inclus dans le volet « mobilité liée à l'emploi » des futurs contrats de plan et décliné dans leur volet territorial.

<u>Proposition</u> : Améliorer la gouvernance des politiques concourant à la mobilité géographique dans un cadre régional (*cf.* fiche 6.1).

CONCLUSION

La mobilité géographique est un des leviers de la lutte contre le chômage et plus généralement de l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. La mission n'a pas pour autant cherché à construire une « politique de la mobilité » dont l'objectif serait la mobilité pour elle-même. Elle a formulé un certain nombre de recommandations visant à permettre ou faciliter la mobilité des individus qui ne sont pas mobiles mais qui le seraient s'ils se trouvaient dans une situation personnelle ou un contexte institutionnel et normatif différents, ainsi que la mobilité des individus qui sont mobiles mais dont la situation personnelle ou familiale est rendue plus difficile par cette mobilité.

Ces recommandations ne sont pas de « grandes mesures ». Certaines d'entre elles se cantonnent à ce stade à prescrire des études ciblés sur des sujets novateurs. Néanmoins, par la modification de nombreux curseurs qu'elles impliquent, la mission nourrit le double espoir que ces propositions :

- puissent ouvrir des opportunités nouvelles à des personnes volontaires ;
- permettent d'obtenir des résultats, certes d'ampleur limitée, mais durables, en matière de réduction du chômage.

À Paris, le 29 janvier 2016

L'inspecteur des finances

Damien IENTILE

L'inspectrice générale des affaires sociales

Fadéla AMARA

L'inspecteur des finances

David KNECHT

L'inspectrice des affaires sociales

Isabelle ROUGIER

Sous la supervision
de l'inspecteur général des finances

Jean-Michel CHARPIN

L'inspectrice des affaires sociales

Charlotte CARSIN

Avec le concours de Nicolas LE RU,
inspecteur des finances adjoint

et Pierre-Alexandre POTTIER,
assistant de vérification

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	**REVUE DE LITTÉRATURE ACADÉMIQUE**
ANNEXE II :	**FREINS ET OBSTACLES À LA MOBILITÉ**
ANNEXE III :	**ÉTUDES QUANTITATIVES DES DETERMINANTS DE LA MOBILITE REALISEES PAR L'INSEE, POLE EMPLOI ET LA MISSION**
ANNEXE IV :	**DISPOSITIFS D'AIDE A LA MOBILITE : SITUATION FRANÇAISE ET COMPARAISONS INTERNATIONALES**
ANNEXE V :	**PROPOSITIONS**
ANNEXE VI :	**COMPARAISONS INTERNATIONALES PRODUITES PAR LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE**
ANNEXE VII :	**CONTRIBUTIONS AUX TRAVAUX DE LA MISSION DE M. ÉTIENNE WASMER**
ANNEXE VIII :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
ANNEXE IX :	**LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ D'ÉVALUATION**
ANNEXE X :	**LETTRES DE MISSION**

Annexe I

Revue de littérature académique

SOMMAIRE

1. LE ROLE DE LA MOBILITE GEOGRAPHIQUE DANS LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE ET LES PARCOURS PROFESSIONNELS DES ACTIFS 1

1.1. Une part du chômage pourrait être due à l'inadéquation géographique de l'offre et de la demande de travail 1

1.1.1. Les liens entre mobilité résidentielle et niveau de chômage 1

1.1.2. Les effets de la mobilité sur l'efficacité de la recherche d'emploi et les parcours professionnels 2

1.1.3. Des dynamiques territoriales de l'emploi inégales et un risque d'inadéquation croissante de l'offre et de la demande de travail 3

1.1.4. Les effets d'une plus grande mobilité résidentielle sur le taux de chômage sont difficiles à mesurer 5

1.2. À plus grande échelle, les mobilités quotidiennes constituent un enjeu d'accès et de maintien dans l'emploi 5

1.2.1. À l'échelle urbaine, la notion de « spatial mismatch » fait partie des facteurs d'explication des inégalités territoriales en matière d'emploi 5

1.2.2. L'isolement spatial et les difficultés de déplacement peuvent être discriminants dans l'accès à l'emploi 7

1.2.3. Différents regards académiques coexistent sur les politiques de mobilité mises en œuvre par les pouvoirs publics 8

2. LA MESURE, LES DETERMINANTS ET LES LEVIERS DE LA MOBILITE EN FRANCE 10

2.1. Analyse de la mobilité résidentielle 10

2.1.1. En comparaison avec les autres pays européens, la France se situe plutôt parmi les pays à mobilité résidentielle élevée 10

2.1.2. Des relations mobilité-emploi différenciées selon l'âge, la catégorie sociale et le genre 12

2.1.3. D'autres déterminants individuels : la situation en emploi, le statut dans le logement et la situation familiale et sociale 14

2.1.4. Des freins liés au fonctionnement des marchés et à certaines politiques publiques 16

2.2. Analyse de la mobilité quotidienne pendulaire 18

2.2.1. Un contexte général d'augmentation des mobilités et des temps de trajet domicile-travail 18

2.2.2. Les facteurs des disparités dans les mobilités quotidiennes 19

2.2.3. Les mobilités difficiles et contrariées : des approches par les territoires et par les individus 19

3. PRINCIPALES RÉFÉRENCES CITÉES 22

1. Le rôle de la mobilité géographique dans la lutte contre le chômage et les parcours professionnels des actifs

1.1. Une part du chômage pourrait être due à l'inadéquation géographique de l'offre et de la demande de travail

Les travaux de Diamond, Mortensen et Pissarides, couronnés par le prix Nobel d'économie en 2010, ont mis en valeur le rôle de l'appariement dans le fonctionnement du marché du travail et dans l'explication de la coexistence empirique de chômage et d'emplois non pourvus. Dans ce cadre théorique, la distance géographique entre l'emploi et le lieu de résidence du travailleur *(« spatial mismatch »)* fait partie, parmi d'autres, des facteurs pouvant expliquer les frictions entre l'offre et la demande de travail.

1.1.1. Les liens entre mobilité résidentielle et niveau de chômage

Plusieurs travaux ont cherché à expliquer les écarts de taux de chômage entre les pays par les différents degrés de mobilité résidentielle des ménages, ainsi que les mécanismes jouant sur ses coûts (statuts d'occupation du logement, les liens sociaux de proximité...). Ces travaux s'appuient principalement sur le constat des écarts de mobilité entre les pays européens et les États-Unis, ainsi qu'entre les pays du Nord et du Sud de l'Europe.

À partir d'une corrélation manifeste des taux de chômage et de propriété dans les pays de l'OCDE, Oswald (1999) fait l'hypothèse que les écarts de niveau de chômage entre les régions et les pays de l'OCDE s'expliquent par la répartition du mode d'occupation des logements entre propriétaires et locataires : une augmentation de 10 points de pourcentage de la proportion de propriétaires occupants entraînerait une hausse d'environ 2 points du taux de chômage.

La corrélation entre taux de chômage et taux de propriétaires est néanmoins difficile à interpréter, car le taux de chômage des propriétaires occupants est plus faible que celui des locataires (paradoxe d'Oswald). Les différentes études économétriques ne permettent pas de valider l'hypothèse microéconomique selon laquelle les propriétaires, toute chose égale par ailleurs, resteraient davantage au chômage que les locataires en raison d'une réticence à vendre leur logement (*cf. infra*). Selon Costes et El Khasmi (2013), l'analyse des études empiriques réalisées en Europe montre qu'il n'existe pas de consensus sur l'existence d'un effet négatif de la propriété immobilière sur le marché du travail selon les pays étudiés et les méthodes utilisées. En France, Brunet, Havet et Lesueur (2012) que les propriétaires français au chômage retrouvent un emploi plus rapidement que leurs homologues locataires toutes choses égales par ailleurs. Néanmoins, s'ils ont des retours à l'emploi plus élevés sur le marché local, les locataires du parc social et plus encore les propriétaires ont des taux de retour à l'emploi plus faibles lorsqu'un déménagement s'impose (Barcelo, 2006).

L'absence de validation empirique des mécanismes microéconomiques sous-jacents de l'hypothèse d'Oswald a invité à rechercher d'autres facteurs explicatifs (Blanchflower et Oswald, 2013).

Rupert et Wasmer (2009) modélisent l'effet conjoint des coûts de transport et des rigidités du marché du logement sur le fonctionnement du marché du travail. Selon eux, les coûts de transport couplés aux rigidités du marché du logement pourraient expliquer près de 4 points d'écart entre les taux de chômage entre l'Europe et les États-Unis.

Un taux de propriétaire élevé peut avoir des effets indirects, en contribuant à tendre le marché locatif et à diminuer la mobilité des actifs des zones les plus défavorisées vers les zones dynamiques en raison du renchérissement des loyers. Construit sur ces hypothèses, le modèle établi par Head et Lloyd-Ellis (2008) permet de retrouver au niveau agrégé une relation positive entre chômage et taux de propriétaires, quand bien même la proportion de propriétaires au chômage est plus faible que celle des locataires. Selon le CAS (2010), *« l'analyse empirique, sans donner de réponse formelle sur le canal par lequel transite le paradoxe d'Oswald, tend plutôt à confirmer que ce sont les effets indirects de l'équilibre général qui dominent »*[1].

Dans des travaux récents, Eyméoud et Wasmer (2015) mettent en avant le rôle de la mobilité géographique dans le chômage des jeunes. D'une dispersion des taux de chômage nettement plus élevée que celle des autres travailleurs, les auteurs déduisent un déficit de mobilité des jeunes dû à un marché de l'emploi trop tendu dans les grandes agglomérations créatrices d'emplois.

Pour l'OCDE (2011), les politiques du logement peuvent faciliter la mobilité résidentielle et un meilleur appariement sur le marché du travail (*cf. infra 2.1.4.1*).

1.1.2. Les effets de la mobilité sur l'efficacité de la recherche d'emploi et les parcours professionnels

D'après la théorie économique, l'augmentation du champ de la recherche d'emploi augmente les chances de trouver un emploi adapté à ses qualifications. À l'inverse, une moindre mobilité augmente la durée du chômage et la probabilité d'occuper un emploi moins adapté à ses aspirations et à ses qualifications.

Plusieurs travaux empiriques vérifient cette hypothèse, notamment :

- Cavaco et Lesueur (2004) étudient à partir de données de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 1995 la sensibilité de la durée des épisodes de chômage aux contraintes spatiales rencontrées au cours de la prospection. Ils concluent sur l'influence fortement significative de la mobilité sur la durée de l'épisode de chômage : la durée du chômage est d'autant plus faible que les individus investissent dans la mobilité spatiale, que celle-ci reflète un élargissement de la durée domicile travail ou d'une décision collective du ménage de déménager ;
- Buckel et Van Ham (2003) à partir de données britanniques, montrent qu'une plus grande mobilité augmente les chances d'accéder à un emploi conforme à sa qualification.

L'Enquête Génération 98 donne des éléments sur les effets d'une migration sur la vie professionnelle des jeunes sortis de formation initiale en 1998[2] :

[1] La note en conclut que « *les politiques publiques visant à élargir le parc locatif pourraient donc être plus efficaces que les politiques ciblées directement sur la mobilité des chômeurs* ».

[2] L'enquête évalue les effets d'une migration en comparant directement les trajectoires professionnelles des migrants et des non-migrants. Il ne s'agit donc que d'effets apparents, qui ne tiennent pas compte d'autres facteurs qui peuvent induire des différences entre ces deux populations. De plus, les migrations peuvent aussi bien être la cause que la conséquence de certains événements professionnels.

- changer d'entreprise accroît les opportunités de se stabiliser professionnellement, d'accéder à un emploi à temps complet et à une promotion. La mobilité géographique renforce ces effets, notamment pour les ouvriers ou employés, qualifiés ou non ;
- changer d'entreprise expose aussi plus fortement les jeunes au risque de passage à temps partiel ou de déclassement ; ce risque est néanmoins atténué lorsque le changement d'entreprise s'accompagne d'une mobilité géographique.

Les effets de la mobilité géographique sur les parcours professionnels ne sont par ailleurs pas univoques. Une mobilité résidentielle, notamment dans le cas des couples biactifs, peut être aussi la cause d'une perte d'emploi. Ce phénomène expliquerait que le taux de mobilité établi à partir des données du recensement soit supérieur pour les chômeurs que s'agissant des actifs (Courgeau et Pumain, 1993). Selon Dinaucourt (2002), le changement de région de résidence est le premier facteur de risque de devenir chômeur en 2000, devant le fait d'être employé en CDD.

Plus récemment, Sigaud (2015) a montré, à partir des données de l'enquête Emploi de l'INSEE, que si la mobilité résidentielle interdépartementale des chômeurs coïncide avec une plus grande probabilité d'entrer dans l'emploi, cette coïncidence s'est réduite depuis les années 1970 et tend à ne se vérifier que *« pour les chômeurs de sexe masculin, jeunes (15-29 ans) et très diplômés (niveau bac + 2 ou supérieur ».* S'agissant des actifs en emploi, il montre qu'une mobilité coïncide avec un plus grand risque de sortir de l'emploi. Cependant, cette étude présente des limites assez fortes signalées par l'auteur. En particulier :

- les *« données disponibles ne contiennent pas d'informations sur les motifs des mobilités ni sur le séquençage des mobilités géographiques et professionnelles : elles n'offrent donc pas la possibilité d'étudier d'éventuelles relations causales entre les deux »*. Dans certains cas, c'est la perte d'emploi qui entraîne un déménagement, expliquant la coïncidence observée, sans que la mobilité puisse être considérée comme la cause de la perte d'emploi ;
- les données utilisées n'offrent qu'un *« jeu restreint de variables explicatives »* (sexe, âge, diplôme) qui occulte le rôle potentiel de variables manquantes pouvant expliquer la mobilité et la perte d'emploi.

1.1.3. Des dynamiques territoriales de l'emploi inégales et un risque d'inadéquation croissante de l'offre et de la demande de travail

La Prospective des métiers 2022 de la DARES et de France Stratégie (2015) synthétise les principaux travaux relatifs à la dynamique de création d'emplois sur le territoire depuis le début des années 2000.

Les créations d'emplois ont concerné en premier lieu :

- les territoires attractifs d'un point de vue résidentiel, localisés essentiellement dans le sud-est de la France et la façade atlantique ;
- les territoires structurés autour du tertiaire productif et résidentiel, essentiellement métropolitains, en particulier les métropoles de Rennes, Nantes ou Toulouse.

Ces territoires ont été relativement préservés par la crise, même si cette dernière a révélé la fragilité de certains territoires résidentiels. Depuis 2008, les écarts se sont accrus avec les territoires les moins dynamiques : les territoires à dominante industrielle et les territoires Nord-Est et du Centre.

Pour Laurent Davezies (2011), cette « fracture territoriale » devrait continuer à s'accroître sous l'effet de la métropolisation, sans être compensée par les mécanismes de solidarité publique. Les mécanismes de « métropolisation » et les gains de productivité tirés de la concentration spatiale des activités économiques ont fait l'objet d'une abondante littérature d'économie géographique[3]. Cette tendance est confirmée par la prospective des métiers 2022 précitée :

- les perspectives d'emploi apparaissent plus favorables pour les territoires de l'Ouest et du Sud, si l'on suppose que le dynamisme de l'emploi est étroitement corrélé à l'attractivité résidentielle et à la dynamique de la population ;
- l'évolution des emplois renforcerait la fragilité des espaces ruraux, des petites villes et des villes moyennes, où se concentrent les métiers les plus « fragiles » (métiers agricoles, ouvriers industriels, certains employés administratifs), alors que les métropoles concentrent les métiers à fort potentiel de création d'emplois.

Pour Davezies (2011), les migrations constitueraient une possibilité d'ajustement majeure pour répondre aux chocs « asymétriques » qui affectent les territoires subnationaux, les transferts de solidarité étant de moins en moins en mesure de compenser les inégalités spatiales.

Si la littérature économique s'est beaucoup intéressée à la mobilité entre les pays de la zone euro, les mobilités sub-nationales peuvent aussi jouer un rôle dans l'ajustement des chocs asymétriques. En 2013, cinq fois plus de personnes ont changé de région (NUTS2) au sein d'un même pays qu'entre deux pays de l'Union européenne, ce ratio étant stable par rapport à 2005-2006 (Commission européenne, 2015). Beyer et Smets (2014) analysent comment les marchés du travail européens se sont ajustés à des chocs régionaux et nationaux de demande de travail : ils estiment qu'en Europe comme aux États-Unis, la mobilité de la main-d'œuvre explique environ 50 % de l'ajustement de long terme à un choc asymétrique régional. L'ajustement prendrait néanmoins deux fois plus de temps en Europe (10 ans) qu'au États-Unis (5 ans)[4].

D'après les travaux statistiques de l'INSEE, les migrations accompagnent les dynamiques économiques, la croissance de l'emploi et de la population étant très liées dans les territoires. Depuis le début des années 1990, la croissance du PIB des régions est fortement corrélée à celle de la population : l'activité tend à se développer dans les régions où la demande est stimulée par la hausse de la population, et à l'inverse les apports migratoires tendent à être plus importants dans les régions dynamiques (Brière et Clément, 2014). Néanmoins, le rapport de l'Observatoire des territoires (CGET, 2014) remarque que *« l'emploi dans les différentes zones d'emploi a évolué davantage en fonction du dynamisme démographique que du nombre initial d'habitants (et donc d'une main d'œuvre potentielle) »*.

Selon Davezies (2011), les migrations n'accompagnent que partiellement les mutations économiques. Certes, les zones d'emploi en difficulté ont globalement une progression démographique ralentie et un solde migratoire négatif. Néanmoins, cette vision serait partielle : les populations des territoires très pénalisés se porteraient vers d'autres, proches et à peine moins pénalisés.

[3] Cette littérature ne sera pas développée ici.

[4] Le rôle d'ajustement de la mobilité de la main d'œuvre serait moins fort en cas de choc spécifique à un pays, ce qui soulignerait le maintien de freins importants à la mobilité entre les pays de l'Union européenne, qui n'entre pas dans le champ de la mission.

1.1.4. Les effets d'une plus grande mobilité résidentielle sur le taux de chômage sont difficiles à mesurer

Il n'existe pas de mesure satisfaisante de la part du chômage due au « spatial mismatch ».

Lemoine et Wasmer (2010) proposent une estimation du chômage résultant du « mismatch géographique » à partir de la méthode de Layard (Layard et al. 1991), en mesurant les disparités de chômage entre les différentes zones d'emploi du territoire français (*cf.* explication de ces indicateurs et de leurs limites en annexe III).

En France, l'évolution du taux de chômage et des emplois vacants entre 2008 et 2013 tend à montrer une dégradation de la qualité de l'appariement sur le marché du travail. Selon le rapport du COE (2013), l'évolution du taux de chômage et d'emplois vacants (au sens européen et mesuré par l'enquête ACEMO) depuis la crise en France semble révéler d'importants problèmes structurels. Tandis qu'au début de la crise, la forte hausse du chômage s'est accompagnée d'une baisse du taux d'emplois vacants, depuis 2009, le taux de chômage a poursuivi sa hausse à un rythme soutenu sans que l'on constate de baisse forte du taux d'emplois vacants.

Aucune étude ne permet néanmoins de documenter la part explicative de la dimension géographique dans l'évolution du chômage structurel en France depuis 2008.

Les travaux existant aux États-Unis tendent à minorer le rôle du « mismatch » géographique dans la hausse du chômage aux États-Unis entre 2006 et 2009. Pour Aysegul, Song, Topa, Violante (2012), l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail, dans toutes ses dimensions, pourrait expliquer un tiers de l'augmentation du chômage aux États-Unis pendant cette période, mais sans qu'aucun effet géographique ne soit néanmoins identifié.

Par ailleurs, selon une étude récente portant sur les États-Unis, l'impact microéconomique de la mobilité sur l'efficacité de la recherche d'emploi ne se traduit pas forcément par des effets significatifs au niveau macroéconomique. À partir de données issues d'un site de recherche d'emploi privé aux États-Unis, Marinescu et Rathelot (2014) montrent que si l'élargissement de la zone de recherche d'emploi des chômeurs améliorerait l'appariement, la plupart des emplois étant suffisamment près des demandeurs d'emploi pour que cela n'ait que peu d'impact sur le taux de chômage agrégé.

1.2. À plus grande échelle, les mobilités quotidiennes constituent un enjeu d'accès et de maintien dans l'emploi

1.2.1. À l'échelle urbaine, la notion de « spatial mismatch » fait partie des facteurs d'explication des inégalités territoriales en matière d'emploi

La notion de *« spatial mismatch »* trouve son origine dans les études urbaines pour expliquer les taux de chômage élevés des populations noires des quartiers centraux des villes d'Amérique du Nord. À la suite de plusieurs émeutes urbaines qui touchent ces quartiers dans les années 1960, Kain (1968) émet l'hypothèse qu'une des causes principales du chômage de ces populations réside dans la déconnexion spatiale entre les quartiers de centre-ville où elles habitent et les banlieues où les emplois peu qualifiés ont été délocalisés.

Cette hypothèse a été depuis discutée et reprise par une très abondante littérature académique[5], les travaux empiriques ayant précédé les modèles théoriques apparus dans les années 1990 (Gobillon, Selod, Zenou, 2007). L'existence et l'ampleur du phénomène, tout comme la part à lui accorder dans le traitement des questions sociales, reste débattue, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les travaux français sont plus récents et émergent au début des années 2000 (Sylvie Fol, 2009).

D'un point de vue théorique, plusieurs contributions (notamment Gobillon, Selod, et Zenou précités) résument les mécanismes sous-jacents qui peuvent expliquer les effets négatifs de la distance géographique à l'emploi :

- le refus des travailleurs d'effectuer des trajets domicile-travail trop longs et coûteux relativement à la rémunération attendue ;
- la réduction de l'efficacité de la recherche d'emploi, par exemple en raison d'une moins bonne information sur le marché du travail ;
- l'incitation moins forte des travailleurs à rechercher un emploi en raison des coûts moins chers de l'immobilier dans leur lieu de résidence ;
- un coût de recherche d'emploi trop élevé qui amène à réduire le périmètre de prospection ;
- la réticence des employeurs vis-à-vis de trajets domicile-travail qui nuisent à la productivité des travailleurs.

En France, les études urbaines documentent l'hypothèse d'une déconnexion spatiale croissante entre l'emploi peu qualifié et les lieux d'habitat populaire :

- la relocalisation des activités économiques, en particulier industrielles, s 'est traduite par une déconnexion spatiale entre l'emploi et les lieux de résidence ouvriers traditionnels. Le département de Seine-Saint-Denis est emblématique de ces évolutions. Plus récemment, pour L'Horty et Sari (2010), le retour à l'emploi plus long des habitants de Paris s'expliquerait principalement par le déplacement des emplois tertiaires vers la périphérie francilienne[6] ;
- l'étude de la périurbanisation tend à montrer que l'accession à la propriété des employés et des ouvriers s'est traduit par un éloignement des centres-villes plus important que pour les cadres. Wenglenski (2003) conclut à l'existence disparités significatives dans l'accessibilité au marché de l'emploi des différentes catégories sociales. Les 75 % de l'emploi accessibles en moyenne en une heure de déplacement par un actif francilien se décomposent en un marché de l'emploi égal aux 4/5ème des emplois de sa catégorie pour un cadre, contre les deux tiers pour les ouvriers. Les transports en commun, qui constituent les moyens de déplacement les plus abordables économiquement, sont plus discriminants à l'encontre des catégories sociales modestes dans la mesure où les résidences des ouvriers ainsi que leurs emplois sont sur-représentées dans les zones peu denses et moins bien desservies.

[5] Pour une présentation plus exhaustive de cette littérature, notamment pour sa partie nord-américaine, se référer à Gobillon, Selod, et Zenou (2007), Fol (2009).

[6] Selon les auteurs, d'autres facteurs explicatifs peuvent avoir un rôle aggravant, notamment la difficulté d'accéder à un logement social, qui réduirait ensuite d'autant le périmètre de la recherche d'emploi du bénéficiaire, les politiques sociales locales ou la part importante du travail informel dans la capitale.

La distance à l'emploi et la mobilité ne sont néanmoins qu'un type de facteurs explicatifs potentiels des « effets de territoire » dans les inégalités d'accès à l'emploi, les effets négatifs de la concentration des populations défavorisées dans certains quartiers qui dépassant la problématique de l'isolement spatial et de la mobilité[7].

Les travaux économétriques peinent d'ailleurs à distinguer le rôle propre de la mobilité et de l'accessibilité de celui d'autres effets localisés dans l'explication des disparités locales du chômage.

- pour Gobillon, Magnac et Selod (2011), travaillant sur le retour à l'emploi en Île-de-France, seules 30 % des disparités intercommunales de l'emploi sont expliquées par des différences dans les caractéristiques individuelles observables des chômeurs. Leurs travaux ne permettent pas cependant pas d'isoler et hiérarchiser les différents facteurs qui peuvent expliquer des 70 % restants, notamment ce qui relève du fait de vivre dans un quartier défavorisé (réseaux sociaux, etc.), de la discrimination des employeurs en raison du lieu de résidence, du manque d'accessibilité et de mobilité proprement dits ;
- les travaux réalisés dans le cadre de la fédération « Travail, emploi, et politiques publiques » du CNRS approfondissent l'étude des inégalités territoriales d'accès à l'emploi et soulignent la pluralité des déterminants des fractures spatiales en la matière. Pour L'Horty et Petit (2013), en matière de politique de la ville, *« la persistance des problèmes sociaux des quartiers s'expliquerait à la fois par la distance physique aux emplois ; par la mauvaise adéquation entre les compétences des personnes et le niveau de qualification prérequis pour occuper les emplois accessibles ; par l'isolement institutionnel et social des quartiers ; ou encore par le déficit de réseaux sociaux, pourtant déterminants dans la recherche d'emploi dans un pays où seules 30 % des offres passent par Pôle Emploi »*.

1.2.2. L'isolement spatial et les difficultés de déplacement peuvent être discriminants dans l'accès à l'emploi

Pour Orfeuil (in Orfeuil et Ripoll, 2015), la France est passée en moins de deux siècles d'une société stationnaire à une société de mouvement *« où la libération des capacités de mouvement dans l'espace, par les institutions comme par le progrès des techniques de transport, a été importante, et où la mobilité devient une norme susceptible d'être demandée aux individus »*. Dans ce contexte, les analyses de la mobilité ont mis en avant les effets de plus en plus discriminants de celle-ci sur le plan social et les effets de l'immobilité sur les processus d'isolement social et spatial.

Éric Le Breton (2005) souligne les contraintes qui pèsent sur la mobilité des personnes en situation précaire :

- d'une part, les personnes sont moins qualifiées seraient soumises à un fort impératif de mobilité en raison d'une fragmentation temporelle et spatiale de l'emploi (emplois atypiques, horaires décalés) ;
- d'autre part, elles auraient de faibles moyens pour répondre à ces injonctions, en raison du faible équipement automobile des ménages modestes.

[7] Les travaux sur les « effets de quartiers » cherchent *« à évaluer les conséquences, en matière professionnelle et sociale, du fait de vivre dans un quartier pauvre dans des conditions d'isolement social et spatial potentiellement néfaste »* (Sylvie Fol, 2009)

Son ouvrage, construit à partir d'enquêtes réalisées auprès d'allocataires des minima sociaux engagés dans les activités des structures d'insertion sociale et professionnelle, décrit une situation dite « d'insularité », *« de personnes durablement assignées à des territoires étroits et empêchées d'accéder aux ressources de la vie quotidienne par des difficultés de mobilité »*. Cette situation s'expliquerait principalement par un déficit de moyens de déplacement, mais *« bien d'autres éléments sont à prendre en compte dans les registres des capacités psychomotrices des individus, de la cognition de l'espace ou encore de l'illettrisme »*. Une enquête de la DREES (2004) auprès des parents isolés, des individus percevant l'ASS et les allocataires du RMI fait ressortir les difficultés de mobilité dans la recherche d'emploi.

L'Horty et al. (2014) présente les travaux explorant l'effet du fait de disposer du permis de conduire et d'une automobile sur l'accès à l'emploi. En se limitant aux données françaises :

- Avrillier, Hiver et Kramartz (2009) font le constat qu'il existe peu d'études sur l'effet de la détention du permis de conduire sur l'emploi, les deux variables étant endogènes. Ils montrent que les hommes jeunes et urbains ont plus de difficulté d'accès à l'emploi après 1997, date à laquelle la disparition du service militaire a fait baisser le taux de détention du permis de conduire parmi cette population. L'étude n'est néanmoins pas en mesure de distinguer ce qui relève de l'effet du permis de conduire d'autres services rendus par le service militaire ;
- à partir de données exhaustives nationales, Duguet, Goujard et l'Horty (2009) montrent qu'un pourcentage d'équipement en automobile dans une commune à un impact significatif sur sa durée de chômage. Duguet, Lhorty et Sari (2009) confirment ce résultat sur des données régionales sur les temps de transport domicile-travail en Île-de-France, ainsi que Brunet et Lesueur (2004) dans la région Rhône-Alpes ;
- L'Horty et al. (2014), évaluant l'efficacité d'aides au permis accordées à des jeunes en insertion, notent un effet « permis », l'obtention du permis étant associée positivement et significativement au fait de percevoir ou non un salaire, sans qu'il soit néanmoins possible d'établir un lien causal entre les deux éléments. Par ailleurs, les aides aux permis ont un effet positif sur l'accès à l'emploi, différencié selon les sexes.

Les différents types de difficultés rencontrées par les individus sont développés *infra* (*cf.* 2.2.3 *infra* sur les mobilités difficiles ou contrariées).

1.2.3. Différents regards académiques coexistent sur les politiques de mobilité mises en œuvre par les pouvoirs publics

Des politiques de mobilité ont été mises en place pour remédier aux « inégalités de mobilité » décrites par la recherche académique et ont elles-mêmes fait l'objet de travaux.

Selon Fol (2009), la notion de « droit de la mobilité » s'est imposée dans les politiques de transport en France à travers des politiques territorialisées de désenclavement des quartiers pauvres. Plusieurs étapes peuvent être distinguées :

- en 1982, la Loi d'orientation des transports intérieurs institue les plans de déplacement urbains et définit le principe d'un « *droit au transport pour tous dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix* » ;
- à partir des années 1990, les politiques de la ville intègrent un volet « transport » visant à réduire les inégalités de mobilité par une action ciblée sur les quartiers prioritaires ;
- ces politiques de désenclavement se sont accompagnées de politiques tarifaires, la loi SRU (2000) rendant obligatoire les aides tarifaires aux transports des personnes en situation de précarité financière.

Fol (2009) fait l'hypothèse qu'en France, au Royaume-Uni comme aux États-Unis, ces politiques ont évolué en allant de réponses collectives par les transports en commun à une conception *« où c'est l'aptitude à la mobilité individuelle qui est privilégiée, à la faveur d'un contexte de priorité au retour à l'emploi »* : la mobilité individuelle prend une importance croissante dans les politiques sociales, comme une *« composante de l'employabilité » :*

- les aides à la mobilité font désormais partie *« de la boîte à outils des politiques de retour à l'emploi »*. Alors qu'elles étaient portées principalement par les acteurs de l'économie sociale et solidaire, *« elles ont été relayées par des actions plus institutionnelles dans le domaine de l'insertion professionnelle »* ;
- dans le domaine des transports, l'offre est de moins en moins cantonnée aux transports collectifs traditionnels avec le développement des services de transport à la demande, qui relèvent pour la plupart des collectivités locales (Castex, 2007) ;
- se développent aussi des dispositifs d'aide au passage du permis de conduire - la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) mettant en place à partir des années 90 un programme « Apprentissage de la conduite et insertion professionnelle » ; « le permis de conduire à un euro par jour » est mis en place au début 2006 et prévoit la prise en charge par l'État des intérêts des emprunts bancaires liés à financer le passage du permis des jeunes de 18 à 25 ans.

Deux courants sociologiques peuvent être distingués sur ces questions.

L'un met l'accent sur la mobilité considérée comme une nouvelle norme sociale imposée à tous et plaide pour la mise en œuvre de politiques destinées à compenser les inégalités de mobilité, notamment dans l'accès à l'emploi. Ces travaux académiques ont nourri l'action publique, mais pour Orfeuil (in Orfeuil et Ripoll, 2015), *« la question du droit à la mobilité n'a pas encore trouvé la place qui devrait être la sienne dans les débats de société et la France paraît dans une certaine mesure en retard par rapport à la Grande-Bretagne et aux États-Unis ».* Il avance trois raisons : une préférence pour les mesures passives d'accompagnement du chômage par rapport aux mesures d'activation du marché du travail, une confiance excessive dans les capacités des transports en commun et une difficulté à intégrer l'usage nécessaire d'un véhicule individuel pour certaines populations.

L'autre courant met en garde contre le « mobilo-centrisme », qui valoriserait la mobilité « *en elle-même et pour elle-même* » (Ripoll in Orfeuil et Ripoll, 2015) et négligerait *« la nature plus ou moins contraignante des déplacements »* ainsi que la rationalité des résistances individuelles ou collectives à la mobilité. En matière d'accès à l'emploi, l'accent mis sur la mobilité peut contenir *« un risque de rétrécissement des perspectives politiques »*, et tendre *« à faire oublier que la distance spatiale aux emplois n'est pas nécessairement déterminante dans l'exclusion du marché du travail »* : *« les politiques centrées sur la formation professionnelle, mais aussi la lutte contre les discriminations à l'embauche, ont un rôle important à jouer, tout comme celles susceptibles de renforcer les réseaux sociaux des ménages pauvres ou de développer l'emploi local »* (Fol 2009). Il conduirait par ailleurs à négliger les coûts de la mobilité pour les ménages pauvres, notamment les coûts de « l'automobilité », ainsi que les ressources tirées de l'ancrage et de la proximité.

2. La mesure, les déterminants et les leviers de la mobilité en France

2.1. Analyse de la mobilité résidentielle

2.1.1. En comparaison avec les autres pays européens, la France se situe plutôt parmi les pays à mobilité résidentielle élevée

2.1.1.1. Les données existantes

Dans leur article joint au rapport Wasmer et Lemoine (2010), Baccaïni et Laferrère (complément F) établissent une synthèse sur la mesure de la mobilité résidentielle en France sur une longue période.

Les principales sources sont les recensements de population, en particulier pour appréhender la géographie des mobilités, et les enquêtes sur échantillons pour analyser leurs déterminants. La mobilité résidentielle peut être évaluée par les taux de mobilité et la durée d'occupation du logement.

Le taux annuel de mobilité résidentielle en France (part des ménages ayant changé au moins une fois de logement pendant un an) est de l'ordre de 10 %. Le taux annuel de migration géographique (mobilité résidentielle impliquant un changement de commune, département ou région) est plus faible et diminue quand la distance augmente.

2.1.1.2. Les comparaisons internationales

Les comparaisons internationales de la mobilité résidentielle sont fondées sur les taux de mobilité et contiennent d'importantes limites méthodologiques, liées notamment aux sources statistiques et au choix des mailles géographiques retenues.

Plusieurs sources permettent des comparaisons internationales :

- l'Eurobaromètre 2005 permet d'établir des taux de mobilités annuels par pays (à partir de la date du dernier déménagement, quelle que soit la distance) qui sont méthodologiquement comparables avec ceux des États-Unis. La France apparaît en 4ème position derrière la Finlande, le Danemark et le Royaume-Uni. Selon Molloy et al., (2011), les États-Unis apparaitraient en troisième position dans ce classement ;
- Rupert et Wasmer (2007) comparent des statistiques de mobilité en Europe et aux États-Unis, basées sur l'US Census pour les États-Unis et sur le panel européen des ménages en Europe. Aux États-Unis, le taux de mobilité annuelle atteindrait 15,5 % et serait nettement supérieur à l'Europe ;
- l'enquête *European Labor Force Survey* interroge les personnes d'âge actif sur leur mobilité dans l'année qui précède et établit des taux de mobilité annuels à partir de la nomenclature NUTS2 (régions d'une population comprise entre 800 000 et 3 millions d'habitants, globalement comparable à la population de nombreux États américains selon Molloy et al. précitée).

Utilisant cette source, la Commission européenne (2015) publie des extractions des taux annuels de mobilité subnationale en 2013 des personnes d'âge actif :

- il existe d'importantes différences de taux de mobilité régionales entre les pays de l'Union européenne, la France apparaissant comme le troisième pays dernière le Royaume-Uni et le Danemark, à un niveau comparable avec la Belgique puis l'Allemagne. Des pays comparables en termes de taille, comme la Pologne ou l'Espagne, ont des taux de mobilité régionaux très inférieurs ;
- la France se caractérise par ailleurs, avec l'Espagne, par une forte disparité des taux de mobilité entre les régions, au contraire de l'Allemagne, de l'Italie ou du Royaume-Uni où la dispersion des taux de mobilité entre régions est faible (Commission européenne, 2015) ;
- les taux de mobilité interrégionaux dans les pays européens restent néanmoins bien en dessous des taux de mobilités interétatiques aux États-Unis. En faisant l'hypothèse que les régions NUTS2 sont comparables à beaucoup d'États américains en termes de population, la mobilité dans les pays de l'Union européenne est d'environ 80 % des estimations basses concernant les États-Unis.

Les tendances observables entre l'Europe et les États-Unis sont divergentes, puisque la mobilité des actifs aux États-Unis depuis 30 ans tend à diminuer après un maximum atteint dans les années 1980. Cette tendance longue serait fortement corrélée avec une baisse du nombre des transitions professionnelles, les évolutions conjoncturelles du marché du logement ou du travail n'ayant qu'une faible part explicative (Molloy, Smith, Wozniak, 2014). Pour ces auteurs, la baisse des transitions professionnelles et géographiques est davantage liée à une diminution des bénéfices à en attendre qu'à une augmentation de leur coût.

2.1.1.3. Les évolutions temporelles

La mobilité résidentielle en France se caractérise par une hausse sur longue période (1954-2006). À partir des résultats de l'enquête de recensement de 2004, Baccaïni (2005) montre que la mobilité résidentielle a légèrement augmenté entre 1999-2004 par rapport aux années 1990. Entre 1999 et 2004, plus de trois individus sur cent ont changé de département chaque année, et près de deux sur cent ont changé de région, ce qui représentait le taux le plus élevé atteint depuis 50 ans.

Debrand et Taffin (2005) s'appuyant sur les enquêtes Logement, trouvent que le taux de mobilité à quatre ans est assez stable de 1984 à 1996 et a augmenté de 1996 à 2002. Ces évolutions sont confirmées par Laferrère (2007), l'ancienneté dans le logement ayant légèrement baissée entre 1996 et 2002.

Pour Laferrère (2007), ces tendances cachent des évolutions très divergentes selon le groupe d'âge auquel on appartient. Depuis 1992 l'ancienneté dans le logement augmente chez les retraités, demeure assez stable chez les 40-64 ans, mais diminue régulièrement chez les ménages de moins de 40 ans. Globalement, la mobilité a augmenté pour les ménages d'âge actif et diverge de celle des retraités.

2.1.2. Des relations mobilité-emploi différenciées selon l'âge, la catégorie sociale et le genre

2.1.2.1. Les jeunes sont plus mobiles, en lien notamment avec leur insertion dans la vie active

La plus grande mobilité résidentielle des jeunes ménages ressort de toutes les études statistiques. Gobillon (2001) en rappelle les principales explications théoriques : les jeunes anticipent de tirer d'une migration des gains supérieurs, car ils peuvent valoriser une migration sur une plus longue période et seront moins sensibles que les plus âgés aux incertitudes pesant sur les conditions de vie dans la région où ils envisagent de s'installer.

Les enquêtes Génération du Céreq donnent des indications sur la mobilité géographique des jeunes à leur sortie de formation initiale :

- pour la génération 1998, 40 % des jeunes ont changé de zone d'emploi durant leur sept premières années de vie active ; ce taux est stable pour la génération 2004 ;
- plus de sept fois sur dix, ces changements s'accompagnent aussi d'un changement de département, et environ une fois avec un changement de région ;
- près d'un jeune migrant sur trois réalise effectue une mobilité de retour : après sept ans de vie active, il réside dans la zone d'emploi où il habitait lors de son entrée en classe de sixième.

Pendant les trois premières années de vie active, une forte mobilité géographique accompagne une période d'ajustement sur le marché du travail. Au bout de trois ans de vie active, seuls 33 % des jeunes travaillent toujours dans l'entreprise dans laquelle ils ont débuté ; 20 % ont changé mais en restant dans la même zone d'emploi ; 47 % ont changé d'entreprise et de zone d'emploi.

Les jeunes entre 18 et 24 ans, qu'ils soient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ou entrés dans la vie active, tendent à se concentrer dans les grandes villes (Brutel, 2010). En 2006, les aires urbaines de Paris, Lyon, Marseille-Aix, Lille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg, Montpellier, Grenoble, Rouen et Nancy concentrent la moitié des jeunes de 18 à 24 ans, mais seulement un tiers de la population totale. Au sein des espaces urbains, les jeunes se concentrent dans les villes-centres. À partir de 25 ans, l'entrée dans la vie active se traduit par une moindre attractivité de certaines villes étudiantes. L'attractivité des zones transfrontalières pour les jeunes adultes est très nette : 20 % des 25 à 29 ans des aires urbaines de Genève-Annemasse, Annecy, Montbéliard, Thionville ou Bâle-Saint-Louis, n'y résidaient pas cinq ans plus tôt.

Les jeunes diplômés sont plus mobiles, en particulier pendant les trois premières années de vie active : le taux de migration est cinq fois plus important que celui des sans diplômes, mais l'écart s'atténue car la différence n'est plus que de un à deux après la cinquième année de vie active.

Selon les dernières études régionales publiées par l'INSEE (2015), à partir des résultats du recensement, les mobilités interrégionales et internationales contribuent à *« redessiner une carte du capital humain »*, 37 % des diplômés et étudiants du supérieur vivant dans une région différente de celle où il est né (selon les contours des nouvelles régions) et un diplômé et étudiant du supérieur sur huit est né à l'étranger (un sur cinq en Île-de-France). L'Île-de-France est la première bénéficiaire de ces effets migratoires avec 26 % des diplômés et étudiants du supérieur vivant en France, mais seulement 19 % qui y sont nés.

2.1.2.2. L'articulation entre la mobilité résidentielle et la mobilité professionnelle diffère fortement selon les catégories socio-professionnelles et le niveau de qualification

L'ensemble des études statistiques montre, de manière stable, de fortes différences de degré de mobilité en fonction des catégories socio-professionnelles et niveaux de qualification. Ces écarts s'expliquent notamment par des différences en matière de taille du marché du travail ainsi que d'opportunités et de coûts liés à la mobilité. Ainsi, les actifs les moins qualifiés, les ouvriers et les employés :

- ont des emplois correspondant à des compétences plus standardisées qui s'inscrivent plus souvent dans un marché du travail local ;
- peuvent moins attendre d'une mobilité en matière de rémunération, de qualité de l'emploi et de perspectives de carrière (Drapier et Jayet, 2002) ;
- mobilisent plus fortement leurs réseaux familiaux, la localisation de la parentèle des ménages employés et ouvriers étant beaucoup plus fondée sur la proximité que chez les autres catégories sociales, en particulier les cadres (Bonvalet, Gitman, Grafmeyer, 1999). Cette proximité explique notamment le recours plus fréquent aux services rendus en matière :
    - de recherche d'emploi ; les ouvriers et les employés sont plus souvent introduits auprès d'un futur employeur par un membre de leur famille que les cadres supérieurs (Bonvalet, Gotman, Grafmeyer) ;
    - de garde des enfants (Déchaux, 1994).

Pour Vignal (2005*), « déménager pour retrouver un emploi est donc une pratique plutôt socialement discriminante, davantage intégrée par les personnes ayant un niveau de qualification et de diplôme élevé et ayant la possibilité de trouver une situation professionnelle ailleurs »*.

Drapier et Jayet (précités) mettent en avant que les gains recherchés par la migration d'un jeune débutant en recherche d'emploi sont profondément différents en fonction du niveau de formation initiale et de ses difficultés d'insertion sur le marché du travail :

- les migrations des jeunes disposant d'un bon niveau de formation dépendent essentiellement des différentiels de valorisation du capital humain et des salaires locaux ; la probabilité de trouver un emploi représentant une moindre contrainte ;
- la stratégie de recherche d'emploi des jeunes moins qualifiés est davantage conditionnée par la probabilité d'obtenir un emploi, les écarts de salaires restant par ailleurs assez faibles.

Sur des données anciennes (enquête Céreq sur la génération sortant d'étude en 1998), ils observent des différences quant à la fréquence des migrations des jeunes mobiles : les moins qualifiés sont moins nombreux à migrer, mais parmi eux, se déplacent plusieurs fois et obtiennent plus souvent des emplois précaires.

Une seconde source de différenciation des comportements provient des directions des migrations : *« Alors que le marché parisien s'avère attractif pour les plus éduqués (...), les moins éduqués ont davantage tendance à quitter ce marché et ne le rejoignent pas s'ils n'y vivent pas initialement. Par conséquent, il semble que l'insertion des moins éduqués se réalise plus particulièrement en province ».*

2.1.2.3. Des effets de « genre » peuvent pénaliser les femmes sur le marché du travail

Les études tendent à montrer que les comportements migratoires jouent négativement sur l'intégration des femmes sur le marché du travail. Le risque de devenir chômeur suite à une migration est trois fois plus élevé pour une femme que pour un homme (Dinaucourt, 2002).

Pour Vignal (2006), l'Enquête emploi 1992 révèle qu'au sein des personnes en couple, une proportion deux fois moindre de femmes que d'hommes en recherche d'emploi envisagent de déménager. Le travail du conjoint est un obstacle au déménagement beaucoup plus souvent cité par les femmes que par les hommes dans cette situation.

Cette donnée est confirmée par Pailhé et Solaz (2008), à partie du panel européen des ménages 1994-2001 : 15 % des femmes contre seulement 5 % des hommes qui ont quitté un emploi pour des raisons personnelles déclarent l'avoir fait en raison de la mobilité professionnelle de leur conjoint.

Selon les mêmes auteurs, les migrations de couple ont des impacts différents suivant les sexes : la migration a plutôt un effet négatif sur la situation professionnelle des femmes pendant l'année qui suit la migration. Les femmes retrouvent ensuite un niveau de rémunération équivalent à la période antérieure à la migration. À l'inverse, la migration a plutôt un impact positif sur le revenu des hommes, ce qui montre que les femmes suivent plus souvent leur conjoint en mobilité professionnelle.

D'après l'enquête Génération 98 du Céreq, le déménagement pour un autre zone d'emploi n'a pas les mêmes effets apparents pour les femmes et pour les hommes, pour lesquels il semble davantage plus souvent associé à un retour vers l'emploi :

- parmi les hommes qui n'avaient pas d'emploi en début de la cinquième année de vie active, 85 % de ceux qui ont migré travaillent au bout de la septième année de vie active contre seulement 58 % des non-migrants ;
- en revanche, le fait de changer de lieu de résidence n'augmente pas les chances de travailler des jeunes femmes sans emploi, sauf si elles vivent seules. Au contraire, la migration augmente le risque de perdre son emploi pour celles qui travaillent, en particulier celles qui ont un conjoint. Parmi les jeunes femmes qui travaillaient et vivaient en couple en début de cinquième année de vie active, 16 % de celles qui ont migré n'ont plus d'emploi deux ans plus tard, contre 11 % des non-migrantes.

Les jeunes femmes tendent à être plus mobiles que les hommes les trois premières années, ce qui est à mettre en relation avec une décohabitation plus précoce, en particulier chez les moins diplômés : les jeunes femmes sorties du système scolaire sont trois fois plus nombreuses que leurs homologues masculins à déménager et changer de zone d'emploi durant les trois premières années de vie active.

Néanmoins, chez les non-diplômés, ces décohabitations féminines, plus précoces que celles des jeunes hommes, restent « *moins directement conditionnées par l'insertion professionnelle* » (Galland, 2000, cité par Mortain et Vignal, 2013). La décohabitation peut être associée à des rôles familiaux de substitution qui circonscrivent à la mobilité au territoire de la parenté et sont faiblement émancipateurs (Mortain et Vignal, 2013).

2.1.3. D'autres déterminants individuels : la situation en emploi, le statut dans le logement et la situation familiale et sociale

Encadré 1 : Résultats d'une enquête récente sur les déterminants individuels de l'appétence pour la mobilité géographique liée à l'emploi

À l'occasion du colloque « Emploi et territoires » (octobre 2015), le Conseil d'orientation pour l'emploi a fait réaliser une enquête par l'Institut CSA sur un échantillon de 1 105 individus en emploi et 506 chômeurs interrogés sur une période s'étendant du 3 au 12 octobre 2015. L'une des thématiques de cette enquête portait spécifiquement sur l'emploi et la mobilité géographique, en différenciant les actifs en emploi des chômeurs.

La synthèse des résultats portant sur cette thématique est reproduite ci-dessous :

« Salariés et chômeurs sont assez partagés sur la question de la mobilité : une majorité d'entre eux (56 % et 55 %) déclarent ainsi ne pas être prêts à déménager pour trouver un emploi, tandis que des

proportions presque semblables affirment le contraire (44 % et 45 %).

Cette propension à déménager peut varier selon la situation locale de l'emploi : elle est plus forte dans les communes où le chômage est élevé. Elle tient aussi à des considérations propres à la personne, sans lien direct avec le marché local de l'emploi : les CSP+ et les jeunes sont ainsi les plus enclins à déclarer être prêts à changer de territoire pour rechercher un emploi, tandis que les ouvriers et employés et les plus âgés déclarent au contraire plus souvent qu'ils ne sont pas prêts à le faire. Les femmes notamment sont plus réticentes à déménager, y compris quand elles sont au chômage : seules 38 % déclarent être prêtes à déménager, contre 53 % des hommes. Elle tient enfin au lien avec le territoire : les personnes n'étant pas nées là où elles habitent sont nettement plus enclines à déménager.

Les freins déclarés à la mobilité sont principalement de deux ordres : personnels et financiers. Si le fait de ne pas s'éloigner de ses proches est la première raison citée par salariés et chômeurs (45 % chez les deux), ces deux catégories se distinguent sur les autres raisons citées. Les chômeurs citent ainsi fréquemment le coût d'un déménagement (38 %), tandis que les salariés citent plus souvent l'attachement à leur territoire (47 %).

À défaut de déménager, de nombreux chômeurs sont toutefois prêts à de plus grands sacrifices que les salariés pour trouver un emploi. Près de la moitié d'entre eux (46 %) se disent ainsi prêts à changer de métier ou de secteur, suivre une formation (42 %) ou accepter un emploi à temps partiel (43 %). Un chômeur sur trois (33 %) se dit même prêt à « accepter un emploi moins bien rémunéré », et 21 % accepteraient « des horaires plus contraignants ».

La mobilité géographique semble pouvoir s'envisager de manière large pour ceux qui déclarent être prêts à déménager : 68 % des salariés prêts à déménager déclarent être prêts à changer de région, tout comme 69 % des chômeurs. Le temps de déplacement domicile-travail semble en revanche ne pas devoir dépasser un certain seuil, puisque salariés et chômeurs estiment à 1 heure ce temps de trajet (aller-retour) maximum. Celui-ci est toutefois un peu plus élevé dans l'agglomération parisienne (72 minutes pour les salariés, 76 minutes). »

Source : « Emploi et territoires », document de présentation des résultats du sondage de l'Institut CSA pour le Conseil d'orientation pour l'emploi (octobre 2015).

2.1.3.1. S'ils ont des comportements migratoires proches des personnes en emploi, les chômeurs ont plutôt une moindre probabilité de déménager

En théorie, les effets du chômage sur la mobilité sont ambivalents, avec une plus forte incitation à accepter un emploi mais aussi une plus grande aversion au risque, de moindres ressources pour faire face aux coûts de la mobilité et un moindre accès à l'information sur le marché du travail (Gobillon, 2001).

Empiriquement, les ménages dont la personne de référence est au chômage ont une moins grande probabilité d'être mobiles, notamment sur une longue distance (Gobillon, 2001, Emond et Arnoult, 2014). Selon Emond et Arnoult (2014), il semble que quand les chômeurs sont mobiles, c'est plus souvent vers des communes qui ont des caractéristiques moins favorables.

2.1.3.2. La biactivité des couples, les enfants et certains modes de sociabilité favorisent l'ancrage territorial

Courgeau et Mérion (1995) ont montré à partir de l'Enquête Emploi que la bi-activité des couples augmente la probabilité qu'ils restent sédentaires. Cette contrainte a ainsi participé au phénomène de métropolisation des actifs, puisque les milieux urbains denses peuvent offrir une gamme d'emploi diversifiée, propice aux couples biactifs.

Pour David, Janiak et Wasmer (2010), il existe une forte corrélation entre les taux de mobilité constatés par pays et le type de capital social accumulé : dans les pays du Sud, moins mobiles, les contacts avec la famille, des amis ou des voisins sont plus nombreux, alors que les pays du Nord valorisent davantage la fréquentation de clubs ou d'associations, moins associée à la proximité. La nature plus ou moins locale de ce capital expliquerait les disparités de taux de mobilité entre les pays du Nord et du Sud de l'Europe, l'investissement dans le capital social de proximité et la probabilité de déménager étant fortement corrélés. Pour ces auteurs, le capital social peut constituer un frein à la mobilité, vouant à l'échec toute réforme « classique » du marché du travail et invite à mobiliser des leviers portant davantage sur les comportements culturels et sociaux.

2.1.4. Des freins liés au fonctionnement des marchés et à certaines politiques publiques

2.1.4.1. Les effets liés au marché du logement et à sa fiscalité

Les principaux freins à la mobilité résidentielle soulignés par la littérature relèvent du fonctionnement du marché du logement et de ses rigidités.

Pour Davezies (2011), la mobilité est « contrariée » : elle est entravée par de puissants facteurs d'immobilité liés aux différents statuts d'occupation du logement. Les territoires les plus dynamiques sont aussi les plus inaccessibles aux populations les plus fragiles : ce sont les actifs qui souffrent le plus des destructions d'emplois qui sont le plus « piégés » dans les territoires.

Eyméoud et Wasmer (2015) mettent en particulier l'accent sur les difficultés d'accès au logement des jeunes dans les grandes agglomérations, pénalisés dans les trois secteurs d'accès au logement :

- l'accession à la propriété est limitée par l'insuffisance d'apport personnel, le moindre accès au crédit et une mobilité professionnelle qui limite l'espoir de rester durablement dans le même logement ;
- la faible rotation des occupants du parc HLM laisse une place limitée aux jeunes travailleurs ; la part des moins de 30 ans chefs de ménage dans le parc social est passé de 15 % en 2000 à 11,6 % en 2006 ; cette part décroît avec la taille des unités urbaines (13 % en 2006 dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants, mais respectivement 10 % et 8 % en banlieue parisienne et à Paris). Les auteurs concluent qu'une *« meilleure allocation des places à destination des publics jeunes est possible »*.

L'OCDE (2011) estime pour sa part :

- que les allocations logement ne semblent pas autant entraver la mobilité résidentielle et la mobilité de la main-d'œuvre que le logement social, car elles sont portables et valorisables dans tout le parc locatif ;
- que les écarts de prix du logement entre les régions, causés par une évolution de la demande et la rigidité de l'offre, peuvent réduire la mobilité géographique, les ménages résidant dans les régions où l'immobilier est le moins cher devant supporter un surcoût en cas de mobilité. Dans les pays de l'OCDE où l'offre de logement neuf est plus réactive, la mobilité résidentielle tend à être plus élevée. À titre d'exemple, l'OCDE estime qu'augmenter l'élasticité-prix de l'offre de logement aux Pays-Bas au niveau moyen de l'OCDE permettrait une augmentation de 2,3 points du taux de mobilité ;

- qu'assouplir le contrôle des loyers et la régulation des relations entre locataires et bailleurs augmenterait l'offre locative et faciliterait la rotation des locataires. Le contrôle des loyers tend à être plus strict dans les pays où le secteur locatif est important, comme en République tchèque, en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Suède, mais plus souple aux Royaume-Uni ou aux États-Unis. Les relations entre les locataires et les bailleurs tendent par ailleurs à être davantage réglementées dans les pays d'Europe occidentale. Une réglementation plus stricte serait un frein à la mobilité résidentielle : d'une part, les locataires de logement dont les loyers sont réglementés ont une moindre incitation à déménager, d'autre part la protection du locataire peut diminuer le retour sur investissement des bailleurs et les désinciter à la location. Ces deux effets peuvent réduire la fluidité du marché locatif et diminuer la mobilité résidentielle ;
- que limiter les coûts de transaction renforcerait la mobilité résidentielle, ce qui impliquerait de réformer la fiscalité et la réglementation qui limite la concurrence entre les intermédiaires du marché immobilier (agences de notariat et agences immobilières). Les coûts de transaction varient considérablement selon les pays de l'OCDE, allant de plus de 14 % de la valeur immobilière en Belgique, en France et Grèce à moins de 4 % en Islande et au Danemark, ces coûts incluant les impôts, les frais d'enregistrement dans le cadastre, les frais des notaires et des agences immobilières. Pour l'OCDE (2009), un même rendement pourrait être obtenu par des taxes moins distorsives comme celles portant sur le consommation ;
- qu'un accès facilité au crédit peut permettre une plus grande mobilité résidentielle, en offrant aux ménages davantage de logements et en facilitant le financement des coûts du déménagement, cet effet étant d'autant plus important pour les jeunes ménages qui ont moins accumulé d'épargne ; un taux d'endettement élevé peut néanmoins augmenter le risque qu'une situation de *« negative equity »* freine la mobilité des ménages propriétaires.

Les DMTO sont régulièrement présentés comme un frein à la mobilité. Des études ont montré que les impôts portant sur les transactions immobilières entraînent des distorsions sur le marché du logement (réduction sous-optimale de la mobilité, ex. Davidoff et Leigh, 2013) mais que leur effet sur le marché du travail n'est pas établi (Hilber et Lyytikäinen, 2013). La mission n'a pas eu connaissance d'études de ce type portant sur l'effet des DMTO en France, en dépit de l'expérience naturelle constituée par leur hausse (de 3,8 % à 4,5 % maximum) dans certains départements à partir de 2014.

Des propositions de réforme ont été formulées à plusieurs reprises par des rapports : suppression des DMTO et transfert sur la taxe foncière (CAS, 2010), progressivité des DMTO sur le modèle britannique (CAE, 2015).

Un autre aspect de la fiscalité du logement a fait l'objet de propositions de réforme : le régime fiscal des « propriétaires-bailleurs » en mobilité, qui gardent la propriété de leur logement initial et paient l'impôt sur le revenu sur les loyers perçus (CAS, 2010).

2.1.4.2. Les effets liés au marché du travail et aux politiques de l'emploi

Si la mobilité résidentielle des ménages peut faciliter l'appariement entre l'offre et la demande de travail, elle est aussi le résultat du fonctionnement du marché du travail et de ses institutions. Un haut niveau de chômage national à tendance à réduire les incitations au mouvement, les demandeurs d'emploi n'ayant pas envie de payer le prix de la migration vers des régions plus dynamiques s'il y a de fortes chances pour qu'ils y restent au chômage (Bentolila, 1997, Pissarides et Wadsworth, 1989, cités par Wasmer et Lemoine, 2010). Plusieurs caractéristiques du marché du travail (indemnisation du chômage, protection de l'emploi, protection du marché des biens, compression salariale) ont aussi un effet potentiellement négatif sur la mobilité, en réduisant notamment les bénéfices pour les individus d'une migration d'une région fragilisée vers des régions dynamiques (Hassler et al., 2000, 2005, Ljunqvist and Sargent, 1998, 2002, Bertola and Ichino, 1995, Wasmer, 2006, Bertola and Rogerson 1997 cités par David, Janiak et Wasmer, 2010).

Peu d'études traitent de l'effet des politiques de l'emploi sur la mobilité géographique. Les points de vue peuvent être contradictoires. Certains sociologues (notamment Fol, 2009) soulignent que le caractère injonctif des politiques de mobilité mises en œuvre dans le cadre des politiques de l'emploi. Pour Mortain et Vignal (2013) , *« les missions locales sont porteuses à la fois d'un modèle d'insertion par l'emploi et d'une logique d'émancipation du jeune, notamment vis-à-vis de sa famille (Trautmann et al. 2006). Elles relaient en outre les injonctions récurrentes du marché du travail à la mobilité géographique pour l'emploi, même si les données statistiques montrent que cette mobilité est plus réduite chez les jeunes faiblement diplômés »*.

Eyméoud et Wasmer (2015) défendent plutôt un effet négatif des politiques de l'emploi sur la mobilité des jeunes. Il est relativement plus facile de sortir du chômage vers un contrat aidé dans les villes où le marché de l'emploi est détendu que dans les villes où il est tendu, ce qui suggère que les contrats aidés servent à faire sortir du chômage majoritairement des jeunes individus dans les communes où le marché du logement locatif est faiblement tendu et l'activité économique restreinte plutôt que dans les zones où il est le plus facile de retrouver un emploi. Ainsi, *« si l'on accepte aisément l'idée que ces zones économiquement faibles doivent recevoir des aides publiques pour se développer et continuer d'exister, il faut également accepter l'idée que l'on y oriente consciemment des jeunes individus vers des emplois aidés plutôt que de les aider à rejoindre un autre bassin d'emploi plus dynamique pour trouver un emploi classique ».*

2.2. Analyse de la mobilité quotidienne pendulaire

2.2.1. Un contexte général d'augmentation des mobilités et des temps de trajet domicile-travail

L'évolution générale se caractérise par une augmentation des déplacements domicile-travail, en particulier dans les villes. Il existe un accroissement des distances domicile-travail. La croissance des distances au travail a augmenté de 56 % entre 1975 et 1990, alors que la distance moyenne des résidences à la ville-centre n'a augmenté que de 12 % sur la même période.

Le rapport de l'Observatoire des territoires 2014 (CGET, 2015) établit une carte de l'indice d'inadéquation entre offre et demande de travail (part d'actifs ne résidant pas dans la zone d'emploi dans laquelle ils travaillent). Les territoires urbains, concentrant à la fois beaucoup d'habitants et d'emplois, sont les plus marqués par une inadéquation entre l'offre et la demande de travail, une plus forte proportion d'actifs ne résidant pas dans la zone dans laquelle ils occupent un emploi. Le flux quotidien des navetteurs illustrent l'interdépendance des marchés locaux du travail.

2.2.2. Les facteurs des disparités dans les mobilités quotidiennes

Selon Orfeuil (Orfeuil et Ripoll, 2015), les études de la mobilité quotidienne permettent d'identifier quatre facteurs principaux de disparités de mobilité :

- la position dans le cycle de vie, qui implique des différences de rôles familiaux et sociaux et des différences entre les hommes et les femmes à âge comparable ; dans le cas d'un changement de domicile ou de travail, le critère de proximité est plus important pour les femmes que pour les hommes, le partage traditionnel des tâches conduisant les femmes à limiter le plus possible l'ampleur des navettes (Baccaïni, 2002). Lorsqu'elles sont en recherche d'emploi, les femmes mariées et avec enfants tendent en moyenne, toutes choses égales par ailleurs, à privilégier une recherche d'emploi à proximité de leur domicile (Cavaco et Sueur, 2005) ;
- la localisation résidentielle : « *on ne se déplace pas de la même façon en milieu rural, dans une petite ville et dans une grande ville, ni selon qu'on réside au centre, en banlieue ou en périphérie* » ; « *les habitants des zones périphériques (des villes) sont nettement plus motorisés que ceux des zones centrales, parcourent des distances nettement plus grandes (de deux à trois fois plus au quotidien) dans une enveloppe de temps égale (en province) ou inférieure (en Île-de-France)* » ;
- la position de ménages dans l'espace social et culturel (CSP, qualification, niveaux de vie). Si l'on compare les ménages au niveau de vie médian par rapport aux ménages du quart inférieur au niveau de vie , le nombre d'adultes sans permis est divisé par deux, le nombre de voitures par ménage augmente de plus de 50 %, les distances parcourues (et non le nombre de déplacements) augmentent de l'ordre de 50 % que ce soit pour la recherche d'emploi ou les activités de la vie quotidienne ;
- l'accès aux modes de déplacement individuels (détention du permis de conduire et d'une voiture) et collectifs (forte décroissance de l'accès aux transports collectifs vers les zones périphériques et peu denses).

2.2.3. Les mobilités difficiles et contrariées : des approches par les territoires et par les individus

Deux approches permettent d'aborder les mobilités difficiles ou contrariées (Orfeuil, précité) :

- **l'approche par les territoires** : Orfeuil (2015) retient trois types d'espace pour aborder les difficultés spécifiques de mobilité :
  - les espaces de faible densité, représentant environ 21,8 millions d'habitants (espaces périurbains ou à dominante rurale), se caractérisent par une faible densité de desserte par les transports publics. La détention d'une voiture y est plus essentielle qu'ailleurs, l'usage intensif de la voiture *« pouvant être un problème pour celles et ceux dont les ressources sont modestes ».* Ces espaces comptent de 7 % à 14 % de ménages sans voiture et de 10 % à 15 % d'adultes sans permis. Le taxi y joue un rôle de *« service public de dernier ressort »* (Darbera, 2012). La part des budgets consacrés aux déplacements y est plus importante, mais le supplément de dépense de transport est entièrement compensé par des dépenses plus faibles pour le logement ;
  - les quartiers d'habitat social : 4,4 millions de personnes vivent dans les ZUS ;

- la région Île-de-France : bien que les transports publics y soient plus développés qu'ailleurs, *« chaque Francilien passe en moyenne 50 heures de plus dans les transports locaux que les résidents des autres territoires, que cette différence monte à 70 heures pour les actifs, et que la proportion d'actifs mettant plus d'une heure à se déplacer vers le travail triple de la province à l'Île-de-France »*. Les trajets y sont par ailleurs plus qu'ailleurs marqués par les irrégularités et l'inconfort, qui ont des effets sur les rapports entre employés et employeurs, les durées de présence des parents auprès des enfants, ou la capacité à voyager des personnes fragiles (femmes enceintes, handicapés, etc.) ;

- toujours selon Orfeuil (précité), **l'approche par les individus** permet d'identifier les différents types de difficultés davantage attachées aux personnes :
  - les handicaps et les déficits de compétences : l'illettrisme réduit l'autonomie dans des situations simples de la vie quotidienne, dont la mobilité, en prenant seulement en compte les personnes ayant eu le français comme langue dans leur jeunesse. Les handicaps cognitifs *« jouent aussi, à côté des motifs économiques, sur l'aptitude à passer le permis de conduire et, au-delà, à se conformer aux normes évidemment nécessaires de la conduite »* ;
  - la difficulté d'articuler les rythmes familiaux et professionnels : les familles avec de jeunes enfants, notamment les femmes seules à la tête de familles monoparentales, connaissent plus que les autres des difficultés à conjuguer temps professionnel et temps consacré aux enfants dans un contexte où la disposition d'automobiles est assez rare. Cela peut les amener à renoncer à certains emplois ou à ne les exercer qu'à temps partiel ;
  - l'insuffisance d'argent et la pauvreté monétaire : le coût de la mobilité peut être apprécié à partir de quelques ordres de grandeur, exprimés en euros 2008, à partir de l'enquête transports :
    - l'ensemble des dépenses liées à la détention d'une voiture s'élève à 4 500 euros par an. Chaque kilomètre parcouru au volant induit une dépense d'environ 36 centimes ;
    - le coût (pour les usagers) du kilomètre en transport public est très variable selon les systèmes utilisés et les titres utilisés, une estimation à 11 centimes par kilomètre étant estimée « réaliste ».

À partir de ces hypothèses et des caractéristiques migratoires des ménages (qui adaptent leur mobilité en fonction de leur niveau de revenus), Orfeuil (précité) évalue les coûts des trajets domicile-travail à respectivement 1 300, 1 400 et 1 900 euros pour les actifs à temps complet des ménages du premier décile, du premier quartile et pour l'actif moyen, soit 9,9 %, 9,3 % et 7,9 % des gains salariaux nets : « *La fourchette est étroite, et suggère qu'en moyenne les salariés n'acceptent pas de coûts de migration qui seraient supérieures à 10 % du salaire. Si l'on retient ce seuil, et pour une personne à qui l'on propose un emploi au Smic qui ne serait accessible qu'en voiture depuis son domicile, la distance maximale admissible est alors de 9 km ! Ce calcul se révèle assez cohérent avec les aires effectives de recrutement observées pour les actifs du bas de l'échelle sociale. (...). Des seuils de distance fréquemment envisagés à 20 ou 30 km du domicile conduiraient des salariés au Smic (1 120,5 euros nets par mois au 1er janvier 2013) et dépendants de la voiture à des coûts de migration respectivement de l'ordre de 27 % et 40 % du salaire net, ces proportions étant respectivement à 18 % et 27 % pour le salarié médian* ».

L'accès à la mobilité routière représente une grande difficulté pour les personnes en difficulté d'insertion professionnelle et sociale.

L'Horty et al. (2014), réalisant l'évaluation de l'expérimentation « 10 000 permis pour réussir », tirent les conclusions suivantes :

- en dépit de l'effet positif des aides, les chances de réussite restent faibles dans l'absolu : *« deux ans après l'entrée dans le dispositif, alors qu'ils ont tous le projet de réussir le permis de conduire et qu'ils bénéficient d'une aide financière et d'un accompagnement, un jeune sur trois n'a pas réussi le code, plus d'un jeune sur deux n'a pas réussi à obtenir le permis de conduire et près de deux jeunes sur trois n'ont pas encore de véhicule » ;*
- il existe un effet assez net de la subvention et de l'accompagnement sur les chances de réussite des jeunes au permis de conduire. La subvention et l'accompagnement n'augmentent pas les chances de réussite aux examens théoriques et pratiques, mais offrent la possibilité de les passer plus de fois. Les filles tirent des bénéfices plus importants de l'aide qui leur permet de financer le surcoût lié au fait qu'elles ont recours à davantage de tentatives pour réussir l'épreuve pratique ;
- des effets de *lock in* éloignent temporairement les jeunes en difficulté d'insertion de l'emploi, le passage du permis s'apparentant *« à une véritable formation professionnelle, intense, sélective et de longue durée qui limite d'autres investissements »* ;
- deux ans plus tard, ces effets sont néanmoins contrebalancés par des effets positifs des jeunes qui disposent du permis, selon des canaux différents pour les filles et les garçons : pour les filles, le permis permet d'élargir le périmètre de la recherche d'emploi et ouvre l'accès à des emplois plus éloignés du domicile. Pour les garçons, l'obtention du permis ouvre l'accès à des emplois qui le requièrent comme la construction.

Pour les auteurs, l'ampleur des effets de *lock in* nécessite de *« rééxaminer les conditions d'une simplification du passage du permis de conduire pour les jeunes, afin d'en réduire le coût financier mais aussi la durée et la difficulté »* : *« Simplifier les épreuves du permis sur le modèle de beaucoup d'autres pays produirait un triple dividende sur l'aptitude à la mobilité des jeunes, sur leur accès à l'emploi et sur leur intégration sociale ».*

3. Principales références citées

Avrillier P., Hivert L. et Kramarz F. (2010), « Driven out of employment ? The impact of of the abolition of national service on driving schools and aspirin drivers », *British Journal of Industrial Relations*, 48 (4) : 784-807.

Aysegul, Song, Topa, Violante (2002), « Mismatch unemployment », *NBER Working Paper*.

Baccaïni B. (2005), « Enquêtes annuelles de recensement : résultats de la collecte de 2004. Des changements de région plus fréquents qui bénéficient aux régions du sud et de l'ouest », *Insee Première*, n° 1028, juillet 2005

Baccaïni B. et Laferrère A. (2010), « Évolution sur longue période de la mobilité résidentielle en France », in Lemoine M. et Wasmer É., *Les mobilités des salariés,* Conseil d'analyse économique.

Barcelo C. (2006), *Housing tenure and labour mobility : a comparaison across european countries,* documentos de trabajo n°0603, Banco de Espana.

Beyer M. et Smets F. (2015), *Labour market adjustments in Europe and the US : How different ?*, European Central Bank, Working Paper Series n° 1767

Blanchflower D. et Oswald A. (2013), « Does home-owner impair the labor market », IZA document paper n° 7640.

Bonvallet C., Gotman A., Grafmeyer Y. (1999), *La famille et ses proches. L'aménagement des territoires*, Paris, Presses universitaires de France.

Brière L. et Clément E. (2014), « Croissance dans les régions : davantage de disparités depuis la crise », *Insee Première*, n°1333, janvier.

Brunet C. et Lesueur J.-Y. (2004), « Le statut résidentiel affecte-t-il la durée du chômage ? Une estimation micro-économétrique sur données françaises », *Revue économique*, 55(3)

Brunet C., Havet N., Lesueur J.-Y. (2012), « La propriété immobilière est-elle un obstacle pour sortir du chômage ? », *Économie et Prévision*, n°200-201, vol.2-3, 2012, pp.161-183

Brutel C. (2010), "Jeunes et territoires. L'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », Insee Première, n°1275, janvier 2010.

Buckel et Van Ham (2003) "Overeducation, regional labor markets, and spatial flexibility," *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 53(3), pages 482-493, May.

Castex E. (2007), *Le Transport à la Demande (TAD) en France : de l'état des lieux à l'anticipation*, thèse de doctorat, Université d'Avignon et des pays du Vaucluse.

Cavaco S., Lesueur J.-Y. (2004), Contraintes spatiales et durée de chômage, *Revue française d'économie,* n°3 pp. 229-257

Centre d'Analyse Stratégique (2010), « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », La note d'analyse n° 196, octobre.

Céreq (2005), *Quand la carrière commence...Les sept premières années de vie active de la génération 1998*, ouvrage coordonnée par Thomas Couppié, Céline Gasquet et Alberto Lopez.

CGET (2015), « Qualité de vie, habitants, territoires », *Rapport de l'observatoire des territoires* 2014.

Commission européenne, *Labour market and wage developments in Europe*, 2015.

Conseil d'orientation pour l'emploi (2013), « Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement ».

Choffel P. et Delattre E. (2003), « Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée de chômage ? », *Premières Synthèses*, n° 43. 1, DARES.

Costes N. et El Kasmi S. (2013), « Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ? », *Lettre Trésor-Eco* n° 116, septembre.

Courgeau D. et Pumain D. (1993), « Mobilité par temps de crise », *Populations et société*, INED.

DARES et France Stratégie (2015), *Les métiers en 2022*, Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, avril.

David Q., Janiak A. et Wasmer É. (2010), "Local social capital and geographical mobility", *Journal of Urban Economics*

Davidoff I. et Leigh A. (2013), *« How do stamp duties affect the housing market ? »*, Economic Record, vol. 89.

Davezies L. (2012), *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, le Seuil-La République des Idées, Paris, octobre.

Debrand T. et Taffin C. (2005), « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », Economie et statistique n° 382-XXX, 2005

Déchaux J.-H. (1994), « Les échanges dans la parenté accentuent-ils les inégalités ? », *Sociétés Contemporaines*, n° 17, pp. 75-90.

Dinaucourt M. (2002), « Chômage et précarité de l'emploi par région », *Données Sociales*, INSEE, p. 523-530.

Drapier C. et Jayet H. (2002), « Les migrations de jeunes en phase d'insertion professionnelle en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 355-376.

Duget E., Goujard A. et L'Horty Y. (2008), « les inégalités territoriales d'accès à l'emploi : une exploration à partir de sources administratives exhaustives », Économie et statistique, n°415-416, pp 17-44.

Duguet E., L'Horty Y. et Sari F. (2009), « Sortie du chômage en Île-de-France : disparités territoriales, spatial mismatch et ségrégation », Revue économique, 60 (4).

Du Parquet L., Duguet E., L 'Horty Y., Petit P. et Sari F. (2010), « Mobilité et accès à l'emploi » , Revue Française d'Économie, VOL XXVI, n°4, avril 2012.

DREES (2004), « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires des minima sociaux », Études et résultats, n°320.

Emond C. et Arnoult E. (2014), « Rester ou partir ? Les déterminants des trajectoires résidentielles des demandeurs d'emploi » *In : Innovations sociales, innovations économiques,* éd. par Lamotte B., Le Roy A., Massit C. et Puissant E., XXXIVes journées de l'Association d'Économie Sociale, Presses universitaires de Louvain, p. 287-304.

Eyméoud J.-B. et Wasmer E. (2015), « Emploi des jeunes et logement : un effet Tanguy ? », travail pour la Chaire de Sécurisation des Parcours Professionnels.

Fol S. (2009), *La mobilité des pauvres, pratiques d'habitants et politiques publiques,* Belin, coll. Mappemonde.

Gobillon L. et Selod H. (2004), « Les déterminants spatiaux du chômage en Île-de-France », in *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Fitoussi J.-P. *et al*, Paris, La Documentation Française, p. 171-187.

Gobillon L., Selod H. et Zenou Y. (2007), « The mechanisms of spatial mismatch », *Urban Studies*, 44 (12), p. 2401-27.

Gobillon L., Magnac T. et Selod H. (2011), « The Effect of Location on Finding a Job in the Paris Region », *Journal of Applied Econometrics*.

Head A. et Lloyd-Ellis H. (2008), "Housing liquidity, mobility and the labour market", Queen's University Economics Department, Working Paper n° 1197.

Hilber C. et Lyytikainen, T. (2012), « The effect of the UK stamp duty land tax on household mobility », SERC Discussion Papers.

Kain J. (1968), "Housing segregation, Negro employment, and metropolitan decentralization."*Quarterly Journal of Economics* 82, 175-197.

Laferrère A. (2007), « Les seniors de moins en moins mobiles, les jeunes toujours plus mobiles : l'évolution de la mobilité résidentielle est-elle paradoxale ? », *Économie publique/Public economics*, vol. 20 n°1.

Layard R., S. Nickell et R. Jackman (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labor Market*, Oxford University Press.

Le Breton E. (2005), *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale*, Armand Colin, coll. « Sociétales », 247 p.

Lemoine M. et Wasmer E. (2010), *Les mobilités des salariés,* Conseil d'analyse économique.

L'Horty Y. (2014), « Les effets inattendus des aides au permis de conduire », In *Expérimenter pour transformer les politiques publiques, Les enseignements de dix évaluations du Fonds d'expérimentation jeunesse*, La Documentation Française, pp. 135-148.

L'Horty Y. et Sari F. (2010), « Pourquoi tant de chômeurs à Paris ? », *Document de travail*, Centre d'études pour l'emploi, n°136, juin.

L'Horty Y. et Petit P. (2013), « Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées », *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'analyse stratégique / Documentation française, Chapitre 7, pp. 131-145.

Marinescu I. et Rathelot R. (2014), « Mismatch unemployment and the geography of job search".

Molloy R. , Smith C.L., Wozniak A. (2011), « Internal migration in the United States », *Journal of Economic Perspectives* 25(3), 173-196.

Molloy R., Smith C.L., Wozniak A. (2014), "Declining migration within the U.S. : the role of the labour market", NBER Working Paper n° 20065.

Mortain B. et Vignal C. (2013), « Processus de décohabitation en milieux populaires : Le poids des rôles familiaux de substitution sur les parcours féminins », *Agora Débats/Jeunesses*, n° 63

Mortensen D.T et C.A. Pissarides (1994) : « Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment », Review of Economic Studies, vol. 61, n° 3, pp. 397-415.

OCDE (2011), "Housing and the economy : policy for renovation", *Economic policy reforms, going for growth*.

Orfeuil J.-P. et Ripoll F. (2015), *Accès et mobilités, les nouvelles inégalités*, Infolio, coll. « Archigraphy poche ».

Oswald A.J. (1996), *A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations : Part 1*. University of Warwick Economic Research Paper 475.

Oswald A.J. (1999), *The housing market and Europe's unemployment : A non-technical paper*. Unpublished. University of Warwick. Coventry, England.

Pailhé A. et Solaz A. (2008), « Professional outcomes of internal migration by couples : evidence from France », *Population, Space and Place*, n° 14, p. 347-363

Rupert P. et Wasmer E. (2009), "Housing and the Labor Market : Time to Move and Aggregate Unemployment", *IZA Discussion Paper*, n°4172.

Sigaud, T. (2015), « La mobilité géographique : ressource ou fragilité pour l'emploi ? », *Le 4 pages du CEE, novembre 2015, numéro 125, Centre d'étude de l'emploi.*

Vignal C. (2003), « Ancrages et mobilités de salariés de l'industrie à l'épreuve de la délocalisation de l'emploi. Configurations résidentielles, logiques familiales et logiques professionnelles », thèse de doctorat, université Paris XII Val-de-Marne.

Vignal C. (2006), « Concilier mobilité résidentielle et mobilité professionnelle : cadrage statistique et pistes de réflexion », *Horizons Stratégiques - revue du Centre d'Analyse Stratégique*, n°2, p.37-47.

Vignal Cécile (2012), « Neuf ans après une délocalisation : Trajectoires professionnelles, ressources résidentielles et familiales », in Caradec V., Ertul S., Melchior J.-P. (dir), *Les dynamiques des parcours sociaux. Temps, Territoires, Professions*, PUR, Rennes, 2012

Wenglenski S. (2003), « Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France », thèse de doctorat, université Paris XII Val de Marne.

Pailhé A. et Solaz A. (2008), « Professional outcomes of internal migration by couples : evidence from France », *Population, Space and Place*, n° 14, p. 347-363

Rupert P. et Wasmer E. (2009), "Housing and the Labor Market : Time to Move and Aggregate Unemployment", *IZA Discussion Paper*, n°4172.

Sigaud, T. (2015), « La mobilité géographique : ressource ou fragilité pour l'emploi ? », *Le 4 pages du CEE, novembre 2015, numéro 125, Centre d'étude de l'emploi.*

Vignal C. (2003), « Ancrages et mobilités de salariés de l'industrie à l'épreuve de la délocalisation de l'emploi. Configurations résidentielles, logiques familiales et logiques professionnelles », thèse de doctorat, université Paris XII Val-de-Marne.

Vignal C. (2006), « Concilier mobilité résidentielle et mobilité professionnelle : cadrage statistique et pistes de réflexion », *Horizons Stratégiques - revue du Centre d'Analyse Stratégique*, n°2, p.37-47.

Vignal Cécile (2012), « Neuf ans après une délocalisation : Trajectoires professionnelles, ressources résidentielles et familiales », in Caradec V., Ertul S., Melchior J.-P. (dir), *Les dynamiques des parcours sociaux. Temps, Territoires, Professions*, PUR, Rennes, 2012

Wenglenski S. (2003), « Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France », thèse de doctorat, université Paris XII Val de Marne.

ANNEXE II

Freins et obstacles à la mobilité

SOMMAIRE

1. SI LE NIVEAU D'INFORMATION ACCESSIBLE AUX ACTIFS NE CONSTITUE PROBABLEMENT PAS UN OBSTACLE A LA MOBILITE, CERTAINES INFORMATIONS IMPORTANTES DANS LES CHOIX DE MOBILITE NE SONT PAS DISPONIBLES 1

1.1. Les actifs disposent de différents outils d'information concernant les postes susceptibles de leur être offerts au niveau national 1

1.1.1. Les salariés des grandes entreprises bénéficient généralement d'une information exhaustive et directement accessible quant à leurs possibilités de mobilité géographique à l'intérieur de l'entreprise 1

1.1.2. Le service public de l'emploi a développé des outils permettant à chaque actif, dans l'emploi ou non, d'accéder à ses offres d'emploi à l'échelle nationale 2

1.2. Les outils d'information des actifs concernant le contexte général de leur nouveau lieu de travail présentent certaines limites 2

1.2.1. Les outils d'information et de simplification destinés aux actifs en mobilité développés par l'administration constituent un progrès important mais présentent encore quelques limites 2

1.2.2. Des opérateurs privés se sont positionnés sur le marché de l'information relative aux territoires, sans disposer des données les plus déterminantes en matière de mobilité résidentielle 4

2. LES COUTS DES TRANSPORTS PENDULAIRES, LIES NOTAMMENT A LA PART PREPONDERANTE DE L'AUTOMOBILE, CONSTITUENT UN FACTEUR IMPORTANT DANS LE CHOIX DE MOBILITE DES ACTIFS 6

2.1. La durée et les dépenses liées aux déplacements professionnels sont susceptibles d'affecter la mobilité des actifs 6

2.1.1. La mobilité pendulaire des actifs tend à s'allonger et demeure très dépendante de l'automobile 6

2.1.2. Les limites associées à l'usage des transports collectifs pour la mobilité pendulaire entraînent des coûts financiers élevés liés à l'automobile 12

2.2. Le permis de conduire, qui constitue souvent un préalable à la mobilité pendulaire et à l'exercice de certains métiers, se caractérise par une complexité, une durée et un coût d'obtention élevés 15

3. LE LOGEMENT APPARAIT COMME L'UN DES FREINS MAJEURS A LA MOBILITE RESIDENTIELLE DES ACTIFS 19

3.1. Les écarts croissants des prix immobiliers et des loyers entre territoires d'une part et entre parcs privé et social d'autre part sont susceptibles de constituer un frein majeur à la mobilité géographique des actifs 19

3.1.1. Les prix de l'immobilier présentent des écarts croissants entre territoires, qui accentuent les coûts de la mobilité vers les zones les plus dynamiques en termes économiques 19

3.1.2. Les loyers connaissent des zones de fortes tensions, principalement concentrées en Île-de-France, enchérissant le coût de la mobilité géographique des actifs vers les zones tendues 20

3.2. La difficulté d'accès au logement social dans certaines zones du territoire est un facteur important limitant la mobilité, notamment pour les jeunes et les actifs à faibles revenus 24
3.2.1. La sortie du parc locatif social peut se traduire par une perte monétaire de grande ampleur 24
3.2.2. La faible rotation dans le parc social, qui allonge la durée moyenne d'obtention d'un logement social et affecte particulièrement les jeunes, traduit un effet d'ancrage dans le parc social 25
3.2.3. Malgré des réformes récentes aux résultats incertains, les règles de fonctionnement du parc social n'encouragent pas la mobilité locative 27
3.2.4. Le système d'attribution des logements sociaux n'apparaît pas favorable à la mobilité géographique des actifs 28
3.3. Les changements de logement entrainent une série de coûts périphériques qui s'ajoutent aux effets liés au marché immobilier 33
3.3.1. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) entraînent des distorsions sur le marché du logement, mais leur effet sur le marché du travail n'est pas établi 33
3.3.2. Les coûts de déménagement constituent une dépense immédiate pouvant représenter un obstacle à la mobilité pour certaines catégories d'actifs 37
3.3.3. Les pénalités de remboursement anticipé des emprunts immobiliers ne sont normalement plus exigibles des propriétaires cédant leur bien en raison d'une mobilité géographique 37

4. LA SITUATION FAMILIALE DES ACTIFS, VOIRE LEUR ATTACHEMENT A UN TISSU DE SOLIDARITES PLUS LARGE, DETERMINENT SIGNIFICATIVEMENT LEURS CAPACITES DE MOBILITE GEOGRAPHIQUE 38

4.1. La bi-activité au sein des couples est un facteur compliquant la mobilité des actifs 38
4.2. Les dispositifs de garde des jeunes enfants font apparaître un niveau global de couverture insuffisant et d'importantes disparités territoriales susceptibles de peser sur les décisions de mobilité géographique des actifs 39
4.3. La perte des services informels fournis par les proches que peut entrainer une mobilité résidentielle génère des coûts affectant particulièrement les actifs les plus modestes 41
4.3.1. L'importance des services informels de garde d'enfant présente un caractère variable en fonction de la composition du ménage, de la situation au regard de l'emploi et de la catégorie socio-professionnelle des actifs 42
4.3.2. L'aide aux proches en situation de dépendance constitue un frein à la mobilité résidentielle affectant particulièrement les actifs à faibles revenus 44

1. Si le niveau d'information accessible aux actifs ne constitue probablement pas un obstacle à la mobilité, certaines informations importantes dans les choix de mobilité ne sont pas disponibles

1.1. Les actifs disposent de différents outils d'information concernant les postes susceptibles de leur être offerts au niveau national

1.1.1. Les salariés des grandes entreprises bénéficient généralement d'une information exhaustive et directement accessible quant à leurs possibilités de mobilité géographique à l'intérieur de l'entreprise

Les grandes entreprises rencontrées par la mission tendent à centraliser et dématérialiser leurs processus de recrutements et mutations.

D'une part, la plupart des entreprises disposant d'un réseau national de sites rencontrées par la mission ont mis en place au cours des années récentes une gestion largement centralisée, au niveau de leur direction des ressources humaines nationale, des mouvements de mutations. Ces dispositifs reposent notamment sur le recueil exhaustif, au niveau du groupe, des postes vacants ou prochainement vacants, la centralisation des informations relatives aux profils recherchés, le recueil de l'ensemble des candidatures présentées, la sélection des candidatures susceptibles de recevoir une suite favorable et la présentation par le niveau national d'une *short list* aux recruteurs locaux.

D'autre part, l'information sur ces *process* a été en très grande partie dématérialisée et est généralement mise à disposition de l'ensemble des salariés des groupes concernés sur l'espace intranet de l'entreprise.

À titre d'exemples :

- Carrefour a ainsi développé un « espace emplois » animé par environ soixante salariés gérant ses recrutements et mouvements internes ;
- le groupe Total étend actuellement un dispositif en ligne de *job posting* concernant la totalité de ses effectifs (hors cadres supérieurs) ;
- le groupe BNP-Paribas a mis en place un dispositif dénommé « *e-jobs* » du même type ;
- l'entreprise Michelin développe actuellement une « bourse d'emplois » destinée à la totalité de ses salariés.

Certaines entreprises ont au surplus créé des espaces en ligne sur lesquels les salariés peuvent, de manière proactive, faire connaitre au service central de gestion des ressources humaines leurs intentions et périmètres de mobilité géographique souhaitée. C'est par exemple le cas du groupe Carrefour, qui a mis en place à cette fin un site dénommé « Envie de bouger ».

Il apparaît donc que, pour un actif dans l'emploi, **l'appartenance à un grand groupe disposant d'un réseau national de sites constitue un important avantage en termes de mobilité géographique** au regard des salariés d'entreprises, généralement de taille plus réduite, implantées sur seulement un ou quelques sites. Ces derniers doivent, pour s'engager dans une démarche de mobilité géographique, utiliser des ressources externes à leur entreprise (*cf. infra*) et, surtout, changer d'employeur. Cet avantage des salariés de grandes entreprises peut constituer un atout important s'agissant notamment des possibilités de se rapprocher d'un conjoint lui-même mobile et est renforcé par la fréquente incitation professionnelle à la mobilité et l'ampleur des dispositifs d'accompagnement souvent mis en œuvre par les employeurs concernés (*cf.* annexe IV).

1.1.2. Le service public de l'emploi a développé des outils permettant à chaque actif, dans l'emploi ou non, d'accéder à ses offres d'emploi à l'échelle nationale

D'une part, **Pôle Emploi** diffuse *via* son site internet l'ensemble des offres d'emploi qui lui sont transmises par les employeurs.

D'autre part, afin d'accroître la transparence du marché du travail, Pôle emploi a mis en place un « agrégateur des offres d'emploi ». Les offres d'emploi diffusées sur Pôle-emploi.fr proviennent ainsi de deux sources :

- les offres déposées directement à Pôle emploi par les employeurs ;
- les offres transmises à Pôle emploi par des sites partenaires pour rediffusion.

Au cours du deuxième trimestre 2015, 1,2 million d'offres d'emploi nouvelles ont ainsi été diffusées, soit une hausse de 1,9 % par rapport au premier trimestre. 57 % de ces offres ont été collectées par Pôle emploi et 43 % transmises par des sites partenaires.

Les métiers du commerce, de la vente et de la grande distribution enregistrent le plus grand nombre d'offres diffusées au 2ème trimestre 2015, avec 16,8 % des offres d'emploi. Le support à l'entreprise et les services à la personne et à la collectivité suivent ensuite avec respectivement 14,2 % et 13,3 %, devant les métiers de l'industrie (11,5 %).

Par ailleurs, l'**Association pour l'emploi des cadres (APEC)** diffuse également, *via* son site internet, l'ensemble des offres d'emploi que lui transmettent les entreprises. 47 % des offres d'emploi de cadre sont ainsi déposées auprès de l'APEC[1].

1.2. Les outils d'information des actifs concernant le contexte général de leur nouveau lieu de travail présentent certaines limites

1.2.1. Les outils d'information et de simplification destinés aux actifs en mobilité développés par l'administration constituent un progrès important mais présentent encore quelques limites

Plusieurs volets décisifs d'une mobilité géographique (possibilités de logement, de garde et de scolarisation des enfants, de transport, voire coût de la fiscalité locale) ne sont pas pleinement intégrés à l'information délivrée par l'administration sur les mobilités résidentielles.

La direction de l'information légale et administrative (DILA, service du Premier ministre) a mis en place divers services d'**information générale et de déclaration** en ligne destinés à la mobilité géographique :

- le site internet « Service public.fr » propose une page intitulée « Je déménage[2] » recensant les principales démarches à mener en cas de déménagement : relations avec le précédent bailleur, conditions matérielles du déménagement, changement d'établissement scolaire, information des organismes sociaux, administrations (impôts, Pôle Emploi), services (énergie, téléphone, internet, courrier), banques et assurances, préfecture (certificat d'immatriculation, titre de séjour), mairie (listes électorales) ;
- en application du décret n° 2005-469 du 16 mai 2005 pris en application de l'ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public du changement d'adresse, ce service permet de déclarer en ligne, en une seule opération et gratuitement, un changement d'adresse auprès de plusieurs organismes :

[1] Source : APEC.

[2] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14128

- ce service est ouvert aux résidents en France de plus de 16 ans déménageant en France ;
- les organismes avertis sont :
  - la direction générale des finances publiques ;
  - les caisses d'allocations familiales (CAF, MSA) ;
  - les caisses de retraites (CNAV, CRAM), l'AGIRC, l'ARRCO et les régimes de retraite gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CNRACL, FSPOEIE, Ircantec, Rafp) ;
  - les caisses d'assurance maladie (CPAM) ;
  - La Poste ;
  - certains fournisseurs d'énergie (gaz, électricité) ;
  - Pôle Emploi ;
  - le Centre du service national ;
  - les services compétents en matière de certificat d'immatriculation (sauf s'il s'agit du 4ème changement d'adresse depuis la délivrance du certificat) ;
  - certaines communes partenaires ;
- un compte en ligne personnel doit être ouvert sur « mon.service-public.fr » ;
- le délai moyen de prise en compte du changement d'adresse s'élève à cinq jours ouvrés.

En matière de **garde d'enfant**, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a créé le site internet « mon-enfant.fr » afin de conseiller, orienter les recherches et aider à l'obtention de solutions d'accueil. Outre des informations sur les divers modes de garde existants, ce site propose notamment un module de recherche à renseigner en ligne (structures d'accueil, assistants maternels, accueil de loisir). Les résultats disponibles à la suite d'une telle recherche correspondent essentiellement **:**

- à des listes d'adresses (de structures collectives ou assistants maternels) assorties de coordonnées et conditions générales d'admission ;
- au nombre théorique de places des structures.

Le module de recherche de ce site permet également de faire une requête sur la base d'une distance géographique (« rayon de recherche » entre 1 et 30 kilomètres), qui permet de ne pas limiter les solutions proposées aux communes renseignées.

Par ailleurs, plusieurs institutions publiques ou parapubliques[3] ont mis en place la plateforme en ligne « *net-particulier.fr* », sous l'égide du ministère des affaires sociales, dont l'objectif est de permettre la mise en relation des employeurs et des salariés de services aux particuliers, notamment de garde d'enfants. Ce site comprend un module de recherche géographique à renseigner par commune.

La mission a également identifié une plateforme locale, « Les Tribus de Paris »[4], développée par la Mairie de Paris et permettant de mettre en relation l'offre et la demande de garde d'enfants des particuliers.

Dans le domaine du **logement social**, les personnes intéressées peuvent déposer leur demande en ligne (site www.demande-logement-social.gouv.fr). Les ménages ont dans ce cadre accès aux informations suivantes :

---

[3] Notamment Pole-Emploi, la Fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM), Groupe IRCEM, les URSSAF, Pajemploi, la CNAM et la CNAF.

[4] https://lestribus.paris.fr.

- caractéristiques du parc social et niveau de satisfaction des demandes par commune et par type de logements (de la chambre au T6 et plus) :
  - nombre de logements sociaux existants ;
  - nombre de demandes de logement en attente ;
  - nombre de logements attribués en n-1.
- modalités de dépôt de leur demande et des pièces justificatives ;
- données les concernant qui figurent dans le système national d'enregistrement (SNE) de gestion de la demande ;
- principales étapes du traitement de leur demande (d'ici fin 2015).

Les bailleurs sociaux peuvent par ailleurs ponctuellement présenter, *via* leur site Internet, des logements disponibles de manière très précise, sur la base d'un moteur de recherche similaire aux moteurs de recherche gérés par des sociétés privées portant sur les ventes ou locations immobilières. La mission a, à ce titre, identifié le site de l'Office public d'aménagement et de construction (OPAC) de Saône-et-Loire[5].

S'ils constituent le plus souvent des outils d'information générale utiles quant aux démarches et coordonnées des différents services mobilisés en cas de mobilité géographique, ces dispositifs **ne permettent pas à un actif envisageant une telle mobilité de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à son arbitrage.**

S'agissant de la garde d'enfants, le dispositif d'information mis en place ne permet notamment pas de connaître le nombre de places disponibles, à court ou moyen terme, par commune, des différents « modes de garde formels » (crèches, assistantes maternelles, écoles maternelles accueillant les enfants de moins de trois ans) et son évolution à court et moyen termes.

En matière du logement social, l'information disponible ne porte généralement pas sur les éléments suivants :

- le temps d'attente nécessaire en moyenne pour obtenir un logement d'un type donné ;
- les caractéristiques exactes des logements sociaux existants (loyer, emplacement) ; ce types d'informations, qui peut être disponible en ligne sur des zones particulièrement détendues (*cf. supra*), ne fait pas l'objet d'une diffusion générale ;
- la programmation de livraison ou de retrait de logements au cours des prochains mois et années ;
- l'ancienneté des demandes et le taux de rotation moyen par type de logements ;
- les logements à attribuer immédiatement ou à court terme.

1.2.2. Des opérateurs privés se sont positionnés sur le marché de l'information relative aux territoires, sans disposer des données les plus déterminantes en matière de mobilité résidentielle

Plusieurs sites Internet ont été développés par des opérateurs privés afin d'apporter les informations nécessaires aux personnes en mobilité géographique sur le territoire national.

À titre d'illustration, le site Changerdeville.fr propose notamment les informations et prestations suivantes :

[5] http://www.opacsaoneetloire.fr/opac/easysite/opac/louer.

- aide au choix de la ville de destination : informations générales sur la ville, dispositif interactif reposant sur un ensemble de critères de priorité (coût de la vie, facilité de logement, possibilité d'études après bac, niveau de sécurité, offre de loisirs), différents « palmarès » existants ;
- aide en matière d'emploi : conseils à la reconversion, à la recherche d'emploi, à la création d'entreprise et accès à des offres d'emplois en ligne (en partenariat avec Cadremploi) ;
- aide au logement : conseils généraux, consultation d'offres immobilières (en partenariat avec Explorimmo), moteur de recherche permettant de classer les quartiers d'une ville en fonction du profil socio-familial de leurs habitants et des densités du type de logement souhaité et de localiser des « points d'intérêt » recherchés (établissements scolaires, de santé, culturels, administrations, gares et aéroports) ;
- aide au déménagement : conseils généraux et tarifs réduits offerts par des entreprises de déménagement partenaires ;
- création d'un compte utilisateur permettant notamment l'accès à un « tableau de bord » personnel de la mobilité envisagée et à des informations sélectionnées en fonction du profil.

Ce type d'offres de services, s'il répond à une demande non satisfaite par ailleurs en matière notamment d'informations sur les lieux d'installation (environnement urbain, infrastructures, prix de l'immobilier) et de modalités « collaboratives » de partage d'expériences, **n'est pas en capacité de répondre aux besoins mentionnés *infra* relatifs à des éléments-clefs des arbitrages des actifs concernant une potentielle mobilité**.

2. Les coûts des transports pendulaires, liés notamment à la part prépondérante de l'automobile, constituent un facteur important dans le choix de mobilité des actifs

2.1. La durée et les dépenses liées aux déplacements professionnels sont susceptibles d'affecter la mobilité des actifs

Le transport des actifs entre leurs lieux de résidence et de travail engendre des coûts en temps et financiers. Ces coûts sont susceptibles de constituer des facteurs importants de désincitation à la mobilité des actifs, qu'il s'agisse de travailleurs dans l'emploi les voyant augmenter dans le cadre de leur potentiel nouveau poste ou de demandeurs d'emploi subissant une perte nette liée à leur reprise d'emploi.

2.1.1. La mobilité pendulaire des actifs tend à s'allonger et demeure très dépendante de l'automobile

En matière de distance et de temps de transport en France, une étude globale a été réalisée par le service de l'observation et des statistique (SOeS) du Commissariat général au développement durable au mois de décembre 2010[6], à partir notamment de l'enquête nationale « Transports et déplacements » de l'INSEE de 2008. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a pour sa part étudié plus spécifiquement les temps de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, à partir de l'enquête « Emploi du temps » de l'INSEE de 2010, dans une étude parue en novembre 2015[7].

- **Les durées et temps de transport domicile-travail se sont allongés entre 1982 et 2010**

En 2008, **le trajet moyen domicile-travail en France était estimé à 14,7 km et demandait 22,6 minutes**. Entre 1982 et 2008, **chacune de ces valeurs a augmenté**, de + 5,7 km pour la première, soit une augmentation de + 63 %, et de + 2,1 minutes pour la seconde, soit + 10 %. L'augmentation de la vitesse des déplacements explique cet écart d'augmentations.

Les trajets d'au moins 10 km représentaient un trajet sur deux en 2008, contre un sur trois en 1982. Par ailleurs, la part des trajets longs a fortement augmenté ; celle des trajets de 20 à 40 km a par exemple doublé sur la période, atteignant 20 %. A contrario, les trajets de moins de 5 km, qui représentaient la moitié des déplacements en 1982, ne représentaient plus que 28 % de l'ensemble.

[6] « *Se rendre au travail : distances et temps de transport s'allongent* », Dominique François, in « *La mobilité des Français - Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008* », La revue du Commissariat général au développement durable, décembre 2010

[7] « *Les temps de déplacement entre domicile et travail* », DARES Analyses, n° 81, novembre 2015.

C'est pour les résidents parisiens et des centres des pôles urbains des agglomérations de plus de 100 000 habitants que les distances parcourues pour se rendre à son travail sont les plus courtes (moins de 10 km). À l'inverse, elles sont plus élevées dès lors que la résidence se situe dans la couronne[8] d'un pôle urbain[9] ou dans une commune « multipolarisée[10] ». Elles atteignent ainsi 26,8 km dans les communes « polarisées » de l'aire urbaine de Paris et 19,8 km dans les communes « multipolarisées ».

La durée moyenne pour se rendre à son travail masque en fait deux populations bien distinctes : **les résidents d'Île-de-France qui mettent en moyenne 31 à 36 minutes pour se rendre au travail et les résidents des autres régions qui mettent selon les zones d'habitat entre 18 et 23 minutes**. Au sein de ces deux ensembles, les temps de trajet sont assez homogènes, avec toutefois des temps de parcours et des distances plus importants pour les communes périurbaines.

Les temps de trajet relativement longs dans Paris et sa banlieue résultent moins de distances importantes que de vitesses faibles dues à la congestion du trafic automobile et à l'usage des transports en commun urbains. À l'inverse, les communes polarisées de l'aire urbaine de Paris, dont les résidents réalisent les trajets les plus longs, ont des durées de transport à peine plus élevées du fait de vitesses plus rapides tant pour les utilisateurs de la voiture que des transports en commun.

À partir de données plus récentes (*cf. supra*), la DARES a montré que les temps de trajet domicile-travail s'étaient encore allongés entre 1998 et 2010, **atteignant en moyenne 50 minutes par jour (aller-retour)**.

Les parts des trajets aller-retour les plus longs, entre 1 heure et 1h30 et supérieurs à 1h30, se sont accrues entre 1998 et 2010, passant respectivement de 16 % à 19 % et de 12 % à 16 %.

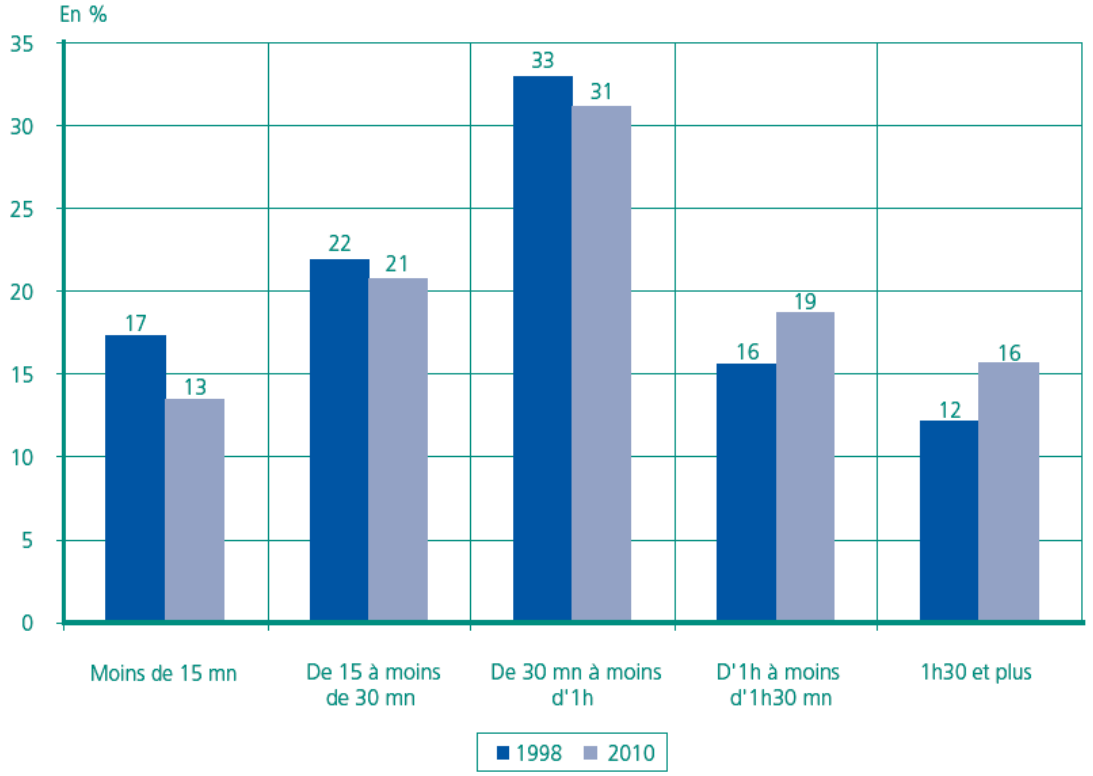
---

[8] Communes rurales ou unités urbaines (ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants) dont au moins 40 % de la population active résidente travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci (définition INSEE).

[9] Unité urbaine offrant plus de 5 000 emplois (définition INSEE).

[10] Communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant (définition INSEE).

Graphique 1 : Répartition des actifs en emploi selon le temps de trajet domicile-travail (aller-retour)



Source : INSEE, enquêtes Emploi du temps 1998-1999 et 2009-2010, traitement DARES.

- **Le transport automobile pour se rendre au travail est largement prédominant et continue de se développer**

Le choix du mode de transport pour se rendre à son travail dépend de plusieurs facteurs. La distance domicile-travail, l'offre de transports, la motorisation, la taille du ménage, le stationnement, le coût sont autant d'éléments déterminants dans ce choix.

L'usage de la voiture reste prédominant, avec une part de 72,3 % en 2008, loin devant les transports en commun (train, tramway, métro, bus) dont la part s'est abaissée à 13,3 %.

La progression de l'automobile n'a pas cessé depuis 1982 mais elle s'est infléchie, passant de + 14 points durant la période 1982-1994 à + 3,7 points entre 1994 et 2008. Au sein de cette utilisation de la voiture, le covoiturage en matière de déplacements domicile-travail (retracé dans le Tableau 1 ci-dessous à la rubrique « Voiture – passager ») a connu une forte baisse sur la période 1982-2008, passant de 8,3 % à 3,6 %.

Annexe II

Tableau 1 : Parts des modes de transport dans les déplacements pour se rendre sur son lieu de travail (en %)

Mode de transport principal utilisé	Hommes			Femmes			Ensemble		
	1982	1994	2008	1982	1994	2008	1982	1994	2008
Marche à pied	11,3	8,4	7,6	20,6	13,5	10,7	15,0	10,8	9,2
Deux roues	13,0	7,0	7,8	7,9	2,7	2,6	10,9	4,9	5,1
dont bicyclette	-	3,3	2,7	-	2,1	1,8	-	2,7	2,2
Voiture - conducteur	51,6	66,6	69,3	38,1	56,5	68,1	46,3	61,9	68,7
Voiture - passager	6,2	5,3	3,5	11,5	8,4	3,6	8,3	6,7	3,6
Total voiture	**57,8**	**71,9**	**72,8**	**49,6**	**64,9**	**71,7**	**54,6**	**68,6**	**72,3**
Transports collectifs urbains	12,5	9,1	9,9	16,9	14,7	13,8	14,3	11,7	11,9
Train	3,9	3,1	1,5	4,6	4,1	1,2	4,2	3,6	1,4
Total Transports collectifs urbains	**16,4**	**12,2**	**11,4**	**21,5**	**18,8**	**15,0**	**18,5**	**15,3**	**13,3**
Autres	1,5	0,5	0,4	0,4	0,1	0,0	1,0	0,4	0,1
Ensemble	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Source : SOeS, INSEE, INRETS, enquêtes nationales transports et déplacements 1982, 1994, 2008

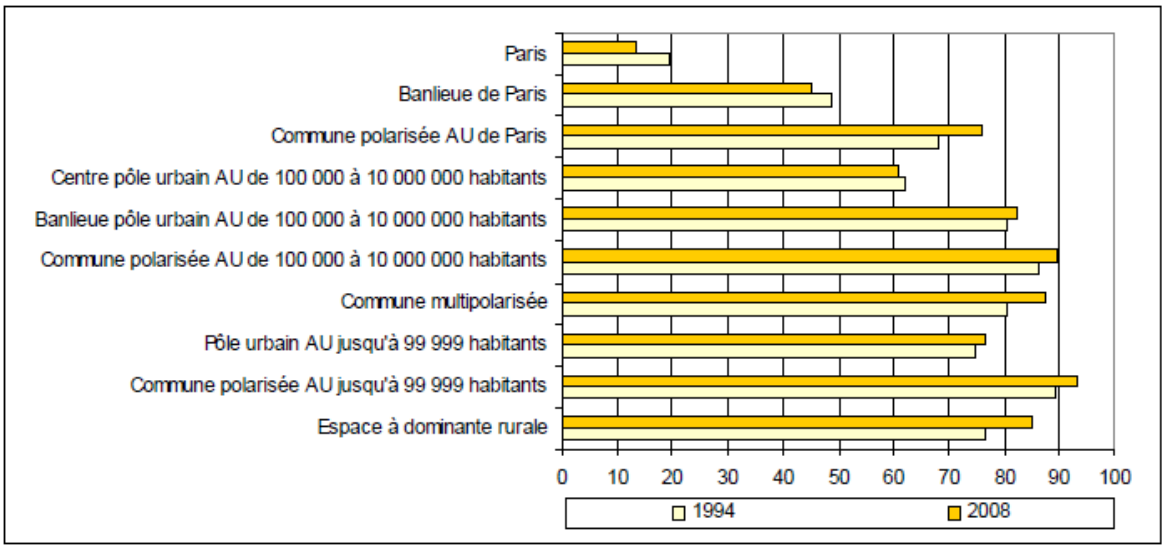
L'étude de la DARES de novembre 2015 précitée confirme cette tendance, 74 % des actifs occupés utilisant l'automobile pour se rendre sur leur lieu de travail en 2010, alors que 11 % d'entre eux utilisaient les transports en commun.

L'utilisation de la voiture, comme mode de transport principal, augmente avec la flexibilité des horaires. En 2008, elle atteignait 78,1 % en cas d'horaires variables et choisis quotidiennement et 71,9 % en cas d'horaires réguliers et fixés par l'employeur.

L'usage de la voiture s'est accru partout entre 1994 et 2008, **sauf dans l'agglomération parisienne et les centres des aires urbaines de plus de 100 000 habitants**. C'est dans les communes de l'espace à dominante rurale qu'il progresse le plus (+ 8,3 points). Dans les territoires périurbains ou à dominante rurale, la voiture semble pallier le manque de transports collectifs urbains. On estime que l'impact de la modification des zones d'habitation de la population active explique la moitié de l'accroissement du recours à la voiture.

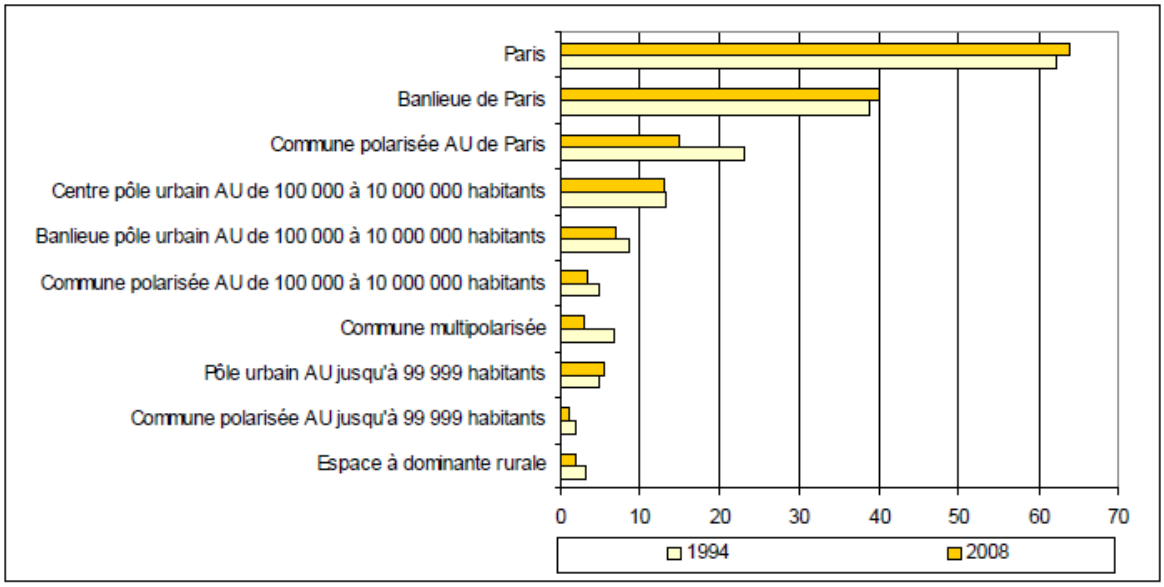
La part des transports collectifs ne continue à augmenter de façon significative qu'à Paris et dans sa banlieue, au détriment de la voiture, dont l'usage était déjà faible.

Graphique 2 : Part des déplacements en automobile (conducteur ou passager) selon le type d'habitat (en %)



Source : SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports et déplacements 1994, 2008

Graphique 3 : Part des déplacements en transports en commun selon le type d'habitat (en %)



Source : SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports et déplacements 1994, 2008

La part de la marche à pied dans les déplacements pendulaires, en tant que mode de transport principal, semble s'être stabilisée en 2008 à 9,2 %. Elle atteint 14,2 % des déplacements effectués à Paris et 17,7 % dans les centres des aires urbaines de plus de 100 000 habitants.

Le vélo, dont le poids était en légère baisse en 2008 par rapport à 1994, reste un moyen de transport marginal pour se rendre à son travail, surtout utilisé par des hommes jeunes. Sa part diminue partout sauf à Paris et sa banlieue et dans les centres des aires urbaines de plus de 100 000 habitants.

En revanche, la part des deux-roues motorisés augmente, après une forte baisse entre 1982 et 1994, pour atteindre 3 % des déplacements en 2008. Ce regain d'intérêt s'observe dans les zones urbaines.

- **L'usage de l'automobile augmente avec l'âge des actifs**

La voiture est très peu utilisée pour se rendre au travail lorsque l'on commence sa vie professionnelle, entre 18 et 24 ans. La part des déplacements en transports collectifs urbains pour se rendre au travail entre 18 et 24 ans est élevée (15,4 %) et le reste entre 25 et 34 ans (14,5 %). Elle décroît considérablement ensuite et se situe autour de 10 % à partir de 35 ans. L'usage de la voiture, comme mode principal de transport pour aller à son travail, croît jusqu'à 34 ans pour atteindre son maximum, aux alentours de 75 % entre 35 et 54 ans.

- **Les femmes sont plus proches de leur lieu de travail mais connaissent des durées de déplacements équivalentes**

Les femmes parcourent en moyenne 12,9 km pour se rendre à leur travail, alors que les hommes en parcourent 16,5. Elles sont nettement plus nombreuses à travailler dans leur commune de résidence (28,2 % contre 23,1 % pour les hommes).

Malgré ces moindres distances, leur temps moyen pour se rendre au travail diffère très peu de celui des hommes : 23,2 minutes pour les hommes et 22,0 minutes pour les femmes. Leur plus grande proximité du lieu de travail (liée à leur surreprésentation relative parmi les employés) explique que les femmes s'y rendent plus souvent à pied. En revanche, elles ont moins recours aux deux-roues motorisés ou à la bicyclette.

Les femmes sont presque aussi nombreuses que les hommes à aller travailler en voiture (71,7 % contre 72,8 %). Elles utilisent davantage les transports collectifs urbains (13,8 % pour les femmes contre seulement 9,9 % pour les hommes).

- **Les modes de transport domicile-travail varient substantiellement en fonction de la sociologie des actifs**

Les ouvriers utilisent massivement l'automobile (78,1 %), notamment parce qu'ils résident et travaillent plus en milieu rural et dans les petites agglomérations. Ils utilisent également davantage que les autres professions les deux-roues motorisés et la bicyclette, au détriment des transports collectifs.

Les professions intermédiaires, résidant en général dans des zones moins centrales que les cadres et professions intellectuelles, privilégient la voiture.

Les employés bénéficient d'une plus grande proximité de leur lieu de travail, environ 12,5 km contre 14,7 km en moyenne. De ce fait, ils pratiquent la marche à pied plus que les autres catégories (respectivement 15,0 % et 13,1 %). Ils utilisent aussi relativement beaucoup les transports collectifs (14,8 %).

Les cadres et les professions intellectuelles supérieures sont essentiellement basés dans des zones urbanisées, notamment en Île-de-France, ce qui se traduit par une utilisation importante des transports collectifs pour se rendre à leur travail (21 % dont 19,1 % pour les transports collectifs urbains). La distance moyenne entre leur domicile et leur lieu du travail est la plus importante, 17,9 km. Ils ont les temps moyens de transport les plus longs avec les professions intermédiaires.

- **Les distances et temps de transport pour aller au travail croissent avec le revenu par unité de consommation**

La marche à pied décline lorsque le revenu par unité de consommation augmente : les individus du 1er quartile, souvent des populations plus jeunes ou travaillant dans des emplois de proximité, marchent davantage pour se rendre au travail (13,6 % contre 7,5 % pour le dernier quartile).

À l'inverse, **l'utilisation de la voiture progresse selon les trois premiers quartiles de revenus** ; l'inflexion que l'on observe pour le dernier quartile résulte du fait que cette catégorie est surtout composée de cadres ou professions intellectuelles (*cf. supra*). Ainsi 16,5 % des actifs du dernier quartile prennent les transports collectifs pour se rendre au travail contre 10,8 % pour le 2e quartile.

2.1.2. Les limites associées à l'usage des transports collectifs pour la mobilité pendulaire entraînent des coûts financiers élevés liés à l'automobile

- **L'utilisation des transports en commun pour les déplacements domicile-travail présente des limites expliquant la prédominance de l'automobile**

Une étude menée par les services de l'INSEE en juillet 2014 au sein du territoire du « Sillon lorrain » (zones de Metz-Thionville, Nancy et Épinal)[11] illustre les statistiques qui précèdent et confirme les éléments recueillis par la mission au cours de ses entretiens avec les divers acteurs de la mobilité :

- **travailler dans une grande ville apparaît comme un facteur incitatif fort pour l'utilisation des transports en commun** (ex. : 16 % des actifs en emploi dans l'« espace aux relations préférentielles » autour de la ville de Nancy) ;
- à l'inverse, **le taux d'utilisation de ces transports chute considérablement s'agissant des villes moyennes ou petites** (ex. : 5 % à Toul, 3 % à Remiremont) ;
- **les trains express régionaux (TER) constituent un réel substitut à l'automobile pour les liaisons de centre-ville à centre-ville sur longue distance** : la moitié des mobilités professionnelles pendulaires de centre à centre Metz-Nancy et Nancy-Metz en relèvent alors que ce taux d'utilisation est ramené à 7 % pour les mêmes déplacements sur les mêmes villes de banlieue à banlieue.

La même étude montre que sur trois types de parcours (de centre-ville à centre-ville, de centre-ville à banlieue d'une autre ville et de banlieue d'une ville à banlieue d'une autre ville), **les transports en commun se révèlent plus rapides que l'automobile dans un seul cas sur trois**, de centre-ville à centre-ville à hauteur de 30 %, et plus lents à hauteur d'un doublement du temps de transport de centre-ville à banlieue d'une autre ville et d'un triplement de banlieue d'une ville à banlieue d'une autre ville (*cf.* Tableau 2 *infra*).

Ces problématiques renvoient une nouvelle fois directement aux informations recueillies par la mission lors de ses déplacements. En l'absence de possibilité de se déplacer en automobile (individus non titulaires du permis de conduire ou ne disposant pas d'un véhicule), les principaux freins rencontrés par les actifs en matière de mobilité pendulaire sont :

- **la très forte augmentation de la durée des trajets en transports en commun dès lors que l'emploi s'éloigne des centres urbains ;**
- **dans certains cas, l'absence de prise en charge par ces transports de la totalité de la distance séparant le domicile du lieu de travail quand celui-ci est situé en périphérie urbaine ou en zone rurale, comme par exemple en zones industrielles, artisanales ou commerciales** ;
- **les horaires des transports en commun, qui ne correspondent pas toujours à ceux des actifs en horaires décalés** (travail débutant très tôt le matin ou tard le soir, travail nocturne ou le week-end) ;

[11] « *Les déplacements domicile-travail en transports en commun : une recherche collective d'éco-mobilité* », INSEE Analyses Lorraine, n° 3, juillet 2014.

- dans certaines zones, **des phénomènes d'enclavement territorial allongeant considérablement le temps de transport entre les logements et l'emploi, parfois pourtant proches d'un point de vue strictement géographique** (*cf.* encadré 1 *infra*).

Encadré 1 : Clichy-sous-Bois, un exemple d'enclavement urbain en cours de « reconnexion »

Le désenclavement constitue un enjeu primordial pour la ville Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis). La ville, proche géographiquement de Paris et de la zone de Roissy, n'est pas reliée aux principaux nœuds de connexion franciliens par le transport ferré (métro, RER, train). Cette situation occasionne des temps et des coûts de transports (par bus au départ de Clichy) considérables, ainsi qu'une dépendance accrue au transport automobile pour les actifs.

Deux projets majeurs sont toutefois en cours de réalisation :

- le « débranchement » du tramway T4 : depuis 2008, l'État et la région Île-de-France se sont engagés en faveur de la création d'une branche spéciale de la ligne de tramway T4, qui relie aujourd'hui Aulnay-sous-Bois et Bondy, afin de rompre l'isolement des villes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil ; ce « débranchement » est prévu pour fin 2018 ;
- le projet de métro automatique « Grand Paris Express » : le tracé définitif du futur réseau de transport comprend une nouvelle ligne de métro passant par Clichy-sous-Bois et Montfermeil.

Il convient d'ajouter à ces freins, s'agissant des populations rencontrant des difficultés lourdes d'insertion sociale, des **difficultés de nature cognitive, psychologique ou linguistique faisant obstacle à l'utilisation des réseaux de transports en commun** : difficultés à comprendre un plan de transport, des horaires, voire plus largement à « se projeter » dans un lieu parfois même peu éloigné du lieu de vie habituel. **Ce sujet, évoqué à plusieurs reprises dans le cadre des auditions menées par la mission, ne fait toutefois pas l'objet d'études statistiques permettant d'en connaitre l'ampleur.**

- **Le poids du transport automobile pour la mobilité pendulaire des salariés entraîne des coûts liés à l'utilisation d'un véhicule automobile.**

L'étude précitée a sur ce point montré, sur les trajets centre-ville à centre-ville, centre-ville à banlieue d'une autre ville et banlieue d'une ville à banlieue d'une autre ville, que l'utilisation d'une voiture, qui peut être la seule alternative à des transports en commun insuffisants, **représentait un coût mensuel très supérieur à ceux-ci**.

Tableau 2 : Temps et coûts de transport au départ de Lunéville

	Temps en minutes			Coût mensuel (en €)		
	Transports en commun	Voiture	Voiture / transports en commun	Transports en commun[1]	Voiture[2]	Voiture / transports en commun
Lunéville centre / Nancy centre	20	30	50 %	36	428	1089 %
Lunéville centre - CHU de Brabois	45	23	-49 %	48	399	731 %
Vitrimont / CHU de Brabois	60	20	-67 %	142	351	147 %

[1] *y compris prise en charge employeur de 50 % de l'abonnement mensuel*

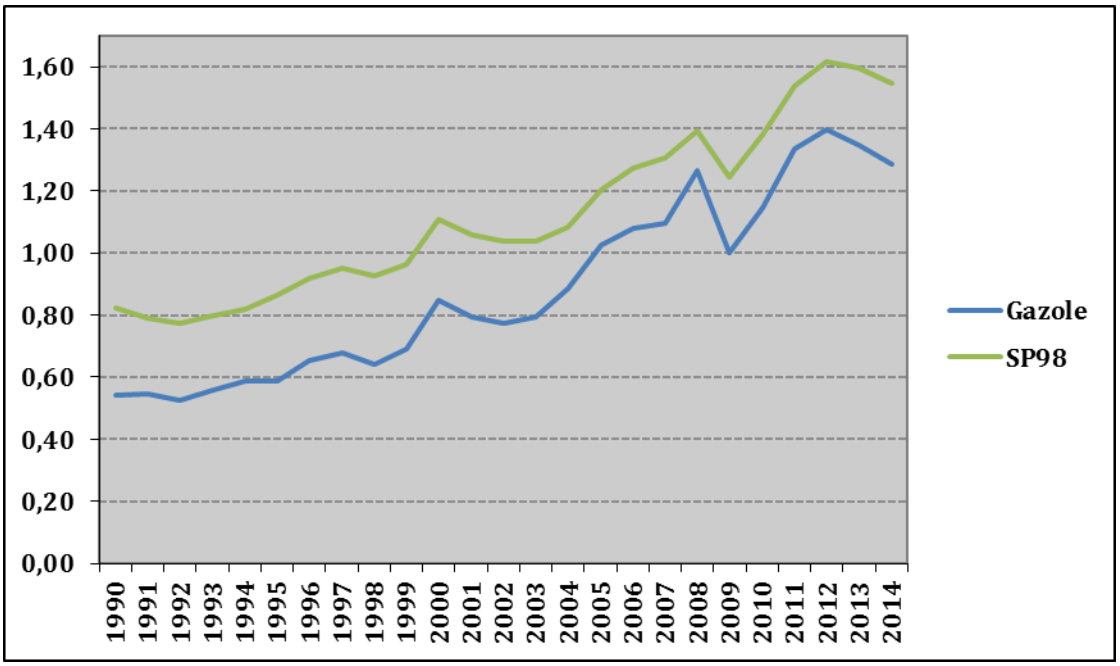
[2] *barème des frais réels 2013, pour un véhicule de 4 CV*

Source : INSEE Analyses - Lorraine, juillet 2014.

Les prix des carburants pour automobile ont connu une forte hausse sur la période 1990-2014, en dépit d'une diminution relative depuis 2013.

Ainsi, à titre d'exemple, le prix TTC au litre du gazole a progressé de 137,5 % sur la période et le prix du super sans plomb 98 a connu une hausse de 87,5 %.

Graphique 4 : Évolution du coût des carburants 1990-2014 (moyenne annuelle)



Source : Base de données sur les prix des produits pétroliers, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Cette forte augmentation des coûts liés aux carburants automobiles **doit être comparée à l'évolution du coût des transports collectifs, très différente**.

En effet, entre 2004 et 2014, selon les données transmises à la mission par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP)[12], le prix moyen du titre unitaire, le plus utilisé dans les réseaux de transports publics, serait passé de 1,05 € à 1,22 €. Corrigé de l'inflation, cette évolution représente une réduction de **– 0,4 %** sur la période. L'abonnement mensuel aux transports collectifs, remboursé à 50 % par les employeurs en cas d'utilisation pour les trajets domicile-travail (*cf.* annexe IV), se serait quant à lui replié de **– 0,2 %** sur la même période.

Tableau 3 : Prix du ticket unitaire toutes clientèles

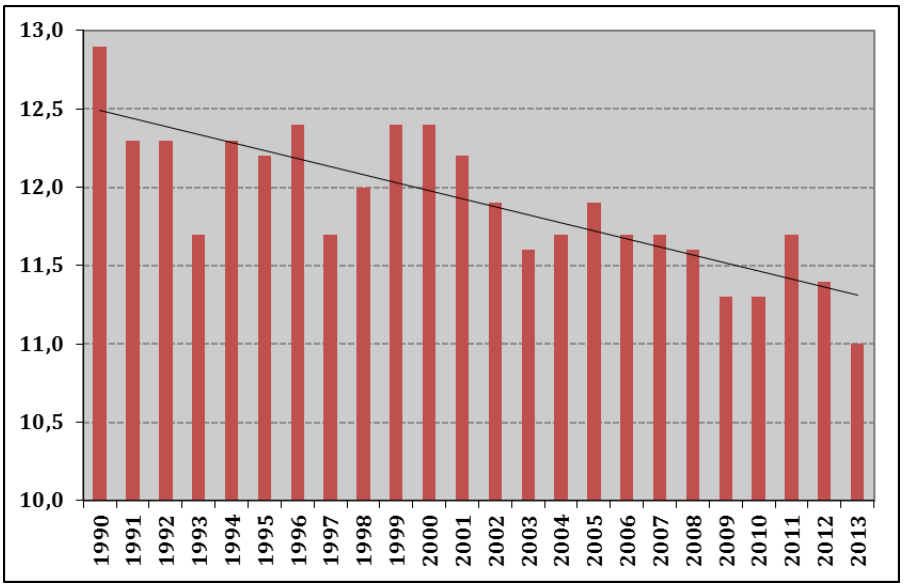
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Evolution 2014/2004 corrigée de l'inflation
plus de 250 000 hab.	1,22	1,23	1,26	1,27	1,29	1,32	1,33	1,37	1,39	1,43	1,48	5,4%
100 à 250 000 hab.	1,09	1,10	1,13	1,17	1,17	1,17	1,19	1,19	1,21	1,25	1,27	0,3%
moins de 100 000 hab.	0,99	1,01	1,02	1,02	1,03	1,04	1,05	1,05	1,07	1,09	1,11	-3,2%
Réseaux à TCSP Lourd en 2014	1,20	1,22	1,26	1,27	1,29	1,32	1,34	1,38	1,41	1,45	1,50	8,6%
Ensemble	**1,06**	**1,07**	**1,09**	**1,11**	**1,11**	**1,13**	**1,14**	**1,15**	**1,17**	**1,19**	**1,22**	-0,4%

Source : Union des transports publics et ferroviaires, 2015.

[12] « *Recettes au voyage en repli : la pérennité de l'offre menacée* », UTP 2015

Par ailleurs, les données de l'INSEE montrent que la part de la dépense automobile dans la consommation des ménages s'établissait à 11 % en 2013. Elle est globalement stable depuis plusieurs décennies, même si elle a perdu 1,9 point entre 1990 (12,9 %) et 2013. Ses facteurs sont l'acquisition du véhicule, la dépense liée au carburant, l'entretien du véhicule et les autres dépenses liées à l'automobile (péages, parkings et assurances).

Graphique 5 : Part de la dépense de consommation automobile dans la consommation des ménages



Source : INSEE, comptes nationaux.

Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que la prédominance du transport automobile :

- **repose probablement en partie sur les limites des transports collectifs disponibles** (maillage territorial, phénomènes d'enclavement, horaires) ;
- **entraîne des coûts importants subis par les actifs (*cf. infra*), susceptibles de freiner leur mobilité géographique**. Ce dernier point est renforcé par la différence de niveau des aides dont sont susceptibles de bénéficier les salariés selon leurs moyens de transport pendulaire (les prises en charge partielles de dépenses liées aux transports collectifs sont généralement plus avantageuses que celles qui sont liées au transport automobile, *cf.* annexe IV).

2.2. Le permis de conduire, qui constitue souvent un préalable à la mobilité pendulaire et à l'exercice de certains métiers, se caractérise par une complexité, une durée et un coût d'obtention élevés

Encadré 2 : Principaux aspects du système français d'enseignement de la conduite automobile

Le système français d'enseignement de la conduite automobile repose essentiellement sur le réseau des auto-écoles, seules structures dans lesquelles peut être pratiqué l'enseignement de la conduite à titre onéreux.

L'article L. 213-1 du code de le route prévoit que « *L'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur d'une catégorie donnée […] et de la sécurité routière (…) ne peuvent être organisés que dans le cadre d'un établissement dont l'exploitation est subordonnée à un agrément délivré par l'autorité administrative.* ». L'exploitation d'un tel établissement nécessite donc un agrément préfectoral, délivré au vu notamment :

- de garanties concernant les moyens de formation de l'établissement (locaux, véhicules, moyens

matériels et modalités d'organisation de la formation) ;

- de la qualification des personnels enseignants, qui doivent être titulaire d'une autorisation administrative spécifique délivrée par l'autorité préfectorale chargée notamment de contrôler ses qualifications professionnelles (articles L. 212-1, R. 212-1 et suivants et R. 213-1 et suivants du code de la route).

Les auto-écoles jouent également un rôle central dans la gestion de l'organisation de l'examen du permis de conduire. En application d'une méthode nationale d'attribution, les services préfectoraux leur attribuent des places de candidature aux épreuves théorique et pratique de l'examen en fonction notamment, s'agissant de l'épreuve de conduite, d'une moyenne annuelle du nombre total d'examens passés par les candidats de l'établissement en première et deuxième présentation (*cf.* arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire).

Les auto-écoles préparent également les dossiers d'inscription de leurs candidats et gèrent leurs dates de candidature. Cette organisation offre l'avantage de permettre une pré-sélection des candidats et transfère une partie des charges administratives d'inscription aux auto-écoles.

Explicitement mentionnée dans le code de la route depuis la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la candidature libre au permis de conduire reste très minoritaire.

Selon le rapport de la commission présidée par Mme Florence Gilbert, directrice générale de l'association Wimoov, sur les délais de passages de l'examen (2014), **le coût moyen d'obtention du permis de conduire** s'élève en France à 1 600 €. Cette moyenne est comparable à celle que l'on observe dans des pays voisins (Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni, Autriche) mais elle occulte une amplitude importante, car le coût est en général plus faible pour les candidats ayant suivi la procédure de conduite accompagnée. Selon l'association Prévention routière, la différence se chiffrerait dans ce cas à environ 500 €. À l'inverse, le coût du permis pourrait atteindre jusqu'à 3 000 € pour les personnes qui échouent après un apprentissage classique[13].

Par ailleurs, **les délais d'attente entre deux présentations à l'examen sont longs**. Selon les données communiquées en juin 2014 par le ministère de l'Intérieur[14], un candidat souhaitant passer l'examen du permis de conduire après un premier échec doit attendre 98 jours en moyenne. En Île-de-France, la moyenne atteint cinq mois. La délégation à la sécurité et à la circulation routière (DSCR) a toutefois indiqué à la mission que le délai moyen entre deux présentations à l'examen du permis de conduire B sur douze mois glissants avait été ramené à 85 jours fin août 2015, contre 101 jours en août 2014.

Dans les autres pays européens, cette moyenne est proche d'un mois et demi. En raison de ces délais, les candidats français sont souvent contraints de payer des heures de conduite supplémentaires pour maintenir leur niveau, ce qui représente une dépense additionnelle estimée à 200 € par mois[15]. Cette situation peut entrainer des conséquences financières particulièrement graves pour certains candidats ayant connu un premier échec lors du passage de l'épreuve de conduite, qui subissent des délais d'attente souvent importants risquant, au regard des coûts engendrés, de les dissuader de candidater une nouvelle fois[16].

---

[13] Montant également indiqué à la mission par le directeur de la mission locale de Clichy-sous-Bois.

[14] « Réforme du permis de conduire – Priorité jeunesse », présentation du ministre de l'Intérieur du 13 juin 2014.

[15] Source : étude d'impact de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

[16] Les modalités d'attribution des places d'examen entre les auto-écoles, qui prennent en compte le nombre d'examens passés par les candidats en première et deuxième présentations, sont destinées à inciter les établissements à présenter des candidats « prêts » ayant les meilleures chances de réussite. Elles peuvent néanmoins conduire à pénaliser les candidats qui ont subi plusieurs échecs : c'est ce constat qui a conduit à prendre également en compte le nombre de candidats en seconde présentation, et non uniquement en première présentation en 2014.

En ce qui concerne les taux de réussite à l'examen du permis de conduire, la France se situe à un niveau intermédiaire vis-à-vis de ses voisins.

Tableau 2 : Taux de réussite à l'examen du permis de conduire

France	Belgique	Pays-Bas	Allemagne	Norvège	Royaume-Uni	Autriche
60 %	55 %	48 %	72 %	75 %	45 %	86 %

Source : Rapport de la commission présidée par Mme Florence Gilbert, 2014.

Le taux de réussite à l'examen dépend beaucoup de la voie d'apprentissage. Il s'élève à 74 % pour les candidats ayant suivi la procédure de conduite accompagnée contre 55 % pour ceux qui l'ont passé de manière traditionnelle. Pourtant, l'usage de la conduite accompagnée diminue. Aujourd'hui, 25 % environ des candidats en bénéficient. Le taux de réussite global s'élève donc à 59,75 %. Par ailleurs, la conduite accompagnée réduit le risque d'accident pendant la première année de 27 % pour les 18-19 ans et de 25 % pour les 20-21 ans.

L'âge minimal d'obtention du permis de conduire s'élève en France à 18 ans et se situe ainsi dans la moyenne des pays européens. Cet âge varie de 17 ans au Royaume-Uni à 19 ans dans certains systèmes de Lander allemands. Aux États-Unis, les conducteurs peuvent avoir un permis de conduire dès 16 ans dans la majorité des États, parfois 15. Dans ce pays, les conducteurs ont d'abord un permis restreint qui ne leur permet pas de conduire durant certaines heures et limite le nombre de passagers présents à bord. Ensuite, ils obtiennent leur permis de droit commun, ouvert à partir de 16 ans dans certains États mais à seulement 21 ans dans le Maine.

Le nombre obligatoire d'heures de conduite préalables au passage de l'examen est en revanche relativement élevé en France : il s'élève à 20 heures contre 10 en Grèce, 12 en Islande, 15 en Norvège, 12 au Luxembourg mais 34 en République Tchèque. En Allemagne, le nombre d'heures est fixé par l'enseignant de conduite mais 12 heures de conduite spéciales sont imposées. Le Royaume-Uni fait figure d'exception : il est possible de s'inscrire à l'examen sans avoir pris d'heures de cours à l'autoécole.

Tableau 4 : Nombre d'heures de conduite obligatoires avant le passage du permis de conduire

Pays	France	Grèce	Islande	Norvège	Luxembourg	République Tchèque	Allemagne	Royaume-Uni
Nombre d'heures obligatoires	20	10	12	15	12	34	Fixé par l'enseignant + 12 heures obligatoires	0

Source : OCDE.

De manière générale, la procédure d'obtention du permis de conduire est plus lourde en Europe (à l'exception du Royaume-Uni) qu'aux États-Unis, où la conduite accompagnée peut démarrer à l'âge de 14 ans sans qu'il soit obligatoire de passer par une autoécole.

L'examen du permis de conduire représente donc un coût élevé, des délais de passage relativement longs, pour un taux de réussite intermédiaire.

Ce constat est renforcé s'agissant des publics connaissant le plus de difficultés d'insertion sociale. Pour ces individus, qui rencontrent des obstacles à la mobilité de toute nature (manque de moyens financiers, difficultés cognitives, illettrisme), l'obtention du permis de conduire constitue un investissement personnel considérable et incertain, dans le cadre d'un dispositif de préparation et d'examen uniforme pour l'ensemble de la population.

Encadré 3 : Principales évolutions récentes de la réglementation du permis de conduire

À la suite des annonces du ministre de l'Intérieur du 13 juin 2014, l'arrêté du 2 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 19 février 2010 relatif aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire de la catégorie B et de la sous-catégorie B1 a ramené la durée de l'épreuve pratique du permis de conduire de 35 à 32 minutes. Selon les informations communiquées à la mission par la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), cette mesure représente un gain annuel de 110 000 places de passage de l'épreuve de conduite.

Par ailleurs, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a modifié la législation en matière de permis de conduire afin notamment d'accélérer et diminuer le coût d'obtention de ce diplôme.

Ses principales mesures sont :

- la création d'un « service universel du permis de conduire » : le temps d'attente pour passer le permis de conduire ne devra pas excéder 45 jours et toute personne formée dans ce but devra se voir permettre l'accès à l'examen quel que soit son mode de formation, libre ou en auto-école. Dans les départements où le délai moyen entre deux présentations d'un même candidat à l'épreuve pratique du permis B dépasse 45 jours, les préfectures recourront principalement à des agents publics ou contractuels de la Poste formés et habilités comme examinateurs ;
- l'autorisation de l'enseignement du code de la route et du passage des épreuves du permis hors temps scolaire dans les locaux des établissements d'enseignement, comme par exemple les lycées professionnels ;
- la proposition systématique, par les écoles de conduite, des différentes filières de conduite accompagnée (apprentissage anticipé de la conduite, conduite supervisée, conduite encadrée);
- suppression, afin de simplifier l'enseignement de la conduite, de certains « verrous » administratifs, notamment pour les utilisateurs de véhicules à double commande.

D'après les données transmises par le ministère de l'Intérieur, les premiers effets de ces mesures sont visibles et les délais de passage de l'examen après une première présentation se sont réduits. L'entrée en vigueur très récente ou imminente de certaines dispositions de la loi du 6 août 2015 (externalisation du passage de l'examen théorique, recours à des agents publics ou contractuels, notamment de La Poste, pour les examens pratiques) devrait encore contribuer à augmenter le nombre de places d'examen et à améliorer la situation.

D'importantes inégalités territoriales perdurent néanmoins avec des départements très au-dessus de la moyenne ; l'objectif annoncé de 45 jours de délai d'attente n'est par ailleurs encore atteint dans aucun département.

3. Le logement apparaît comme l'un des freins majeurs à la mobilité résidentielle des actifs

3.1. Les écarts croissants des prix immobiliers et des loyers entre territoires d'une part et entre parcs privé et social d'autre part sont susceptibles de constituer un frein majeur à la mobilité géographique des actifs

3.1.1. Les prix de l'immobilier présentent des écarts croissants entre territoires, qui accentuent les coûts de la mobilité vers les zones les plus dynamiques en termes économiques

Depuis le début des années 2000, les prix de cession des logements connaissent une évolution déconnectée de celle des revenus : alors que, de 1965 à 2000, le prix des logements et le revenu par ménage ont progressé au même rythme, le premier a augmenté de 70 % de plus que le second entre 2000 et 2010[17].

Ce constat national est néanmoins marqué par de très fortes disparités territoriales, avec la coexistence, d'une part, d'un nombre limité de zones dites « en tension » – Île-de-France, Côte d'Azur, Genevois, principales agglomérations dynamiques (qui couvrent une proportion importante de la population française et des aires d'attractivité) – et d'autre part l'existence de zones peu chères.

Ainsi, les prix des logements ont connu une augmentation très variable en fonction des territoires, les plus dynamiques en termes d'emploi connaissant les plus fortes hausses

Entre 1998 et 2010, les prix des logements par département ont varié de + 83 % dans le Territoire de Belfort à + 197 % à Paris[18].

Les départements comprenant neuf des dix plus grandes villes de France (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Montpellier, Bordeaux et Lille) font partie des 21 départements ayant connu une augmentation des prix du logement supérieure à 150 % entre 1998 et 2010[19]. La mobilité des actifs à destination des zones dynamiques dans le contexte de la « métropolisation » croissante de l'emploi apparaît donc relativement plus coûteuse pour les actifs propriétaires en zone immobilière relativement détendue, notamment dans les départements à dominante rurale ou de villes moyennes d'une bande est-ouest se déployant approximativement de la Bretagne à l'Alsace et n'incluant pas Paris et sa proche banlieue.

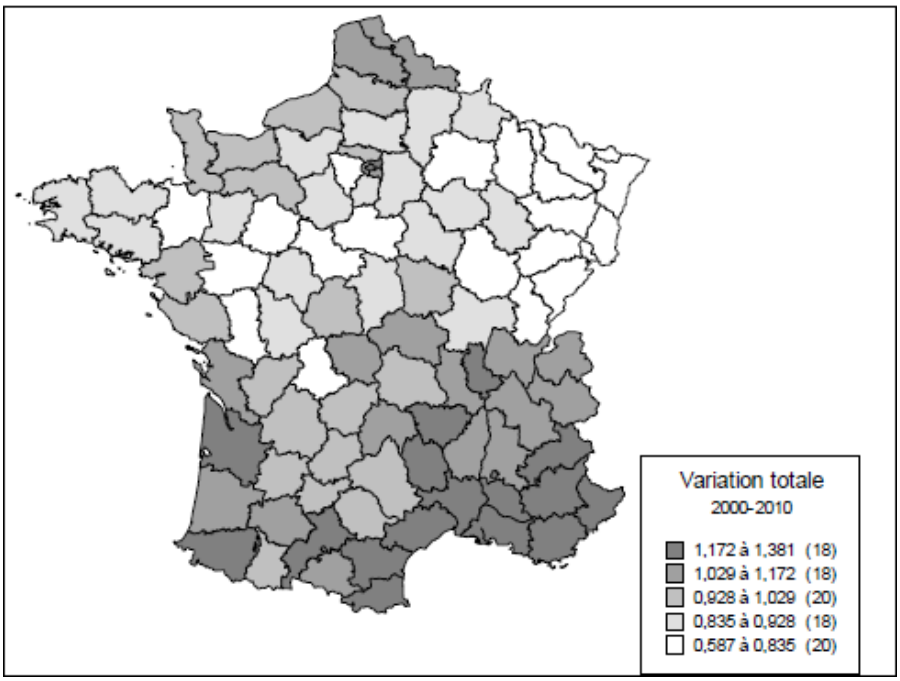
---

[17] *Cf.* note du Centre d'analyse stratégique (CAS), « *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans* » (Note d'analyse n° 221, avril 2011).

[18] « *Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010* », Jacques Friggit, CGEDD, août 2011.

[19] Seul le département du Bas-Rhin, comprenant la ville de Strasbourg, septième ville de France en termes de population, a connu une augmentation de 98 % sur la période.

Graphique 6 : Variation de l'indice du prix des logements entre 1998 et 2010

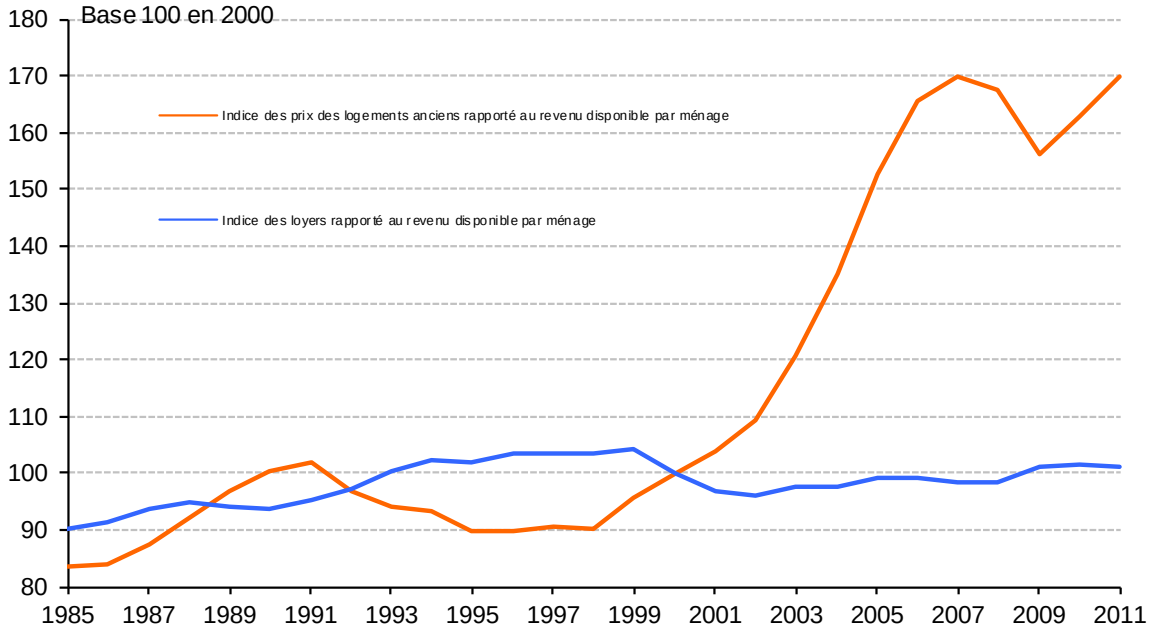


Source : « *Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010* », CGEDD, J. Friggit, août 2011.

3.1.2. Les loyers connaissent des zones de fortes tensions, principalement concentrées en Île-de-France, enchérissant le coût de la mobilité géographique des actifs vers les zones tendues

Le marché locatif se caractérise par une augmentation plus modérée des loyers à qualité constante (+2,8 % par an entre 1987 et 2012), supérieure de seulement 0,3 % par an à la croissance du revenu disponible par ménage.

Graphique 7 : Évolution comparée du prix des logements et du prix des loyers entre 1985 et 2011 (base 100 en 2000), rapporté au revenu disponible par ménage



▪

Source : CGEDD, d'après Insee, bases de données notariales et indices Notaires-Insee désaisonnalisés.

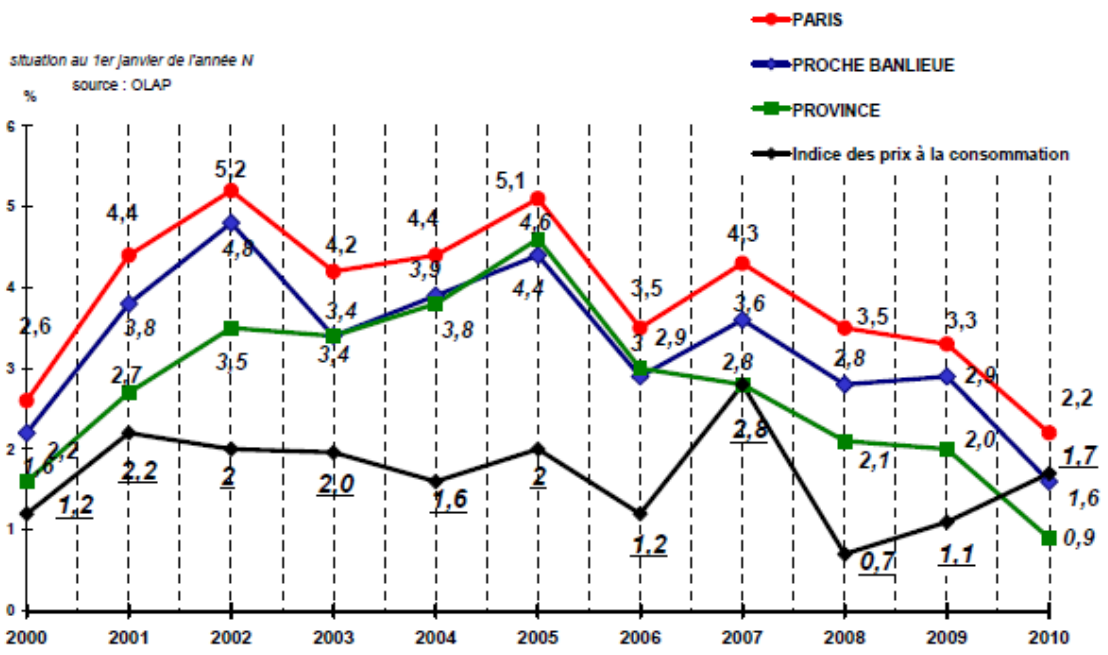
Le caractère globalement modéré de la hausse des loyers, si elle infirme l'hypothèse d'une pénurie généralisée de logements sur l'ensemble du territoire, ne doit pas masquer l'existence de zones de forte tension localisée.

Ainsi, l'évolution des loyers entre 2000 et 2010 se caractérise notamment par des niveaux différenciés selon que les logements loués se situent à Paris, en proche banlieue parisienne ou en province.

Le loyer moyen mensuel au m^2 à Paris et sa proche banlieue (18 % du parc locatif privé) y était en 2010 deux fois plus élevé qu'en province : 20,1 €/m^2 à Paris, 15,2 €/m^2 en proche banlieue, contre 8,9 €/m^2 en province.

À cette même date, l'écart moyen de loyer par rapport à Paris était de 24 % avec la proche banlieue, 35 % avec la grande banlieue de l'agglomération parisienne et 56 % avec la province. L'écart moyen de loyer du parc locatif privé entre la grande banlieue de l'agglomération parisienne et la province atteignait quant à lui un niveau de l'ordre de 30 %.

Graphique 8 : Évolution de la hausse annuelle moyenne des loyers en province et dans l'agglomération parisienne de 2000 à 2010

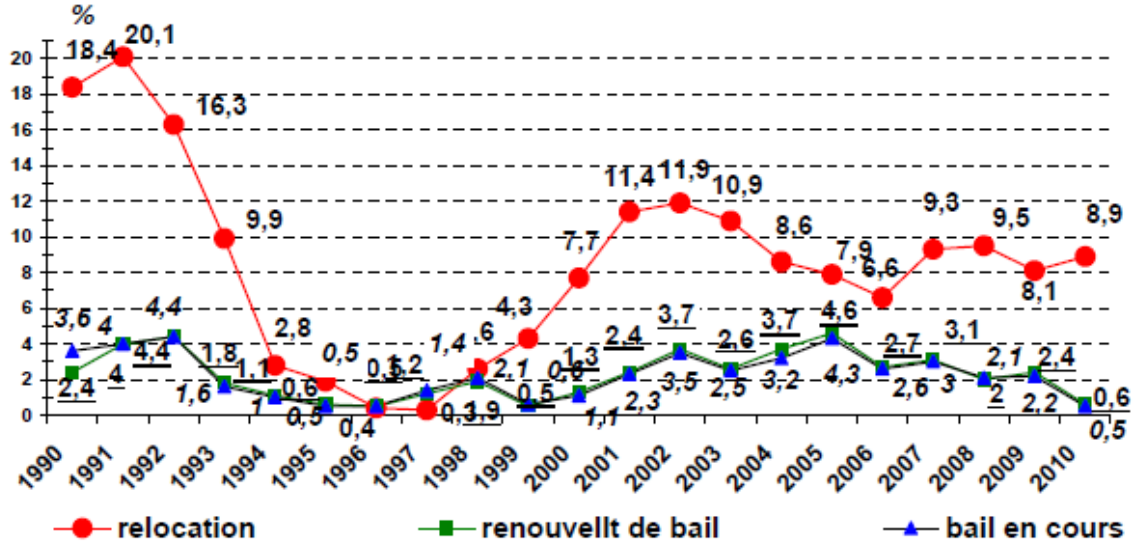


Source : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), cité par « L'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne et en province, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie », 2011, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

En zone tendue, la concurrence entre postulants à la location dans le parc privé est particulièrement forte et se traduit par un renforcement des exigences des bailleurs en termes de garanties, revenus et cautions. Cet accroissement des exigences à l'entrée dans le parc locatif privé intensifie les phénomènes de sélection et d'exclusion, en incitant les bailleurs à ne louer qu'à des candidats dans lesquels ils décèlent les profils les moins risqués, ce qui peut constituer un effet d'éviction puissant concernant notamment les jeunes en début de parcours professionnel et résidentiel ou les personnes les plus éloignées de l'emploi.

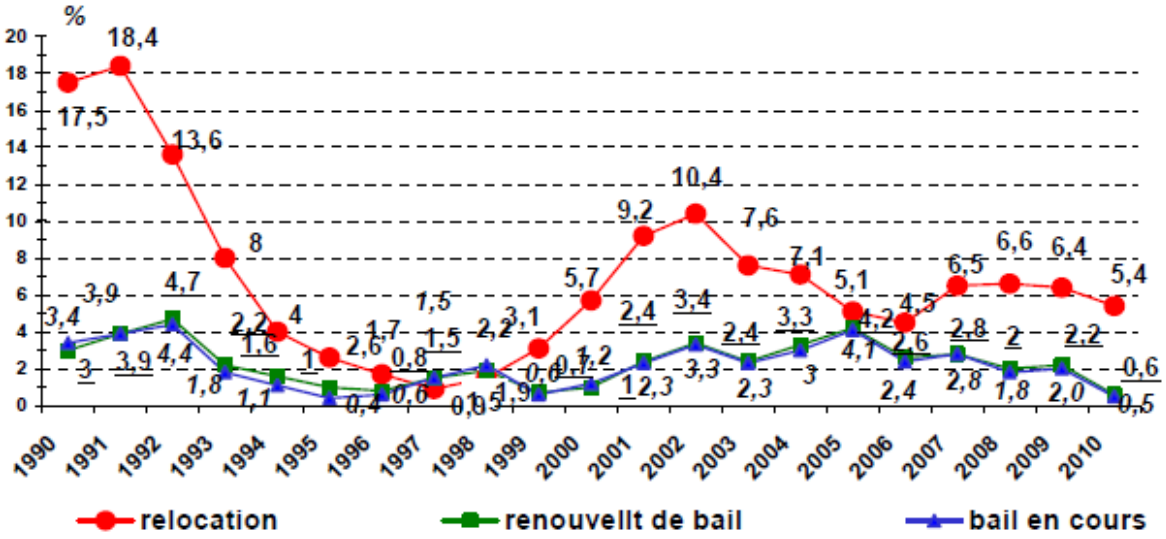
L'évolution comparée des hausses moyennes de loyer entre Paris et la province selon la situation des baux sur la période 1990-2010 montre que la remise en location, c'est-à-dire la conclusion d'un bail avec un nouveau locataire, est le plus important facteur d'accroissement différencié des niveaux de loyers entre les deux zones (*cf.* graphiques *infra*).

Graphique 9 : Évolution des hausses moyennes de loyer selon la situation des baux à Paris entre 1990 et 2010



Source : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), cité par « L'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne et en province », 2011, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Graphique 10 : Évolution des hausses moyennes de loyer selon la situation des baux en province entre 1990 et 2010



Source : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), cité par « L'évolution des loyers dans l'agglomération parisienne et en province », 2011, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La problématique des évolutions de prix et loyers du parc privé différenciées selon les zones géographiques amplifie par conséquent les risques de désincitation financière à la mobilité en augmentant progressivement le surcoût du passage d'une zone peu tendue à une zone tendue.

Ce phénomène concerne particulièrement les actifs **quittant un logement gratuit (parental), à loyer partagé (colocation) ou loué dans une zone détendue pour un logement en location en zone tendue**, celle-ci correspondant dans la plupart des cas aux territoires les plus dynamiques sur le plan de l'emploi ; dans cette hypothèse, la dynamique des loyers, qui accroît le taux d'effort de l'individu, réduit voire annule le gain net lié à un premier salaire ou à un salaire en hausse à l'occasion de la mobilité géographique.

3.2. La difficulté d'accès au logement social dans certaines zones du territoire est un facteur important limitant la mobilité, notamment pour les jeunes et les actifs à faibles revenus

3.2.1. La sortie du parc locatif social peut se traduire par une perte monétaire de grande ampleur

Les bailleurs sociaux, en contrepartie des avantages et financements reçus des pouvoirs publics, sont tenus de proposer des loyers inférieurs à ceux du secteur libre. À logement identique, les locataires du secteur social paient donc un loyer plus faible que dans le parc privé. L'avantage lié à l'occupation d'un logement social correspond ainsi à la différence entre la valeur réelle du logement, c'est-à-dire son loyer potentiel dans le parc locatif privé, et le loyer demandé par le bailleur social. Cela équivaut à **une aide monétaire**.

Selon une étude de l'INSEE de juillet 2013[20], occuper un logement HLM revenait en 2006 à bénéficier de l'équivalent d'une aide mensuelle moyenne de **261 euros**, soit 46 % de la valeur locative du logement, le loyer moyen demandé par le bailleur social s'élevant alors à 310 euros.

Encadré 4 : L'avantage lié à l'occupation d'un logement social

L'avantage résultant de l'occupation d'un logement social n'est pas strictement équivalent au versement d'une aide monétaire de même montant pour le ménage locataire, dans la mesure où elle impose de suivre une procédure d'affectation de logement très précise (*cf.* Encadré 5 *infra*). Dans le cadre de cette procédure, les marges de manœuvre du locataire sont donc limitées pour choisir les caractéristiques et la valeur d'un logement social.

L'aide sociale liée au fait de résider en HLM améliore la situation des locataires de deux manières :

- d'une part, les économies réalisées sur le paiement du loyer permettent de consommer une plus grande quantité d'autres biens ou d'épargner davantage ;
- d'autre part, cette réduction de loyer peut être mise à profit pour occuper un logement d'une valeur intrinsèque supérieure.

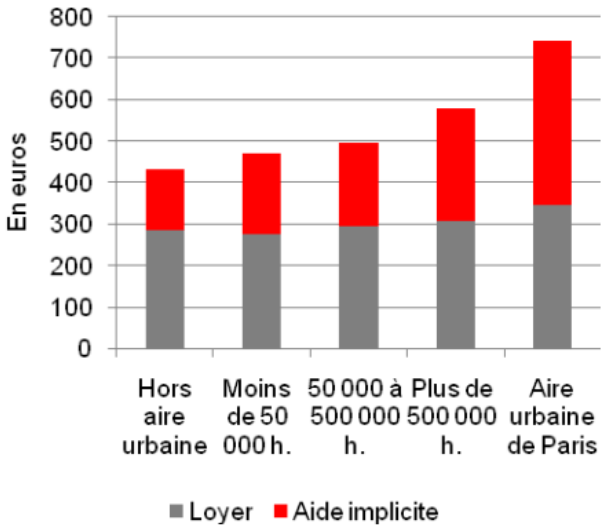
Pour établir le poids respectif de ces deux effets, il faut estimer les caractéristiques du logement que le ménage aurait occupé s'il n'avait pas habité en HLM. On détermine ces caractéristiques à partir des logements occupés dans le secteur privé par des ménages équivalents. Ainsi, on peut estimer que l'occupation d'une HLM permet aux ménages concernés de se loger dans une habitation un peu meilleure : la valeur locative intrinsèque du logement habité est supérieure de 34 euros par mois en moyenne au logement que ce ménage aurait occupé s'il avait dû se loger dans le secteur privé. En particulier, l'emménagement en HLM permet d'occuper des logements plus grands de 2,5 mètres carrés en moyenne. En revanche, ces logements seraient situés dans des quartiers plus pauvres, où le revenu médian annuel des ménages serait inférieur de 3 000 euros. Par ailleurs, l'occupation d'une HLM réduirait de 15,4 points de pourcentage la probabilité d'habiter une maison. Enfin, l'aide implicite liée à l'occupation d'une HLM augmenterait le niveau de vie et l'épargne, déduction faite du logement, de 227 euros par mois.

Source : « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? », Corentin Trevien, Insee-Analyses n° 10 juillet 2013.

[20] « *Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ?* », Corentin Trevien, INSEE-Analyses n° 10 juillet 2013

L'« aide monétaire implicite » liée à l'occupation d'un logement social dont le niveau moyen est précisé ci-dessus varie en fonction des niveaux des loyers privés et sociaux atteints sur les territoires. Les seconds étant beaucoup plus homogènes que les premiers, le gain monétaire résultant d'un logement social s'accroît fortement selon la taille de l'aire urbaine. Il était ainsi estimé à 394 € par mois dans l'aire urbaine parisienne en 2006 (loyer moyen en logement HLM de 349 € pour un loyer sur le même bien qui atteindrait 743 € dans le parc locatif privé).

Graphique 11 : Répartition des loyers HLM et des aides implicites selon la taille de l'aire urbaine



Source : Insee, enquête logement 2006, France métropolitaine, in « Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ? », Corentin Trevien, Insee-Analyses n° 10 juillet 2013.

La perte de l'avantage financier que constitue l'occupation d'un logement social lors d'une mobilité résidentielle vers le parc locatif privé peut donc constituer un frein majeur à la mobilité géographique des actifs dans les territoires où les loyers du secteur libre sont élevés[21].

3.2.2. La faible rotation dans le parc social, qui allonge la durée moyenne d'obtention d'un logement social et affecte particulièrement les jeunes, traduit un effet d'ancrage dans le parc social

L'accès au logement social en France connait une forte tension. À la fin août 2015, **le stock total de demandes actives de logements sociaux** (hors demande de passage d'un logement social à un autre au sein d'une même région) **s'établissait à 1,24 million**. Avec 430 000 demandes, l'Île-de-France concentre environ le tiers de ce nombre total. Les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes concentrent quant à elles respectivement 109 000 et 101 000 demandes.

Au-delà de ces données brutes, le projet annuel de performances du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission budgétaire « Égalité des territoires et logement » comporte deux indicateurs relatifs à la fluidité du parc de logements sociaux :

[21] Dans certains territoires, le niveau de loyer moyen du parc social peut en effet être comparable à celui du secteur privé.

- **pression de la demande sur le logement social** (indicateur 1.1.1.), retraçant, par zone du territoire[22], le rapport entre le nombre de demandeurs de logement social[23] et le nombre de relogements de demandeurs[24] ; cet indicateur fait apparaitre un taux de pression de 7,5 en zone A en 2014, en hausse par rapport à 2013 (7,3) et proche du double de la zone B1 (3,9) et supérieur au triple des zones B2 et C (2,3 et 2) ; selon les données communiquées par la DHUP, ce taux de pression atteint 7,82 fin août 2015 en Île-de-France ;
- **taux de mobilité dans le parc social** (indicateur 1.1.2.), retraçant par zone le rapport entre le nombre d'emménagements dans les logements locatifs proposés à la location en service depuis au moins un an et le nombre de logements locatifs loués ou proposés à la location depuis au moins un an ; cet indicateur montre une baisse de la rotation dans le parc social générale entre 2013 et 2014, de la zone A passant de 6,6 à 6,3 à la zone C passant de 12,6 à 12,3.

Ainsi, dans les zones de tension globale sur le marché du logement, le niveau atteint par les loyers du parc privé freine la sortie du parc social et pèse ainsi sur le délai d'attente pour accéder à ce dernier.

En raison du faible taux de rotation des logements sociaux, **les jeunes se trouvent de manière croissante exclus du secteur HLM :**

- **62 % d'entre eux se logent désormais dans le parc privé, soit 10 points de plus qu'en 2005** ;
- **la part des moins de 30 ans dans le parc HLM a diminué entre 2000 et 2006**, passant de 15 % à 11,6 %[25] sur la période ; en 2006, cette part, qui atteignait 13 % dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants, était ramenée à 8 % à Paris (10 % en proche et grande banlieue parisienne)[26].

Cet effet d'éviction se traduit par **un âge moyen des occupants d'HLM (52 ans) plus élevé que celui du parc locatif privé, meublé ou vide (33 et 44 ans) ainsi que de celui de la propriété en accession (44 ans).**

---

[22] Le zonage A / B / C caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C). Il s'appuie sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographie, etc.), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix.

Zone A bis : Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-St-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise.

Zone A : agglomération de Paris (dont zone Abis), Côte d'Azur, partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés.

Zone B1 : certaines grandes agglomérations ou dont les loyers et le prix des logements sont élevés, une partie de la grande couronne parisienne non située en zone Abis ou A, quelques villes chères, les départements d'Outre-Mer.

Zone B2 : villes-centre de certaines grandes agglomérations, grande couronne autour de Paris non située en zone Abis, A et B1, certaines communes où les loyers et les prix des logements sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A ou B1.

Zone C : reste du territoire.

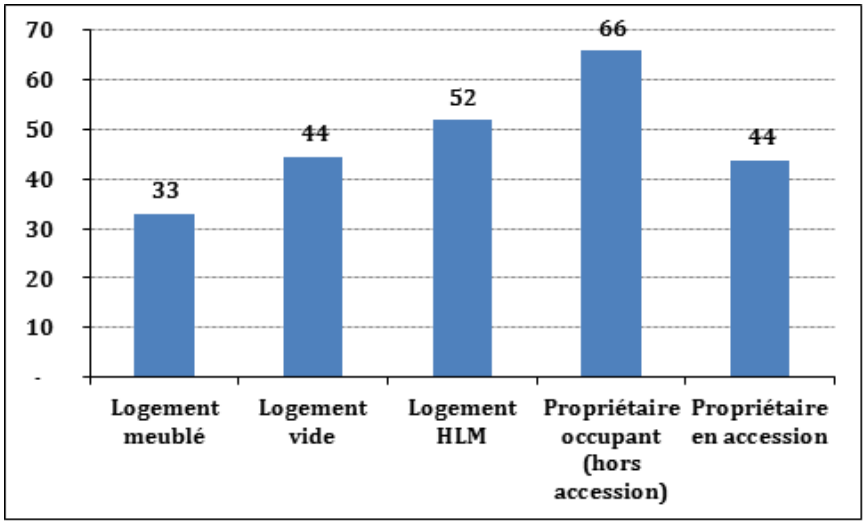
[23] Hors demandes de mutations internes et dont la demande est active, non radiée.

[24] Hors mutations internes.

[25] Source : enquête occupation parc social, DGUHC, 2006, exploitation CREDOC, in « *Emploi des jeunes et logement : un effet Tanguy ?* », travail pour la Chaire de sécurisation des parcours professionnels 2015, J.B. Eyméoud et E. Wasmer.

[26] Enquête Logement 2006, INSEE.

Graphique 12 : Age moyen des occupants du logement, selon le statut d'occupation



Source : Enquête Logement 2013-2014. L'âge est celui de la personne de référence du ménage.

3.2.3. Malgré des réformes récentes aux résultats incertains, les règles de fonctionnement du parc social n'encouragent pas la mobilité locative

Le bail HLM se différencie du bail d'habitation privé par sa durée indéterminée. **Le locataire du parc social bénéficie en effet par principe d'un droit au maintien dans les lieux**.

Toutefois, d'une part, si ses ressources excèdent d'au moins 20 % les plafonds d'accès au logement social, un supplément de loyer de solidarité (SLS) doit lui être appliqué conformément aux articles L. 441-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation[27], dans la limite d'un plafonnement (la somme SLS et loyer hors charges ne pouvant excéder 25 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer ou 35 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer lorsqu'un programme local de l'habitat le prévoit). Ce dispositif n'est pas applicable dans certaines zones du territoire (zones de revitalisation rurale, quartiers prioritaires de la politique de la ville[28] ou zones prévues par un programme local de l'habitat[29]).

D'autre part, afin de favoriser la mobilité dans le parc social, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion 27 mars 2009 a supprimé le droit au maintien dans les lieux dans certaines situations, dont notamment la sous-occupation du logement ou des ressources du locataire excédant largement les plafonds dans les zones tendues[30]. Cependant, certaines personnes demeurent protégées en raison de leur âge, du handicap ou de la localisation de leur logement.

---

[27] Article L. 441-3 du CCH : « *Les organismes d'habitations à loyer modéré perçoivent des locataires (…) le paiement d'un supplément de loyer de solidarité en sus du loyer principal et des charges locatives dès lors qu'au cours du bail les ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements.* ».

[28] Article L. 441-3 du CCH.

[29] Article L. 441-3-1 du CCH.

[30] Article L. 442-3-3 du CCH : « *Dans les logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par eux et situés dans des zones géographiques définies par décret en Conseil d'État se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, les locataires dont les ressources (…) sont, deux années consécutives, au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ces logements fixés en application de l'article L. 441-1 n'ont plus le droit au maintien dans les lieux à l'issue d'un délai de trois ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête faisant apparaître, pour la deuxième année consécutive, un dépassement du double de ces plafonds.* ».

Les modalités d'application de ces règles (en particulier leurs seuils de déclenchement et les délais qui sous-tendent leur mise en œuvre) tendent à limiter leur impact et rendent en tout été de cause en pratique difficile l'établissement d'un bilan à ce stade. Les informations recueillies par la mission auprès de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) font au surplus apparaître une lenteur, de la part de certains organismes, à appliquer ces dispositions.

Par ailleurs, le législateur a introduit, par la loi du 27 mars 2009 précitée, une exception à la durée indéterminée du bail HLM, afin de favoriser notamment la colocation des jeunes au sein du parc social.

L'article L. 442-8-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit ainsi que les organismes HLM peuvent louer des logements, meublés ou non, à aux étudiants, personnes de moins de trente ans ou personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, sur la base d'un bail d'une durée minimale d'un an pouvant être interrompu à tout moment par le locataire après préavis d'un mois. Ces logements peuvent faire l'objet d'une colocation. Le nombre de logements concernés est fixé par une convention d'utilité sociale conclue par les bailleurs et l'État ou, à défaut, par le bailleur social après accord du préfet.

Si ce dispositif apparait particulièrement intéressant afin de faciliter le logement transitoire de jeunes actifs en mobilité géographique, la mission n'a pas eu connaissance d'un bilan de sa mise en œuvre[31].

3.2.4. Le système d'attribution des logements sociaux n'apparaît pas favorable à la mobilité géographique des actifs

La législation relative à l'attribution des logements sociaux repose sur deux types de critères :

- d'une part, des critères généraux d'attribution : patrimoine, ressources et conditions de logement de l'individu. Si « *l'éloignement des lieux de travail* » des demandeurs est inscrit parmi les critères généraux d'attribution de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, cette disposition renvoie aux trajets domicile-travail susceptibles d'être effectués quotidiennement par les individus et non à la situation d'un actif effectuant une mobilité résidentielle longue visant à reprendre un nouvel emploi ;
- d'autre part, des critères de priorité ciblés sur certains publics : personnes handicapées, défavorisées, logées temporairement, etc. (*cf.* Encadré 5 *infra*).

[31] Dans un document communiqué à la mission par l'Union des employeurs et salariés pour le logement (UESL – Action Logement), ce dernier fait état de difficultés à monter des opérations de colocation, particulièrement dans le parc social, ce qui explique que les objectifs assignés en la matière pour l'accès au logement des jeunes, en application de l'article 10 de l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2013, n'ont pu être atteints.

Encadré 5 : Principaux aspects de la procédure d'attribution d'un logement social

Les principes et la procédure d'attribution des logements locatifs sociaux des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte sont prévus par le tire IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Pour pouvoir bénéficier d'un logement social, tout demandeur doit disposer d'un numéro unique départemental de demandeur de logement social. Pour ce faire, il dépose sa demande au moyen du formulaire prévu à cet effet, accompagnée d'une pièce d'identité et s'il y a lieu, d'une pièce attestant la régularité de son séjour en France. Sa demande doit alors être enregistrée, en général dans le système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social.

La demande a une durée de validité d'un an.

Les personnes physiques voient leur demande examinée en fonction des critères de priorité définis à l'article L.441-1 du CCH. Il s'agit :

- des personnes « *en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap* » ;
- des personnes « *mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leur conditions d'existence* » ;
- des personnes « *hébergées ou logées temporairement dans des établissements et logements de transition* » ;
- des personnes « *mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée* » :
- des personnes « *victimes de violences conjugales* ».

En dernier lieu, l'attribution tient compte :

- de la composition du ménage demandeur et de son niveau de ressources ;
- de son patrimoine et de ses conditions de logement actuelles ;
- de l'éloignement de son lieu de travail et de la proximité des équipements correspondant à ses besoins.

Ces critères sont des critères généraux, valables pour tout le territoire national. Localement, c'est le PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) qui définit précisément les catégories de personnes *« éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir »* et relevant des dispositifs prioritaires.

Par ailleurs, l'article L. 441-2-3 du CCH définit un certain nombre de situations pouvant donner lieu à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), après saisine d'une commission départementale de médiation :

- personne « *satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès au logement locatif social* » et n'ayant « *reçu aucune proposition adaptée à sa demande de logement* » dans un délai fixé par arrêté du préfet ;
- personne « *dépourvue de logement, menacée d'expulsion sans relogement, hébergée ou logée temporairement dans un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, logée dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux* » ;
- personne « *logée dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent » si elle a « au moins un enfant mineur, s'il présente un handicap (…) ou s'il a au moins une personne à charge présentant un tel handicap* ».

La décision d'attribution d'un logement relève de la commission d'attribution des logements (CAL), prévue à l'article L. 441-2 du CCH. La commission doit examiner au moins trois dossiers pour un logement, sauf insuffisance du nombre de candidats.

Lorsqu'elle prononce un refus d'attribuer un logement, celui-ci doit être motivé. Lorsqu'un logement paraît adapté à un candidat présenté à la commission, mais qu'un deuxième candidat est prioritaire, la commission peut prononcer un ajournement du dossier du premier candidat.

Des logements locatifs sociaux peuvent être réservés par certaines personnes morales en contrepartie d'un financement, apport de terrain, garantie d'emprunt. Dans ce cas, lorsqu'il s'agit d'attribuer les logements réservés, les candidats présentés à la commission d'attribution sont choisis par le réservataire, dans le respect des critères de priorité. Le représentant de l'État dispose d'un droit de réservation (maximum 30 % du parc d'un bailleur) sans aucune contrepartie, destiné au logement des personnes défavorisées et prioritaires (*cf.* encadré *infra*).

La demande de logement social ne peut être radiée du système d'enregistrement des demandes de logement locatif social que dans les situations listées par l'article R. 441-2-8 du CCH. L'attribution d'un logement à un candidat et son acceptation par le candidat, qui se conclut par la signature du bail, est ainsi le premier motif de radiation d'une demande. En outre, la demande peut être radiée en cas de renonciation du demandeur à sa demande, absence de réponse du demandeur, irrecevabilité de la demande, absence de renouvellement de la demande par le demandeur.

Dans la pratique, l'ancienneté de la demande fait partie des éléments pris en compte lors de l'attribution des logements, particulièrement en cas d'équivalence des demandes après application de l'ensemble des critères prévus par la législation. Ce facteur est de nature à faire obstacle à l'accès au logement des actifs en mobilité géographique liée à l'emploi dans les territoires où la demande de logement social est élevée, particulièrement :

- lorsque le ménage concerné n'avait pas fait de demande de logement social auparavant ;
- ou lorsque sa demande avait été faite dans un autre département. En effet, dans le cadre du SNE, la demande de logement est gérée, sauf en Île-de-France, au niveau départemental[32], ce qui fait perdre au candidat au logement social le bénéfice de l'ancienneté de sa demande dès lors qu'il quitte son département. Le projet de loi « Égalité et Citoyenneté » actuellement en cours d'élaboration prévoirait la régionalisation du SNE. Le frein subsistera cependant pour les mobilités professionnelles inter-régionales.

[32] La demande donne lieu à l'attribution d'un numéro unique départemental (régional en Île-de-France) qui permet le suivi.

La mobilité géographique pour l'emploi n'est donc pas spécifiquement prise en compte dans le cadre des procédures d'attribution, car la mobilité ne fait pas partie des critères pris en considération pour l'attribution des logements. **Elle peut constituer un handicap spécifique dans l'accès au logement social** par l'application, en pratique, de règles d'ancienneté de la demande.

La mobilité n'est pas plus aisée pour les actifs qui sont déjà locataires dans le parc social. Le changement de logement social (mutation) s'effectue en effet au sein du parc du bailleur, qui ne dispose pas nécessairement de logements disponibles sur le territoire où souhaite s'installer la personne en mobilité professionnelle. La conférence intercommunale du logement instaurée par la loi ALUR (art. L 441-1-5 du CCH) pourra conduire, sur le territoire d'un EPCI, à mutualiser les attributions mais ne résoudra pas la situation où le salarié en mobilité loge dans le parc d'un organisme qui ne possède aucun logement sur son nouveau territoire d'emploi.

Par conséquent, un individu ou un ménage occupant un logement social et qui, dans le cadre d'une mobilité géographique, souhaite occuper un nouveau logement social afin ne pas subir la perte financière probable, à qualité de logement équivalente, liée au passage dans le parc locatif privé, se trouve par principe intégré à la « file d'attente » de la procédure de logement social de son lieu d'arrivée, où l'ensemble de ses caractéristiques seront examinées.

Encadré 6 : Les « réservations » de logements sociaux

Le parc de logements sociaux fait l'objet de « réservations » de la part de l'État, des collectivités territoriales, des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (CIL associés à Action Logement, *cf.* annexe IV) ou d'autres réservataires comme par exemple certains ministères sur leurs crédits d'action sociale. On parle de « contingents de réservations ». Ces réservations sont accordées en contrepartie de financements ou de garanties, sauf pour l'État : son contingent représente au plus 25 % de tous les logements sociaux ayant reçu une aide financière de l'État (pas de proportionnalité entre l'aide et les droits de réservation). Ce « contingent État » est destiné aux personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées, dont les bénéficiaires du DALO. L'État dispose en outre de 5 % au plus de réservations pour ses agents. Les réservations font l'objet de conventions qui définissent les modalités d'exercice du droit de réservation.

Les bailleurs disposent librement des logements non réservés par les réservataires cités ci-dessus, couramment dans une proportion d'environ 15 à 20 % des logements.

Ce système conduit donc à la constitution de **plusieurs filières d'attribution**. Les réservataires autres que l'État peuvent poursuivre des objectifs différents (par exemple pour les CIL : satisfaire les demandes de salariés des entreprises cotisantes), bien que les critères de priorité du CCH s'appliquent en principe à l'ensemble des réservataires et aux bailleurs.

La réservation donne le droit au réservataire de logements livrés ou remis à la location de présenter des candidats à l'attribution de ces logements. Le flux issu des libérations de logements déjà existants est quantitativement beaucoup plus significatif que la création de l'offre nouvelle.

Concrètement, dès qu'un logement se libère, le bailleur transmet au réservataire un avis de vacance du logement. Cet élément déclenche chez le réservataire la recherche de demandeurs que le bailleur proposera à la commission d'attribution des logements sociaux (CAL), recherche qui doit prendre fin au terme du délai fixé par la convention pour transmettre les candidatures. Si aucun candidat n'est présenté ou si les propositions n'aboutissent pas, le bailleur reprend le logement « pour un tour » : il peut alors attribuer librement, ou céder « pour un tour » la réservation à un autre réservataire. Les dossiers de candidature font l'objet d'une instruction par les services du bailleur.

Les réservations permettent donc au réservataire d'intervenir sur l'étape intermédiaire de sélection des candidats entre le dépôt de la demande et l'attribution proprement dite, qui est l'étape essentielle, celle ou les candidats qui parviendront à voir leur demande examinée en CAL sont choisis.

C'est à la CAL que revient le pouvoir final d'attribution nominative d'un logement à l'un des candidats proposés (en principe au moins trois, afin qu'elle dispose d'un choix et ne voie pas sa décision prédéterminée par les choix faits lors de la désignation préalable).

Actuellement, les maires et les bailleurs sociaux sont les acteurs clés des CAL : sont membres de droit six membres élus par le CA du bailleur et le maire de la commune où se situent les logements à attribuer qui dispose d'une voix prépondérante ; le préfet peut assister à la CAL à sa demande.

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).

Avec un patrimoine de près de 900 000 logements sociaux et intermédiaires, Action Logement représente un poids important dans le secteur du logement locatif et est un réservataire majeur. Ce poids s'illustre particulièrement en Île-de-France où, avec environ 20 000 attributions réalisées chaque année (sur un total national de 70 000), Action Logement représente plus d'un cinquième (22 %) des attributions enregistrées dans cette région[33] .

[33] Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, « *Action Logement : partenaire du secteur HLM pour loger les salariés,* Note rapide, mai 2015) ».

Depuis la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, la mobilité professionnelle des salariés fait partie des critères de priorisation des dispositifs d'attribution d'Action Logement (*cf.* article L. 2325-29 du code du travail[34]). Cet objectif est rappelé dans la convention signée entre l'UESL et l'État, qui précise que « *les bénéficiaires finaux (…) sont l'ensemble des salariés des entreprises assujetties du secteur privé non agricole, plus particulièrement en situation de mobilité, de recrutement, de parcours résidentiels liés à l'emploi ou rencontrant des difficultés liées au logement* ». La notion de « mobilité professionnelle » est cependant plus large que celle de « mobilité géographique » et sa mise en œuvre au niveau de l'attribution des logements sociaux n'est pas pleinement mesurée (*cf.* annexe IV).

3.3. Les changements de logement entrainent une série de coûts périphériques qui s'ajoutent aux effets liés au marché immobilier

3.3.1. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) entraînent des distorsions sur le marché du logement, mais leur effet sur le marché du travail n'est pas établi

Les droits de mutation sont dus par l'acheteur lors de cessions d'immeubles achevés depuis cinq ans au moins. Ils sont divisés en deux composantes :

- une part départementale, dont le taux minimum est 1,20 % et le taux maximum de 4,50 % depuis le 1er mars 2014 (article 1594D du code général des impôts). Le taux est décidé par les conseils départementaux ;
- une part communale dont le taux vaut 1,20 % (codifiée à l'article 1584 du code général des impôts) ;
- un prélèvement destiné à l'État égal à 2,37 % de la part départementale (article 1647 du code général des impôts).

Le fait générateur est l'acquisition ou la vente du bien. Les droits de mutation à titre onéreux sont exigés dans le mois de la date d'enregistrement chez le notaire ou dans un délai d'un mois après cette formalité pour les actes ne contenant pas de dispositions soumises à publicité foncière. Il existe des fonds de péréquation des droits de mutation pour les communes et les départements.

Le rendement des DMTO est important mais en diminution.

Tableau 5 : Le rendement des droits de mutation (en M€)

Année	Rendement	Part départementale	Part communale
2011	11,40	8,81	2,59
2012	10,34	8,01	2,33

Source : Collectivités-locales.gouv.fr ; calcul IGF.

[34] Les autres priorités prévues par de texte sont : les bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ayant la qualité de grands mutilés de guerre, les conjoints survivants, les pupilles de la Nation, les titulaires de pensions d'invalidité servies par un régime obligatoire de sécurité sociale, les bénéficiaires d'une rente d'accident du travail correspondant à un taux d'incapacité au moins égal à 66 %, les jeunes de moins de trente ans, ainsi que les salariés répondant aux critères prévus au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (droit au logement opposable).

À compter du 1er janvier 2015, 97 départements avaient procédé au relèvement du taux applicable aux transactions immobilières, dans la limite légale de 4,50 % (96 départements au taux maximal de 4,50 % et le département de la Côte-d'Or à 4,45 %). Sept départements (Isère, Mayenne, Morbihan, Paris, Martinique, Guyane et Mayotte) ont maintenu le taux à 3,80 %[35].

La France présente des droits de mutation importants par rapport aux autres pays étudiés.

Cette comparaison est principalement fondée sur les résultats des réponses du questionnaire demandé par la mission aux services économiques des ambassades des pays étudiés. Des équivalents aux droits de mutation existent dans tous les pays étudiés. Les droits acquittés à l'occasion de l'achat d'un bien immobilier sont parfois plus faibles qu'en France :

- en Italie, les droits d'enregistrement sur l'acquisition d'une résidence principale sont fixés à 2 % (avec un plancher de 100 €). Pour les autres transactions, le taux est cependant de 9 % avec un plancher de 1000 €. Si le bien est vendu par une entreprise ou une coopérative, les droits d'enregistrement valent 4 % pour les résidences principales et 10 € pour les résidences secondaires ;
- en Suède, les droits d'enregistrement sont fixés à 1,5 % avec un plancher de 90 € ;
- en Espagne, les droits d'enregistrement varient entre 1 et 2 % dans l'ancien (ils sont fixés par les communautés). Ils atteignent cependant 10 % (TVA à taux réduit) pour les biens neufs ;
- aux États-Unis, il existe des taxes de transfert de propriété fixées au niveau des États et variant entre 0 % et 2 %.

D'autres pays ont des systèmes différents :

- en Allemagne, le taux dépend des Länder et varie entre 3,5 % et 6,5 % ;
- au Royaume-Uni, les taux ont été réformés en 2014 et sont devenus progressifs et cumulatifs. Ils étaient auparavant fondés sur un taux unique correspondant à la tranche de la valeur du bien, ce qui créait des effets de seuils. Les taux varient selon l'usage du bien.

Plusieurs propositions d'évolution des DMTO ont été formulées, mais n'ont pas été mises en œuvre.

Des propositions de réforme ont été formulées à plusieurs reprises par des rapports :

- suppression des DMTO et transfert sur la taxe foncière (Centre d'analyse stratégique, *Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement*, 2010 ; Conseil d'analyse économique, *Comment modérer les prix de l'immobilier*, 2013) ;
- progressivité des DMTO, sur le modèle britannique (Conseil d'analyse économique, *Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire*, 2015 ; Institut Montaigne, *Politique du logement : faire sauter les verrous*, 2015).

Les DMTO sont toutefois difficiles à réformer. En effet, ils sont une ressource importante pour les départements et les communes qui ne souhaitent pas les voir diminuer. Selon la direction de la législation fiscale, il existe plutôt une pression à la hausse sur les DMTO. De plus, les tensions sur le marché du logement sont telles dans certaines zones qu'une diminution des DMTO pourrait être captée par les vendeurs.

Le lien entre droits de mutation et marché du travail n'est cependant pas établi à ce stade.

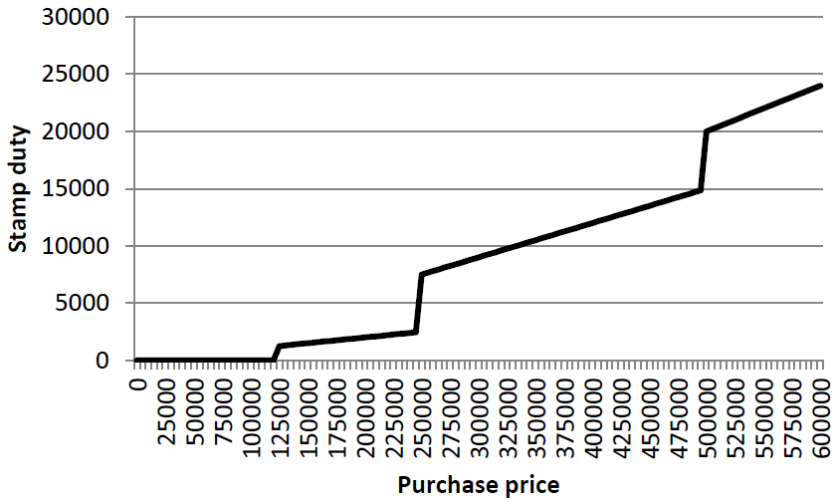
[35] Source : Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2015

De nombreux articles économiques se sont intéressés à la question du lien entre le statut de propriétaire-occupant et la situation des propriétaires-occupants vis-à-vis de l'emploi, dans la lignée de l'article précurseur d'Andrew Oswald (1996). L'idée fondamentale sur laquelle repose cette littérature est que la mobilité est plus coûteuse pour les propriétaires-occupants que pour les locataires (les résultats de cette littérature sont présentés dans la revue de littérature, *cf. supra*). La mission observe cependant que ces articles ne montrent pas l'effet spécifique des impôts portant sur les transactions immobilières (en France, les droits de mutation à titre onéreux) sur l'emploi, et ne répondent donc pas à la question de savoir si ces impôts ont un impact négatif sur la mobilité résidentielle à des fins professionnelles.

Par ailleurs, la mission a identifié un article qui étudie l'effet des impôts portant sur les transactions immobilières sur le marché du logement. Il s'agit d'un article des économistes Ian Davidoff et Andrew Leigh (2013), portant sur des données australiennes et fondé sur les variations des taux d'imposition (en moyenne, 3 % du prix des biens en Australie). Les auteurs montrent qu'une hausse de 10 % de l'impôt entraîne une baisse des prix de l'immobilier de 3 % à court terme, et conduit également à une réduction du taux de rotation de 3 % la première année suivant la hausse, et de 6 % sur une période de trois ans suivants la hausse. Cet article ne s'intéresse cependant pas au lien entre l'impôt étudié et le marché du travail.

À la connaissance de la mission, un article s'est intéressé spécifiquement aux effets des impôts sur les transactions immobilières en matière d'emploi. Dans un article empirique de 2013, les économistes Christian Hilber et Teemu Lyytikäinen estiment l'effet des droits de mutation à titre onéreux britanniques (*Stamp Duty Land Tax*) sur la mobilité résidentielle. Leur étude s'appuie sur l'effet de seuil généré par le passage de 1 % à 3 % du taux d'imposition du prix du bien lorsque cette valeur dépasse 250 000 £. Le montant de l'impôt en fonction du prix d'achat du bien immobilier est reproduit graphique ci-dessous :

Graphique 13 : Impôt britannique sur les transactions immobilière (Stamp Duty Land Tax)



Source : "Housing Transfer Taxes and Household Mobility : Distortion on the Housing or Labour Market ?" Christian Hilber et Teemu Lyytikäinen, Working Paper, Government Institue for Economic Research Finland (2013).

Leurs résultats montrent que cet impôt réduit certes la mobilité résidentielle, mais que cet effet est limité aux mobilités de courte distance et aux mobilités qui ne sont pas liées à des raisons d'emploi. Ils en tirent la conclusion que cet impôt crée une distorsion sur le marché du logement (réduction du nombre de ventes, mauvais appariement des ménages et des logements) davantage que sur le marché du travail.

Ces effets sont à l'origine de la réforme de 2014.

Encadré 7 : Réforme de la SDLT (*Stamp Duty Land Tax*)

La SDLT a été réformée en décembre 2014. Jusqu'à cette date, les droits étaient calculés sur la base d'un taux unique qui variait selon des tranches correspondant à la valeur du bien immobilier objet de la transaction. Ce système provoquait des effets de seuil important, ce qui explique la réforme.

Désormais, la SDLT est progressive par tranche, à la manière de l'impôt sur le revenu français.

Tableau 6 : Taux des droits de mutations britanniques pour l'achat d'un bien immobilier résidentiel par un particulier avant la réforme de 2014

Valeur du bien	Taux
0 £ - 125 000 £	0 %
125 001 £ - 250 000 £	1 %
250 001 £ - 500 000 £	3 %
500 001 £ - 1 000 000 £	4 %
1 000 001 £ - 2 000 000 £	5 %
2 000 000 £ et plus	7 %

Source : Service économique régional de Londres

Tableau : Taux après la réforme (pour l'immobilier résidentiel)

Valeur du bien	Taux
0 £ - 125 000 £	0 %
125 001 £ - 250 000 £	2 %
250 001 £ - 925 000 £	5 %
925 001 £ - 1 500 000 £	10 %
1 500 001 £ et plus	12 %

Source : HM Revenu and customs

La réforme a permis une baisse de charge fiscale pour 98 % des transactions (pour les biens inférieur à 937 000 £).

3.3.2. Les coûts de déménagement constituent une dépense immédiate pouvant représenter un obstacle à la mobilité pour certaines catégories d'actifs

L'appel à une entreprise de déménagement dans le cadre d'une mobilité résidentielle peut constituer un coût significatif devant être immédiatement pris en charge.

À titre d'illustrations :

- le coût d'un déménagement, sur une distance de 350 kilomètres, du contenu-type d'un appartement de type T3 occupé par une famille de deux adultes et deux enfants peut être estimé à une somme de l'ordre de 2 000 € ;
- le déménagement sur la même distance d'une personne seule vivant dans un logement de type T1 peut être estimé entre 800 et 1 000 euros[36] .

Une telle dépense peut influer sur l'arbitrage concernant la potentielle mobilité des actifs les plus éloignés de l'emploi, ne disposant notamment pas de ressources de trésorerie immédiatement disponibles (jeune connaissant une première embauche sur un territoire éloigné par exemple).

Cependant, une partie des déménagements sont effectués dans un cadre informel, et la mission n'a pas d'information sur la proportion des déménagements effectués par des professionnels.

3.3.3. Les pénalités de remboursement anticipé des emprunts immobiliers ne sont normalement plus exigibles des propriétaires cédant leur bien en raison d'une mobilité géographique

En application des articles L. 312-21 et R. 312-2 du code de la consommation, la clause contractuelle prévoyant une indemnité due à l'organisme prêteur en cas de remboursement anticipé ne peut excéder la valeur d'un semestre d'intérêt sur le capital remboursé au taux moyen du prêt, sans pouvoir dépasser 3 % du capital restant dû avant le remboursement[37].

Toutefois, l'article L 312-21 du code de la consommation dispose que *« pour les contrats conclus à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière* [soit le 1er juillet 1999]*, aucune indemnité n'est due par l'emprunteur en cas de remboursement par anticipation lorsque le remboursement est motivé par la vente du bien immobilier faisant suite à un changement du lieu d'activité professionnelle de l'emprunteur (…)* ».

Ainsi, ce surcoût potentiel lié à la cession de leur ancienne résidence devrait progressivement disparaître pour les actifs en mobilité géographique.

---

[36] Source : simulateurs de volume et de facturation du site Ledéménageur.com.

[37] Dans le cas où un contrat de prêt est assorti de taux d'intérêt différents selon les périodes de remboursement, l'indemnité peut être majorée de la somme permettant d'assurer au prêteur, sur la durée courue depuis l'origine, le taux moyen prévu lors de l'octroi du prêt.

4. La situation familiale des actifs, voire leur attachement à un tissu de solidarités plus large, déterminent significativement leurs capacités de mobilité géographique

Dans le cadre d'un sondage réalisé par l'institut CSA en juillet 2015 à la demande du Conseil d'orientation de l'emploi (COE), 45 % des salariés comme des chômeurs ont répondu, à la question « *Pourquoi ne seriez-vous pas prêt à déménager ?* », « *Je ne veux pas m'éloigner de mes proches, de ma famille* ». Il s'agit de la deuxième réponse la plus fréquente s'agissant des salariés (la première étant « *Je suis très attaché à mon territoire* ») et de la première cause de refus de déménagement en ce qui concerne les demandeurs d'emploi.

Les freins de nature familiale à la mobilité géographique constituent une thématique présentée comme majeure par l'ensemble des personnes et institutions rencontrées par la mission, qu'elles concernent plus spécifiquement les personnes en emploi (entreprises, organisations syndicales, Action Logement, APEC) ou les actifs en recherche d'emploi (Pôle Emploi, missions locales, associations d'insertion).

Si l'incidence des liens familiaux sur la mobilité des travailleurs repose sur une pluralité de champs (psychologique, social, culturel, matériel), la mission s'est concentrée sur les impacts financiers de la mobilité pendulaire ou résidentielle des actifs.

Il apparait possible de sérier ces impacts selon trois principaux angles d'étude : la situation du conjoint, les modes de garde des enfants et les services rendus par le cercle familial.

4.1. La bi-activité au sein des couples est un facteur compliquant la mobilité des actifs

La part des femmes dans la population active française a connu une très forte hausse depuis la seconde partie du 20ème siècle, passant de 35,8 % en 1968 à 48,3 % en 2012[38].

Ce rapprochement continu des taux d'emploi masculin et féminin a conduit à une forte augmentation du nombre de couples biactifs. En 2006, 77,1 % des couples français avec enfant voyaient chacun des deux parents travailler.

La mobilité d'un actif appartenant à un couple biactif peut être dissuadée par plusieurs facteurs :

- la mobilité géographique résidentielle d'un actif peut entraîner la perte de l'emploi de son conjoint, ce qui se traduit par une perte financière liée à la substitution des indemnités d'assurance-chômage au salaire et par le risque de ne pas retrouver un emploi dans des délais courts dans le lieu de destination ;
- la mobilité géographique résidentielle d'un actif entraîne une perte financière liée aux frais de double résidence en cas d'impossibilité immédiate ou pérenne pour le conjoint de suivre l'actif en mobilité. Ces dépenses résulteront dans ce cas, d'une part, des coûts générés par le second logement (déménagement, loyer, fiscalité) et, d'autre part, des frais de transport liés aux déplacements réguliers entre résidences ;
- la diminution du temps disponible global pour le ménage peut entrainer une perte financière. La probabilité de ce type de coûts connait un maximum dans le cas d'une mobilité résidentielle éloignée se traduisant par des absences longues de la résidence d'origine du conjoint en mobilité.

[38] Source : INSEE.

La puissance des freins à la mobilité géographique liés à la bi-activité au sein des couples **apparaît corrélée aux catégories socio-professionnelles des actifs concernés**. En effet, les surcoûts mentionnés ci-dessus revêtant un caractère relativement fixe, et toutes choses égales par ailleurs (nombre d'enfants, distance de l'éloignement, quotité de travail de chacun des conjoints, appartenance ou non à une entreprise ou une branche professionnelle disposant de mesures d'accompagnement financier de la mobilité, bénéfice des dispositifs professionnels de rapprochement de conjoints), les variables essentielles susceptibles de modifier dans un sens ou dans l'autre l'arbitrage individuel entre mobilité et absence de mobilité sont, de manière cumulative :

- le niveau global des ressources financières du couple en amont de cet arbitrage : les coûts ponctuels ou pérennes susmentionnés représenteront un effort relatif moindre pour les ménages disposant de niveaux élevés de patrimoine (propriété de la résidence principale, épargne) ou de revenus (impliquant un taux de revenu disponible relativement haut susceptible de couvrir plus facilement les surcoûts générés par la mobilité) ;
- l'ampleur de l'éventuel gain de rémunération dont bénéficie le conjoint mobile : ce gain, s'il existe, sera en valeur d'autant plus important que l'intéressé sera dans une position socio-professionnelle élevée et viendra dans une plus forte mesure compenser financièrement les coûts liés à la mobilité ;
- en cas d'éventuelle obligation pour le conjoint de l'actif mobile de quitter son emploi, si le coût financier immédiat de cette décision augmente logiquement en fonction de la rémunération perçue précédemment par l'intéressé (laquelle conditionnera toutefois son niveau d'indemnisation du chômage), la durée de recherche d'un nouvel emploi dans la nouvelle zone de résidence apparaît comme le facteur-clef du coût réel d'un tel choix. Eu égard aux forts écarts de niveau de chômage entre CSP constatés sur l'ensemble du territoire national, les cadres et professions intermédiaires apparaissent à cet égard également moins désavantagés par une mobilité géographique que les autres catégories de salariés.

L'ensemble de ces éléments est susceptible d'expliquer les importantes différences entre CSP constatées en termes de mobilité géographique (*cf.* annexes I et III).

4.2. Les dispositifs de garde des jeunes enfants font apparaître un niveau global de couverture insuffisant et d'importantes disparités territoriales susceptibles de peser sur les décisions de mobilité géographique des actifs

Le taux de couverture des jeunes enfants par les « modes de garde formels », c'est-à-dire le rapport entre les capacités d'accueil des enfants de 0 à 3 ans par des assistantes maternelles, des structures d'accueil collectif, des gardes à domicile non familiales et en école préélémentaire et le nombre total des enfants concernés, **s'établissait à 54 % en 2012**[39]**. 1 293 500 enfants de moins de trois ans étaient ainsi pris en charge, sur un total de 2 399 900.** La pleine application de la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre la branche famille de la Sécurité sociale et l'État, qui prévoit notamment la création de 275 000 solutions d'accueil supplémentaires sur 2013-2017, correspondrait, à démographie constante, à une hausse de 11 points de ce pourcentage. Cet objectif paraît toutefois très ambitieux au regard des résultats enregistrés en 2013 et 2014, soit + 17 500 et + 3 600 solutions supplémentaires.

[39] Haut conseil de la famille (HCF), « *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants* », 10 septembre 2015.

Évolution de la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans, de 2008 à 2012

Mode de garde « formel »	2008	2009	2010	2011*	2012*
Capacité d'accueil par les modes de garde « formels »	1 157 900	1 184 400	1 216 900	1 260 100	1 293 500
Nombre d'enfants de moins de 3 ans	2 397 300	2 392 800	2 407 100	2 404 200	2 399 900
Capacité d'accueil pour 100 enfants de moins de 3 ans	48,3	49,5	50,6	52,4	53,9

Sources : Cnaf (Sias-Mneaje et Fileas), Ccmsa, Drees (enquête Pmi), Depp, Insee et Ircem.
Champ : France entière.
***Données provisoires.**

Source : Haut conseil de la famille (HCF).

Il convient de noter que l'accueil proposé par les assistantes maternelles s'avère prépondérant, avec 31,6 places pour 100 enfants de moins de trois ans, loin devant les divers types de crèches (16,5 %). L'accueil en école maternelle des moins de trois ans apparaît quant à lui marginal.

Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de 3 ans par les modes de garde « formels » pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2012

Mode de garde « formel »	Capacité théorique d'accueil	Capacité pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %)
Assistant(e) maternel(le) employé(e) directement par des particuliers	759 400	31,6
Salarié(e) à domicile	46 900	2,0
Accueil en Eaje (collectif, familial et parental, micro-crèches)	396 300	16,5
École maternelle	90 900	3,8
Capacité théorique d'accueil par l'ensemble des modes de garde « formels »	1 293 500	53,9
Nombre d'enfants de moins de 3 ans	2 399 900	

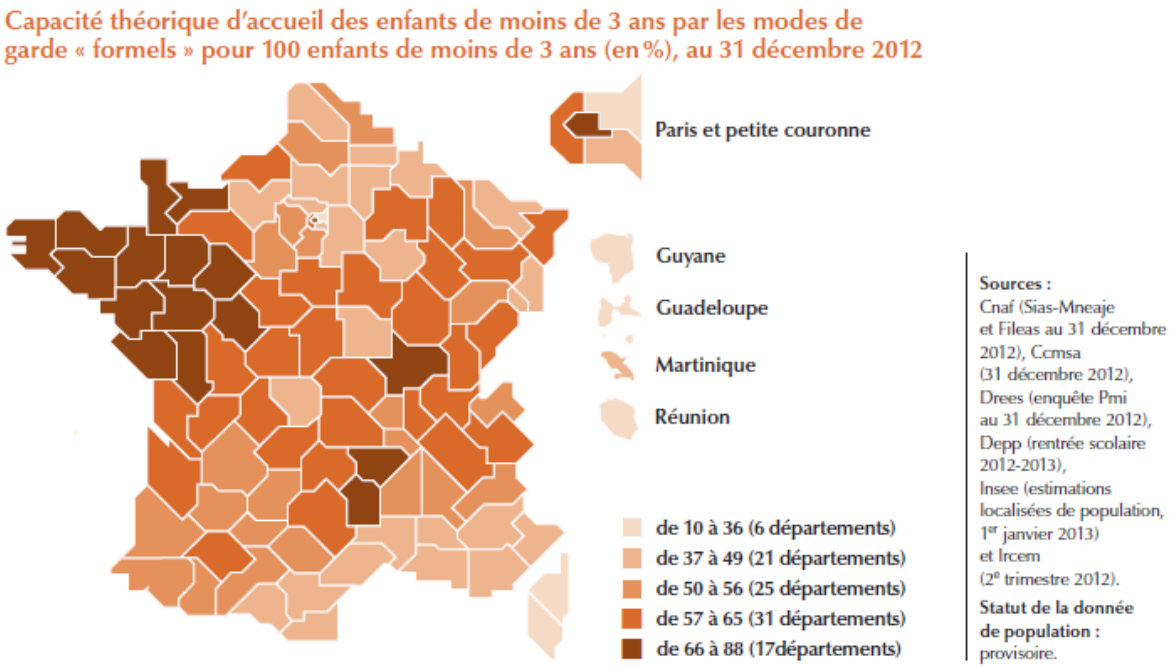
Sources : Cnaf (Sias – Mneaje et Fileas au 31 décembre 2012), Ccmsa (31 décembre 2012, Drees (enquête Pmi au 31 décembre 2012), Depp (rentrée scolaire 2012-2013), Insee (estimations localisées de population au 1er janvier 2013) et Ircem (2e trimestre 2012).
Champ : France entière.
Statut de la donnée de population : provisoire.

Source : Haut conseil de la famille (HCF).

Par ailleurs, le taux de couverture en modes de garde présente d'importantes variations selon les territoires, qui ne sont pas corrélées aux zones dynamiques en matière d'emploi.

Plus précisément, la capacité d'accueil par département se situe entre 10 (Guyane) et 87 places (Haute-Loire) pour 100 enfants de moins de 3 ans. Sur le territoire métropolitain, l'ensemble des départements de Bretagne et des Pays-de-la-Loire affiche des capacités d'accueil théoriques supérieures à 70 places. En Île-de-France, ce sont Paris et les Hauts-de-Seine qui bénéficient des capacités les plus élevées (respectivement 68 et 64 places pour 100 enfants de moins de 3 ans). La Corse, le pourtour méditerranéen, l'Eure et le Haut-Rhin ont des taux de couverture inférieurs à 45 places. En Île-de-France, la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise sont les départements avec les capacités d'accueil les plus faibles (respectivement 31 et 42 places).

On observe que des départements peu couverts par les équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE) peuvent avoir un taux de couverture global élevé (comme le Grand Ouest notamment), alors que des départements relativement bien couverts en EAJE (comme la Haute-Garonne ou ceux des régions Paca ou Île-de-France) ont un taux de couverture global moyen, voire faible.



Source : Haut conseil de la famille (HCF).

Cette hétérogénéité entre taux de couverture et entre types de mode de garde disponibles renforce les risques de frein à la mobilité géographique liés :

- à l'absence de solution à court terme dans le nouveau lieu de résidence ;
- au surcoût potentiel résultant du passage à un mode de garde plus onéreux.

4.3. La perte des services informels fournis par les proches que peut entrainer une mobilité résidentielle génère des coûts affectant particulièrement les actifs les plus modestes

Selon les informations recueillies par la mission, les arbitrages individuels relatifs à une mobilité résidentielle sont fréquemment influencés, qu'ils concernent des actifs en emploi ou demandeurs d'emploi, par la prise en compte du risque de perte de services informels rendus dans le cadre familial (par des ascendants, descendants ou collatéraux) et par les proches en général.

Parmi les principaux types de services informels identifiés par la mission figurent :

- la garde du ou des enfants de l'actif (scolarisés ou non) ponctuellement ou régulièrement assurée par un ou des proches résidant à proximité ;
- le même service rendu par l'actif, par exemple en recherche d'emploi ou travaillant à temps partiel, à des proches ;
- les soins à domicile d'un parent dépendant (en raison d'un handicap ou de son âge) par l'actif, éventuellement partagée avec d'autres proches et permettant d'éviter totalement ou partiellement une prise en charge en établissement spécialisé.

D'autres types de services, dont le bénéfice pour l'actif en mobilité serait perdu à l'occasion d'un éloignement résidentiel, apparaissent, dans une moindre mesure, susceptibles d'intégrer les arbitrages résidentiels. Il s'agit par exemple des travaux d'entretien du logement régulièrement assurés à titre gratuit par ou à des proches.

Cette problématique apparait difficilement quantifiable en raison du caractère informel et « non monétisé » des services considérés. La complexité de l'analyse des conséquences potentielles sur la mobilité des actifs est renforcée par le fait qu'une cessation de ces prestations ne génère pas nécessairement des coûts financiers pour l'actif en mobilité mais une « perte de solidarité » non souhaitée par l'intéressé à l'égard des proches dont il s'éloigne.

4.3.1. L'importance des services informels de garde d'enfant présente un caractère variable en fonction de la composition du ménage, de la situation au regard de l'emploi et de la catégorie socio-professionnelle des actifs

Une étude réalisée par l'INSEE en 2007 (*cf.* Tableau 7 *infra*) fait notamment apparaître que :

- la garde des enfants de moins de six ans par la famille, des voisins ou des amis, constitue le mode de garde principal de 18 % des actifs ;
- ce taux connait d'importantes variations selon la situation de la famille au regard de l'emploi : alors qu'il correspond à 4 % des couples où seul le père a un emploi (la mère garde alors le ou les enfants dans 89 % des cas), il atteint 21 % pour les couples biactifs (deuxième mode de garde en fréquence sur cette catégorie) et 44 % pour les mères de famille monoparentale en emploi (soit le premier mode de garde utilisé pour cette catégorie).

Tableau 7 : Mode de garde principal des jeunes enfants (moins de six ans) pendant le temps de travail des parents (en %)

Mode de garde principal	Mères de famille mono-parentale ayant un emploi	Couple où seul le père a un emploi	Couple où les deux personnes ont un emploi	Ensemble des personnes ayant un emploi		
				Hommes	Femmes	Ensemble
Services de garde rémunérés	**50**	**6**	**61**	**39**	**59**	**48**
Garde collective (crèche, garderie centre d'accueil…)	31	2	20	13	20	16
Garde individualisée (assistante Maternelle, garde à domicile…)	19	4	41	26	39	32
Autres modes de garde	**50**	**94**	**39**	**61**	**41**	**52**
Famille, voisins, amis	44	4	21	15	22	18
Père	-	1	6	2	8	4
Mère	6	89	12	44	11	30
Ensemble	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : INSEE Première, « Faire garder ses enfants pendant son temps de travail », avril 2007

La même étude (*cf.* Tableau 8 *infra*) montre par ailleurs qu'au sein des familles dans lesquelles la mère dispose d'un emploi, la catégorie socioprofessionnelle de celle-ci influe particulièrement sur l'appel à des proches afin de faire garder son ou ses enfants de moins de six ans : alors que ce mode de garde est utilisé à titre principal par 9 % des mères cadres, ce taux atteint 19 % pour les professions intermédiaires, 27 % pour les employées et 34 % pour les ouvrières.

Annexe II

Tableau 8 : Mode de garde principal utilisé pendant leur temps de travail par les mères suivant leur catégorie socioprofessionnelle (en %)

	Non salariées	Salariées				
		Cadres	Professions intermédiaires	Employées	Ouvrières	Ensemble des salariées
Services de garde rémunérés	**38**	**80**	**69**	**51**	**40**	**60**
Garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil…)	13	29	25	17	9	21
Garde individualisée (assistante maternelle, garde à domicile…)	25	51	44	34	31	39
Autres modes de garde	**62**	**20**	**31**	**49**	**60**	**40**
Famille, voisins, amis	24	9	19	27	34	22
Père	12	7	6	8	16	8
Mère	26	4	6	14	10	10
Ensemble	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : INSEE Première, « Faire garder ses enfants pendant son temps de travail », avril 2007

La perte de la garde informelle, à titre gratuit, de ses enfants par des proches apparaît donc comme un frein potentiel à la mobilité résidentielle de l'ensemble des actifs, qui concerne toutefois de manière particulièrement forte les mères de famille monoparentale, les couples biactifs et les catégories socio-professionnelles aux revenus les moins élevés.

4.3.2. L'aide aux proches en situation de dépendance constitue un frein à la mobilité résidentielle affectant particulièrement les actifs à faibles revenus

D'une part, comme le constatait en 2011 le Haut conseil à la famille[40], la quantification précise du nombre d'aidants familiaux de personnes dépendantes, et *a fortiori* de leur situation socio-professionnelle, fait actuellement défaut.

D'après les données d'une enquête Handicap-santé, 4,3 millions de personnes aidaient régulièrement dans sa vie quotidienne une personne âgée de 60 ans et plus vivant à domicile en raison d'un problème de santé ou d'un handicap en 2008. Il s'agit d'aidants « informels », c'est-à-dire non professionnels, parmi lesquels on compte des aidants familiaux (3,6 millions). Une autre estimation, reposant sur un baromètre d'opinion de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), fait apparaître une proportion particulièrement élevée (30 %) de personnes déclarant « *apporter une aide régulière et bénévole à un proche malade ou dépendant vivant chez eux, chez lui, ailleurs ou en institution* ». Elle n'est pas totalement comparable au chiffre précédent : on inclut ici l'aide aux personnes de tout âge et on ne se limite pas aux aidants de personne vivant à domicile.

S'agissant plus spécifiquement de l'impact de ces services informels sur la population des actifs :

- d'après les données d'une enquête de 2003, le taux d'emploi des aidants de l'entourage des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est de 41 %, 90 % des hommes concernés travaillant à temps plein contre 75 % des femmes[41] ;
- selon une enquête conduite par la MACIF en 2009[42], au moins un travailleur sur deux de plus de 50 ans connaîtrait ou aurait connu par le passé la situation d'aidant familial.

Si ces différentes données ne permettent pas de dresser un état des lieux précis de l'aide informelle « de proximité » dispensée par les actifs à leurs proches dépendants, elles tendent à faire apparaître un frein à la mobilité résidentielle des actifs non négligeable en termes de volumes.

Ce frein sera en toute logique amplifié par une limitation des capacités financières de l'actif envisageant une mobilité à substituer à son aide informelle les services de professionnels du secteur.

---

[40] « *La place des familles dans la prise en charge de la dépendance des personnes âgées* », note du HCF du 16 juin 2011.

[41] Enquête APA de 2003 (DREES – ER N°459, janvier 2006).

[42] MACIF-IFOP – Enquête menée en 2009 dans le cadre du programme « aidants et aidés ».

Sur ce point, une étude de la DREES de 2014[43] tend à montrer une importante sensibilité du mode de garde des personnes âgées dépendantes au niveau de revenus de leurs proches : la prise en charge directe (accueil à domicile ou accompagnement au domicile de l'intéressé), qui nécessite une proximité géographique du proche aidant, est envisagée par 71 % des personnes du 1er quintile de revenus (15 % seraient prêts à consacrer une partie de leur revenu à payer des aides de manière à ce que la personne reste à son domicile et 14 % la placeraient en institution spécialisée) alors qu'elle n'est privilégiée que par 43 % des personnes appartenant au 5ème quintile de revenus. La diminution de la prise en charge directe est constante par quintile (2ème quintile : 64 %, 3ème quintile : 62 %, 4ème quintile : 51 %).

[43] « *Les ménages aisés envisageraient plus souvent de déléguer la prise en charge de leur proche parent dépendant* », dossiers solidarités et santé, n° 57, décembre 2014.

ANNEXE III

Études quantitatives des déterminants de la mobilité réalisées par l'INSEE, Pôle Emploi et la mission

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS **3**

1. LES FRANÇAIS PRIVILEGIENT CERTAINS TERRITOIRES DANS LEURS DECISIONS DE MOBILITE RESIDENTIELLE **3**

1.1. Annuellement, 3 % de la population d'âge actif change de département 4

1.2. La géographie de la mobilité est très contrastée et semble traduire des « parcours de mobilité » 5

1.2.1. Une géographie contrastée des taux de mobilité nets *5*

1.2.2. L'hypothèse de « parcours de mobilité » au long de la vie *6*

1.3. Les territoires qui connaissent de nombreuses entrées sont également ceux où les sorties sont nombreuses 12

2. LA CORRECTION APPORTEE PAR LA MOBILITE GEOGRAPHIQUE AUX DIFFERENCES DE SITUATION DE L'EMPLOI ENTRE TERRITOIRES EST LIMITEE **15**

2.1. Selon certains économistes, les écarts entre zones d'emploi permettent de montrer que l'impact du *mismatch* géographique sur le taux de chômage serait compris entre 1 et 2,5 points de pourcentage 15

2.2. Des écarts en matière d'emploi entre les territoires étayent l'hypothèse d'un *mismatch* résidentiel 18

2.2.1. Les différences de situations de l'emploi entre territoires sont fortes et durables, indiquant une absence de correction par la mobilité géographique *18*

2.2.2. Pour une même famille de métiers, la durée pour satisfaire une offre varie significativement d'un territoire à un autre *23*

2.3. La situation locale de l'emploi, mesurée par le chômage et les créations d'emploi, est faiblement corrélée au solde migratoire d'un territoire, ce qui suggère qu'elle ne constitue qu'un déterminant marginal des décisions de mobilité géographique des actifs 28

2.4. La dispersion des taux de chômage s'explique majoritairement par des écarts de taux infrarégionaux, indiquant que des mobilités au sein des régions pourraient constituer un levier efficace pour permettre aux individus de rejoindre des bassins d'emploi plus dynamiques 33

3. LA MOBILITE DES INDIVIDUS EST LARGEMENT DETERMINEE PAR PLUSIEURS CARACTERISTIQUES TELLES QUE L'AGE, LE NIVEAU DE DIPLOME OU LE STATUT DANS LE LOGEMENT **34**

3.1. Parmi les demandeurs d'emploi, les hommes et les plus diplômés sont ceux qui déclarent être prêts à accepter la plus forte mobilité pendulaire 34

3.1.1. Présentation de l'étude, de l'échantillon utilisé et de la variable « mobdist » *34*

3.1.2. Près de la moitié des demandeurs d'emploi qui expriment leur mobilité pendulaire maximale en temps de trajet déclarent être prêts à reprendre un emploi distant de 45 minutes ou plus de leur domicile *37*

3.1.3. Parmi les nouveaux demandeurs d'emploi qui expriment leur mobilité pendulaire maximale en kilomètres, 45 % déclarent être prêts à reprendre un emploi distant de 30 kilomètres ou plus de leur domicile *39*

3.2. Le taux de mobilité résidentielle s'explique principalement par l'âge, le niveau de diplôme, la catégorie professionnelle, la vie familiale, le caractère urbain ou rural du lieu de vie et le statut dans le logement 41
3.2.1. Résumé de l'étude 41
3.2.2. Le taux de mobilité varie fortement selon certaines caractéristiques des individus 44
3.2.3. Certains statuts d'occupation du logement encouragent la sédentarité résidentielle 45
3.2.4. La qualification favorise la mobilité 45
3.2.5. Les conditions de vie familiale affectent la mobilité 47
3.2.6. Marché du travail et mobilité résidentielle 47
3.2.7. Approche sur longue période 47

Remerciements

La majeure partie des données et des analyses présentées dans cette annexe ont été produites pour le compte de la mission par l'INSEE et par Pôle Emploi.

La mission remercie M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE, pour la réalisation des travaux suivants :

- production de données relatives à la mobilité résidentielle agrégée et réalisation de cartes (INSEE), par M. David Lévy, chef du pôle de service de l'action régionale (PSAR) « analyse territoriale » de la direction régionale de l'INSEE à Marseille et Mme Sophie Adric, responsable de l'unité cartographie au sein du PSAR ;
- analyse statistique et économétrique des déterminants de la mobilité résidentielle sur données individuelles (INSEE), par Mme Corinne Prost, chef du département des études économiques de l'INSEE, M. Malik Koubi, chef de la division Redistribution et politiques sociales, M. José Bardaji, chef de la division études macroéconomiques et MM. Charles-Marie Chevalier et Raphaël Lardeux, deux chargés d'études.

La mission remercie également M. Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle Emploi et Mme Anita Bonnet, chef du département « études et recherche » de Pôle Emploi, pour la réalisation des travaux suivants :

- production des données relatives aux offres d'emploi et aux demandeurs d'emploi par familles professionnelles (Pôle Emploi), par M. Yves Jauneau ;
- analyse statistique et économétrique des déterminants individuels de la mobilité pendulaire des demandeurs d'emploi (Pôle Emploi), par Mme Murielle Matus.

Enfin, la mission remercie M. Étienne Wasmer, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, pour sa contribution au présent rapport (*cf.* note « *Calcul des indicateurs de* mismatch *dans un monde de chômage élevé* » en annexe VII).

1. Les Français privilégient certains territoires dans leurs décisions de mobilité résidentielle

Pour la réalisation de cette partie, la mission a utilisé des données qui ont été produites par l'INSEE[1] à partir du répertoire statistique des logements (RSL)[2]. Les cartes présentées ont également été produites par l'INSEE. En revanche les analyses qui en sont tirées, les calculs et les corrélations qui sont établies sont de la seule responsabilité de la mission.

Ces cartes et les données sous-jacentes retracent les mobilités des individus, hommes et femmes entre 22 et 57 ans, ayant changé de résidence au cours de l'année étudiée (2011 et 2014), dès lors que ce changement de résidence s'est fait d'un département à l'autre ou d'une zone d'emploi à l'autre. Le choix de cette tranche d'âge visait, en l'absence d'information sur le statut de chaque individu vis-à-vis de l'emploi, à approcher la population des actifs (l'âge de 22 ans permet d'exclure la plupart des mobilités liées aux études supérieures, l'âge d'entrée en master étant classiquement de 21 ou 22 ans ; l'âge de 57 ans permet d'exclure une partie des mobilités liées à la retraite ou à la préretraite).

[1] Pôle de service de l'action régionale « analyse territoriale » de la direction régionale de l'INSEE à Marseille.

[2] Répertoire Statistique des Logements 2014 (RSL), données provisoires, exploitation INSEE pour la mission IGF.

1.1. Annuellement, 3 % de la population d'âge actif change de département

En 2014, 3,1 % des personnes âgées de 22 à 57 ans ont changé de département de résidence. La sélection des individus de cette classe d'âge permet d'exclure de l'analyse l'essentiel des mobilités résidentielles qui seraient dues à la période de formation initiale ou liées à un départ en retraite. Ce taux de mobilité décroît avec l'âge : 6 % des personnes de 22 à 29 ans ont ainsi été mobiles en 2014, contre 1,2 % des personnes de 50 à 57 ans.

L'ampleur de la mobilité résidentielle varie fortement entre départements. Le taux d'entrants minimal est de 1,4 % dans le Nord contre 5,3 % dans les Hauts-de-Seine. Dit autrement, pour 1 000 individus présent en moyenne en 2014 sur ces territoires, 14 sont arrivés au cours de l'année 2014 dans le Nord et 53 dans les Hauts-de-Seine. Les taux de sorties de département s'étalent quant à eux de 1,5 % dans le Bas-Rhin à 5,8 % à Paris.

Une analyse selon l'âge des individus ayant changé de département de résidence met en avant différents « flux » de mobilité. Ainsi, Paris est le département de métropole qui, en proportion de sa population, compte le plus de départs pour les classes d'âge 30-39 ans, 40-49 ans et 50-57 ans. Le département des Alpes-de-Haute-Provence compte lui le plus d'arrivées pour les plus de 40 ans. Les Hauts-de Seine se démarquent par une forte mobilité des plus jeunes, notamment pour les moins de 30 ans. Pour 1 000 personnes de 22 à 29 ans habitant en moyenne dans ce département, on compte 106 entrées et 91 sorties.

Tableau 1 : Taux d'entrants et de sortants par département par classe d'âge pour 1 000 personnes

	Taux de mobilité inter-départemental en France métropolitaine	Taux d'entrants		Taux de sortants	
		Min	Max	Min	Max
22-29 ans	60	29 *Nord*	106 *Hauts-de-Seine*	29 *Corse-du-Sud*	91 *Territoire de Belfort et Hauts-de-Seine*
30-39 ans	37	17 *Nord*	64 *Hauts-de-Seine*	19 *Bas-Rhin et Haut-Rhin*	79 *Paris*
40-49 ans	18	7 *Bas-Rhin*	29 *Alpes-de-Haute-Provence*	8 *Bas-Rhin*	38 *Paris*
50-57 ans	12	4 *Nord et Bas-Rhin*	25 *Alpes-de-Haute-Provence*	5 *Bas-Rhin*	24 *Paris*
Ensemble	**30**	**14** ***Nord***	**53** ***Hauts-de-Seine***	**15** ***Bas-Rhin***	**58** ***Paris***

Source : Insee, traitements mission.

Entre les zones d'emploi, la mobilité s'élève à 3,7 % en 2014. La mission observe que la différence avec la mobilité interdépartementale (+0,6 point) est faible relativement au fait qu'il y ait plus de trois fois plus de zones d'emploi (322) que de départements.

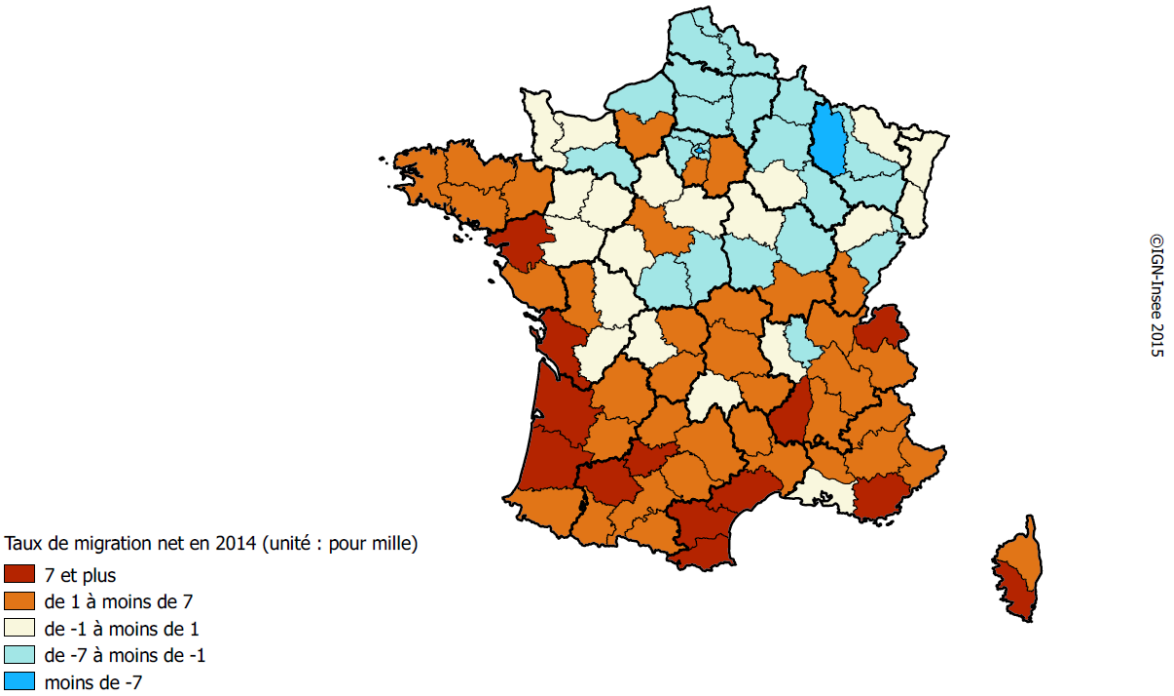
Les chiffres portant sur l'année 2011 sont quasiment les mêmes qu'en 2014 (3,2 % de mobilité interdépartementale et 3,8 % de mobilité entre les zones d'emploi).

1.2. La géographie de la mobilité est très contrastée et semble traduire des « parcours de mobilité »

1.2.1. Une géographie contrastée des taux de mobilité nets

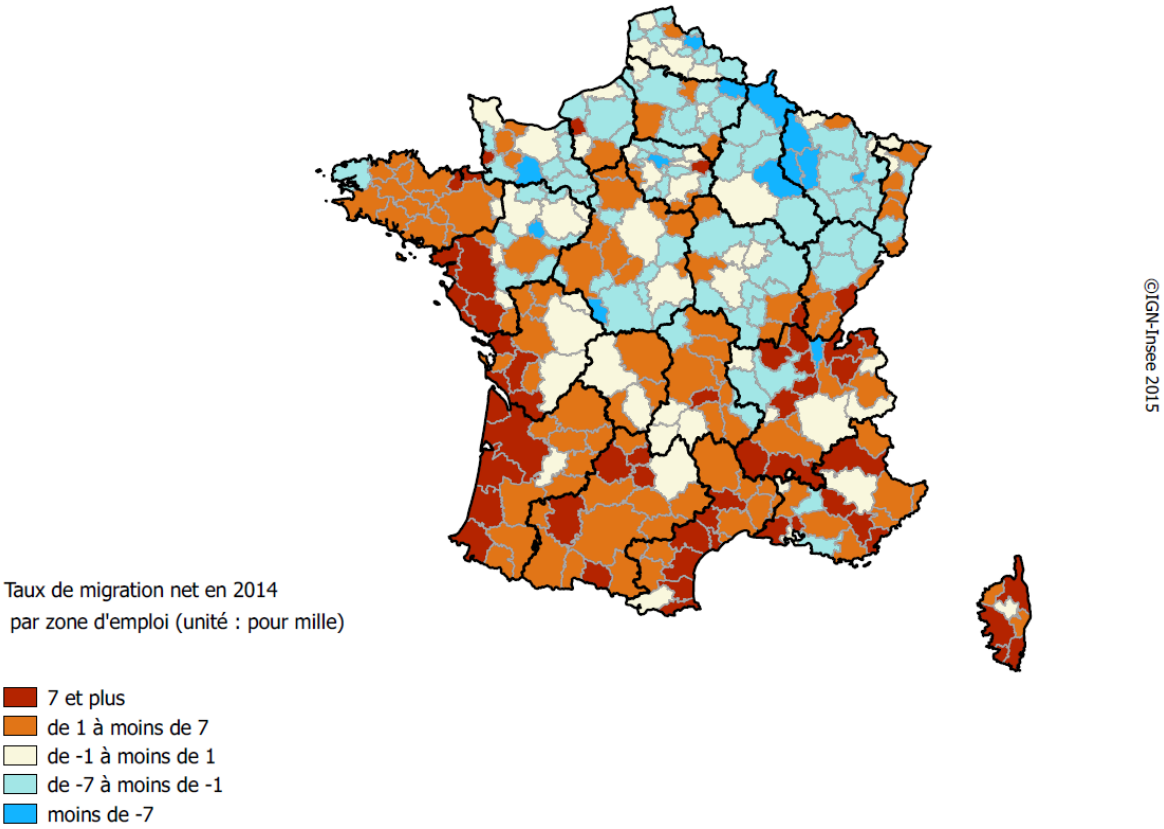
La carte des taux de mobilité nets des 22-57 ans à l'échelle du département présente le solde entre les entrées et les sorties sur l'année 2014, rapporté à la population totale du département (exprimé en « pour mille » pour améliorer la lisibilité). L'observation principale qui se dégage de cette carte est le contraste très marqué entre un quart nord-est caractérisé par des taux de migration négatifs (Nord-Pas-de-Calais, Picardie Champagne-Ardenne, Lorraine, Nord de la Bourgogne et de la Franche-Comté) et une France du littoral (à partir de la Bretagne jusqu'aux Alpes-Maritimes) dont les taux de migrations sont positifs. Le massif alpin apparaît également comme un territoire attractif. Il apparaît également que les plus grands centres urbains (Paris, Lyon et Marseille) connaissent un taux de migration négatif ou nul. Ainsi, au-delà des questions d'emploi, les taux de migration traduisent un phénomène d'attractivité lié à certains territoires.

Graphique 1 : Taux de mobilité nets entre départements en 2014



La carte des taux de mobilité nets à l'échelle des zones d'emploi donne une image similaire mais permet de faire apparaître, au sein des départements dont les taux migratoires sont négatifs, des poches d'attractivité (par exemple, Lille dans le Nord-Pas-de-Calais), et à l'inverse des territoires moins attractifs au sein de départements à taux de mobilité positifs (par exemple, le nord du Finistère).

Graphique 2 : Taux de mobilité nets entre zones d'emploi en 2014



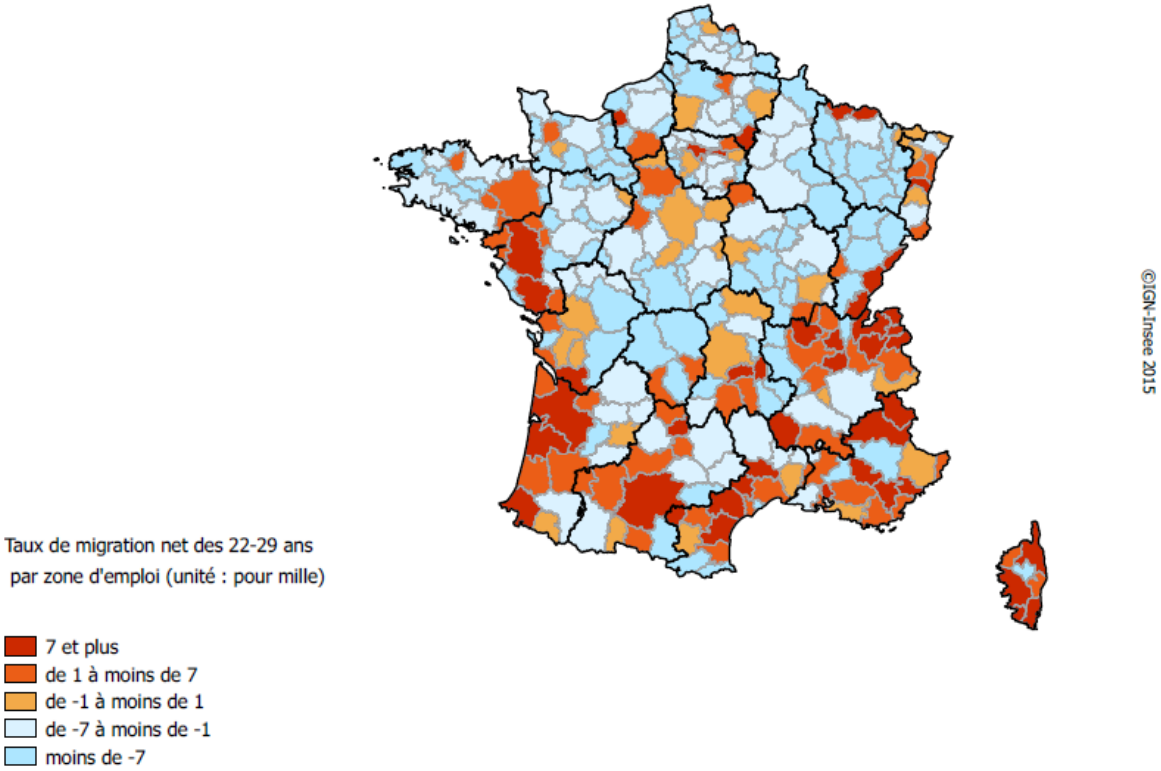
1.2.2. L'hypothèse de « parcours de mobilité » au long de la vie

Les cartes suivantes décomposent les mobilités résidentielles entre zones d'emploi en 2014 par tranches d'âge. Elles permettent de faire apparaître des géographies de la mobilité spécifiques à chaque âge, qui peuvent être interprétées comme des étapes dans un parcours de mobilité au long de la vie, applicables aux personnes mobiles :

- chez les plus jeunes (22-29 ans), on observe que les zones d'emploi dont les taux de migration nets sont positifs voire fortement positifs se concentrent majoritairement autour de grands centres urbains (Paris, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes), ainsi que certains bassins d'emploi transfrontaliers (Genève, Bâle, Luxembourg). La tranche d'âge commençant à 22 ans, la plupart de ces migrations sont probablement liées à l'entrée dans la vie active, les jeunes mobiles étant amenés à prendre leurs premiers emplois dans de grands centres urbains :

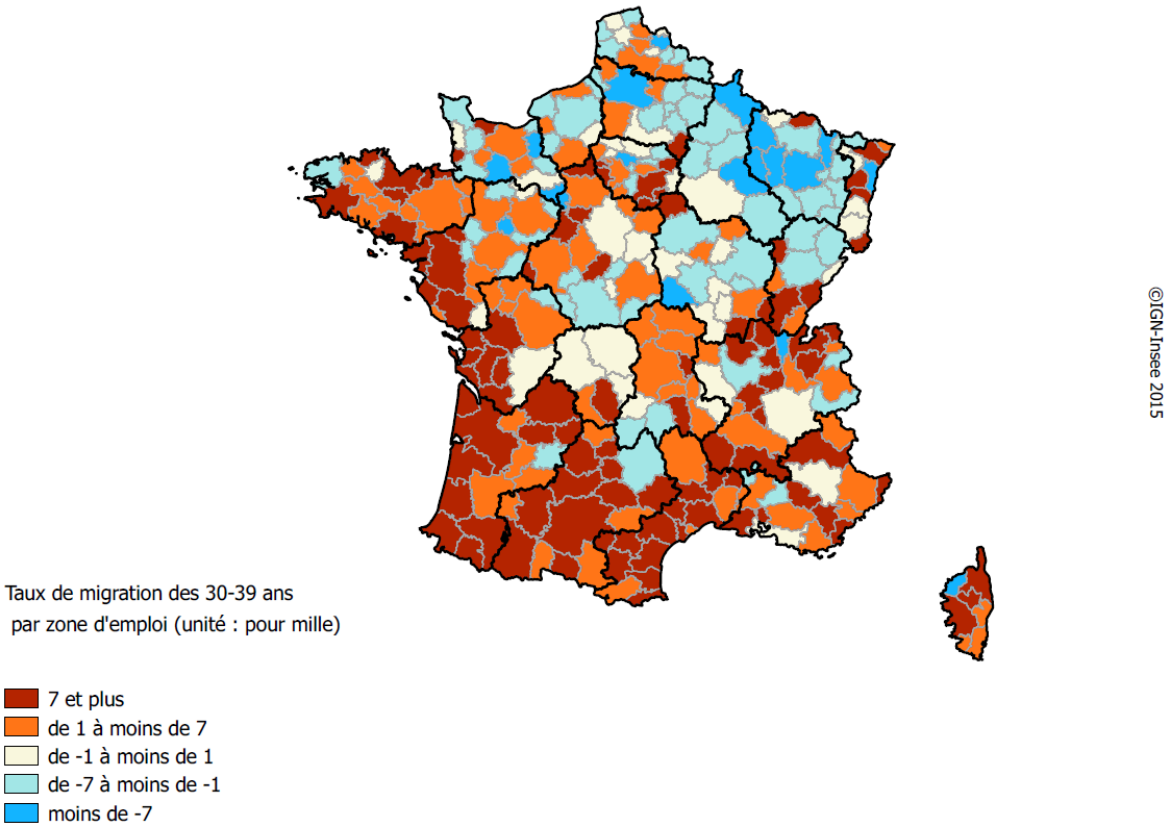
Annexe III

Graphique 3 : Taux de mobilité nets des 22-29 ans entre zones d'emploi en 2014



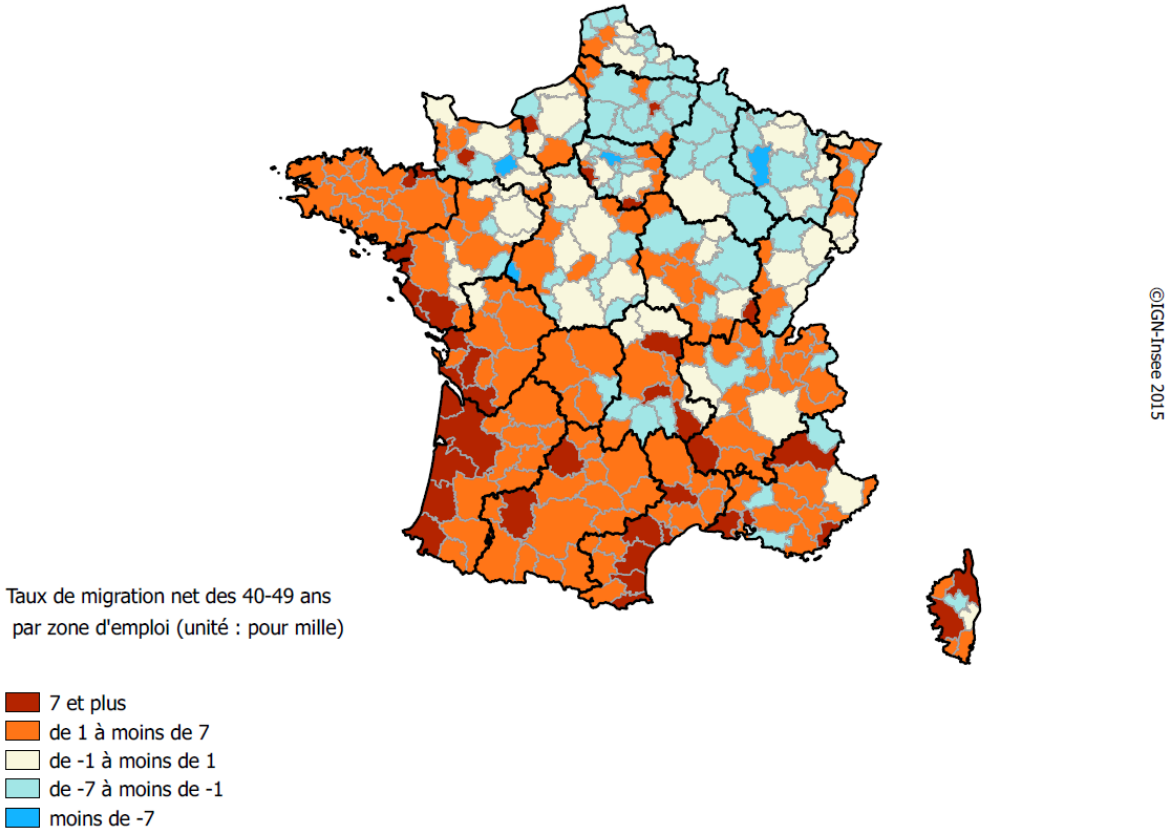
- dans la tranche d'âge de 30 à 39 ans, les zones d'emploi dont le solde est positif sont plus nombreuses et montrent que les périphéries des grands centres urbains deviennent attractives. Paris devient une zone à taux de migration négatif, pour cette tranche d'âge comme pour les suivantes. Une partie de ce phénomène semble pouvoir s'expliquer par la recherche d'un logement plus grand au moment de la fondation d'une famille. Le quart nord-est de la France présente un taux de mobilité net globalement négatif à l'exception de l'Alsace :

Graphique 4 : Taux de mobilité nets des 30-39 ans entre zones d'emploi en 2014



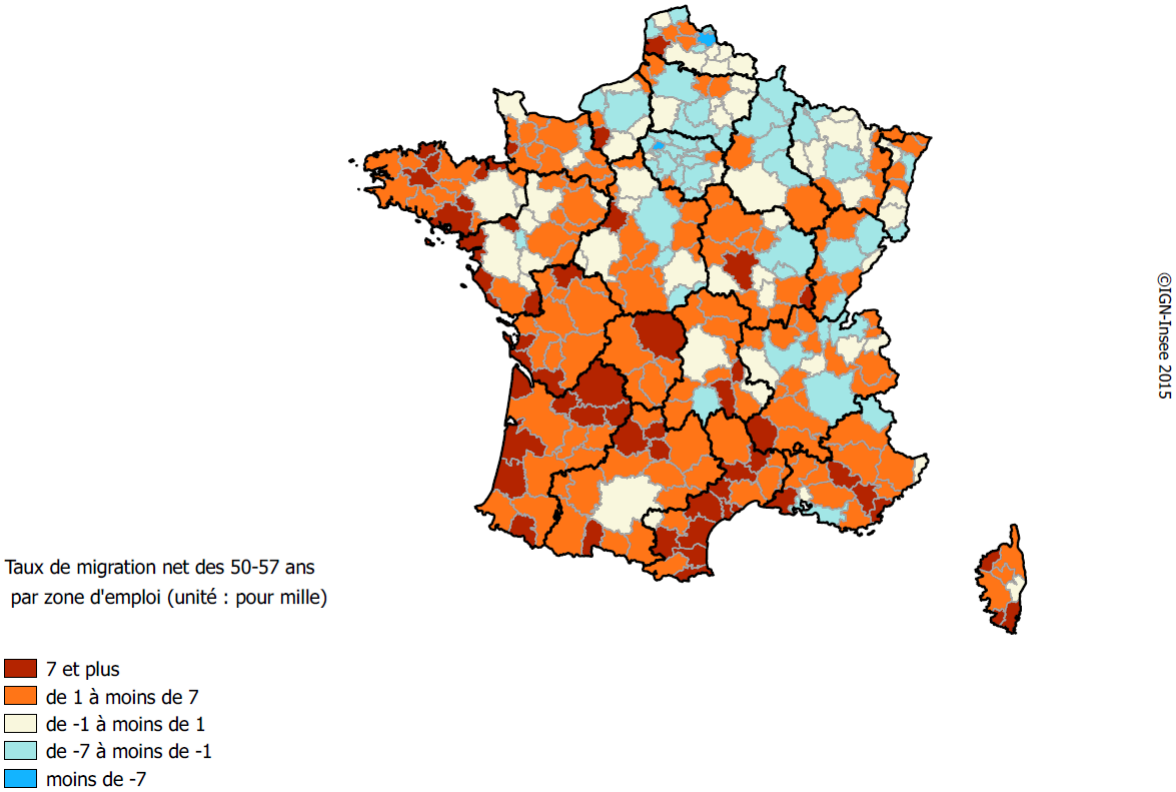
- la tranche d'âge de 40 à 49 ans, se caractérise par une moindre mobilité (*cf.* partie 1.1) et l'apparition d'un ensemble assez homogène de zones d'emploi à taux de mobilité positif en-dessous d'une diagonale s'étendant du nord-ouest au sud-est :

Graphique 5 : Taux de mobilité nets des 40-49 ans entre zones d'emploi en 2014



- ce phénomène est accentué pour la tranche d'âge de 50 à 57 ans, avec l'apparition très nette de taux migratoires négatifs dans les plus grands centres urbains (Paris, Lyon, Marseille) et des taux proches de zéro dans d'autres grands centres (Nantes, Toulouse, Rennes) :

Graphique 6 : Taux de mobilité nets des 50-57 ans entre zones d'emploi en 2014



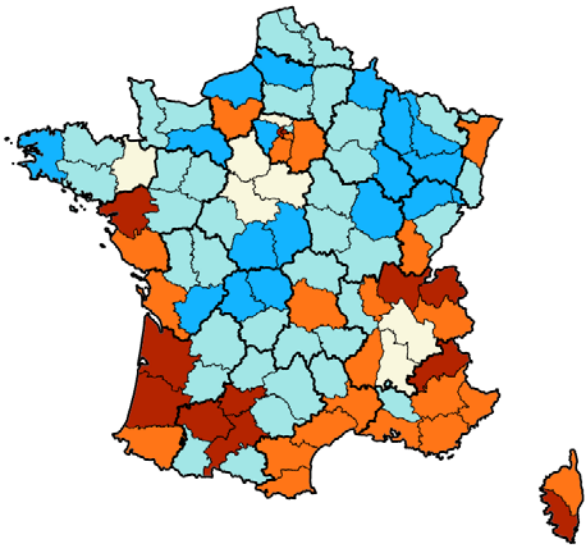
Les cartes des taux de mobilité à l'échelle départementale montre un schéma similaire, avec un quart nord-est qui se caractérise à tout âge par un taux de mobilité négatif, une attraction des plus jeunes par les grands centres urbains, et une diffusion progressive des départements à taux de mobilité positif à partir du pourtour littoral (pour les tranches d'âge les plus jeunes) qui devient ensuite un large quadrant sud-ouest sous une diagonale allant de la Bretagne aux Alpes). Un phénomène d'attractivité très forte du massif alpin pour la tranche d'âge 30-39 ans apparaît sur les cartes départementales.

Les cartes sont présentées ci-dessous :

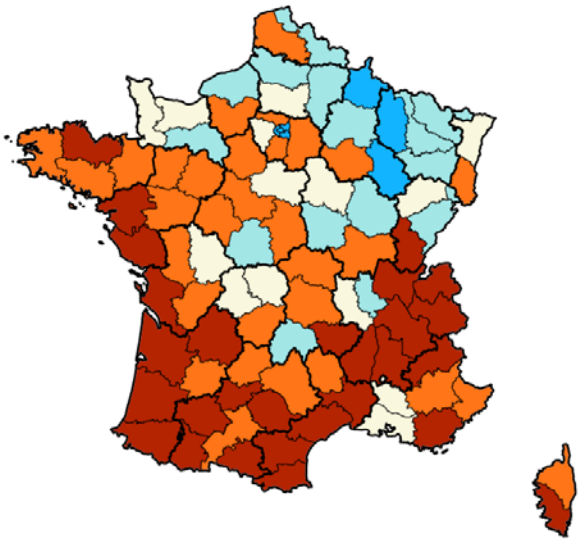
Annexe III

Graphique 7 : Taux de mobilité nets entre départements en 2014

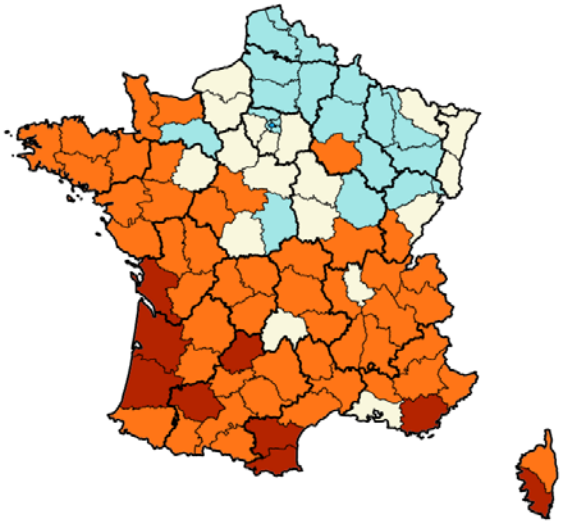
a) 22-29 ans :



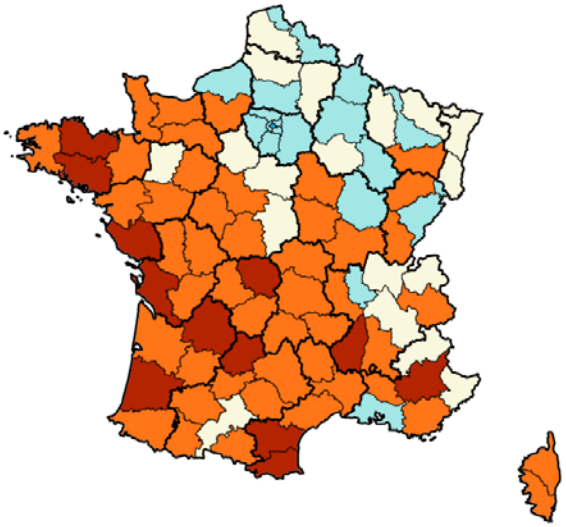
b) 30-39 ans :



c) 40-49 ans :



d) 50-57 ans :



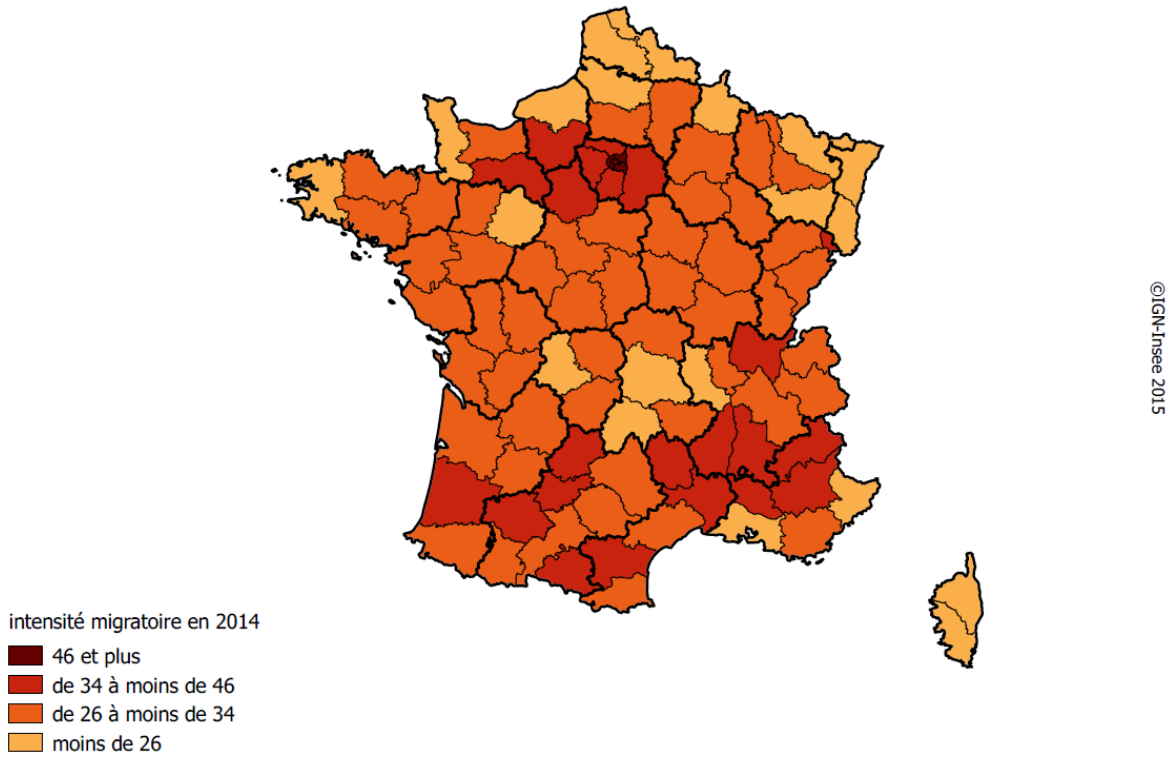
Source : IGN-INSEE 2015. Même légende que les cartes précédentes.

1.3. Les territoires qui connaissent de nombreuses entrées sont également ceux où les sorties sont nombreuses

Les taux migratoires présentés dans la partie 1.2 ne font pas apparaître les composantes sous-jacentes que sont les taux d'entrée et les taux de sortie des territoires : pour un même solde, les territoires peuvent connaître une « intensité migratoire » très différente. La mission a donc construit un indicateur d'intensité migratoire qui rapporte la demi-somme des entrées et des sorties (et non leur différence) à la population totale du territoire (département ou zone d'emploi). Cet indicateur traduit l'ampleur des flux de population (entrants et sortants) sans distinguer les entrées des sorties et sans compenser les unes par les autres. Il peut s'interpréter comme un indicateur du dynamisme du territoire en matière de mobilité. Par exemple, certains départements comme Paris connaissent de nombreuses mobilités tandis que d'autres, comme le Bas-Rhin, comptent un faible nombre plus limité d'entrées et de sorties.

Les deux cartes suivantes montrent cet indicateur par département et par zone d'emploi :

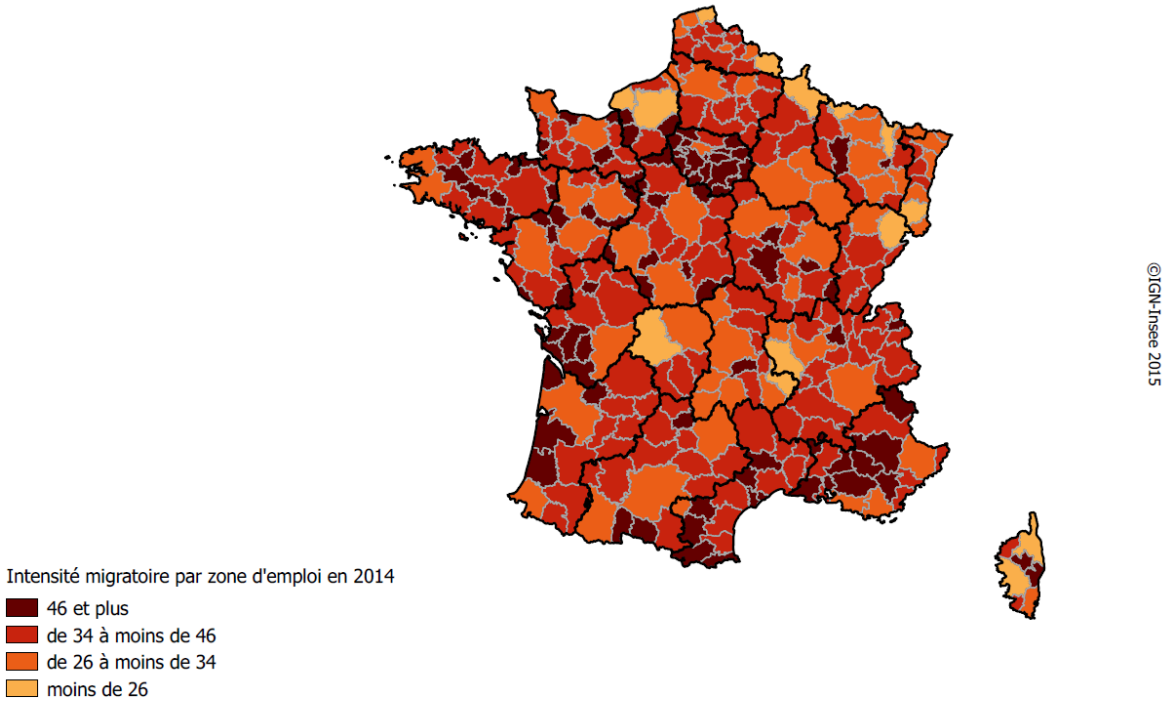
Graphique 8 : Taux d'intensité migratoire par département en 2014



Lecture : l'intensité migratoire est mesurée en rapportant la moyenne du nombre d'entrées et de sorties à la population stable.

Source : IGN-Insee.

Graphique 9 : Taux d'intensité migratoire par zone d'emploi par classe d'âge



Lecture : l'intensité migratoire est mesurée en rapportant la moyenne du nombre d'entrées et de sorties à la population stable.

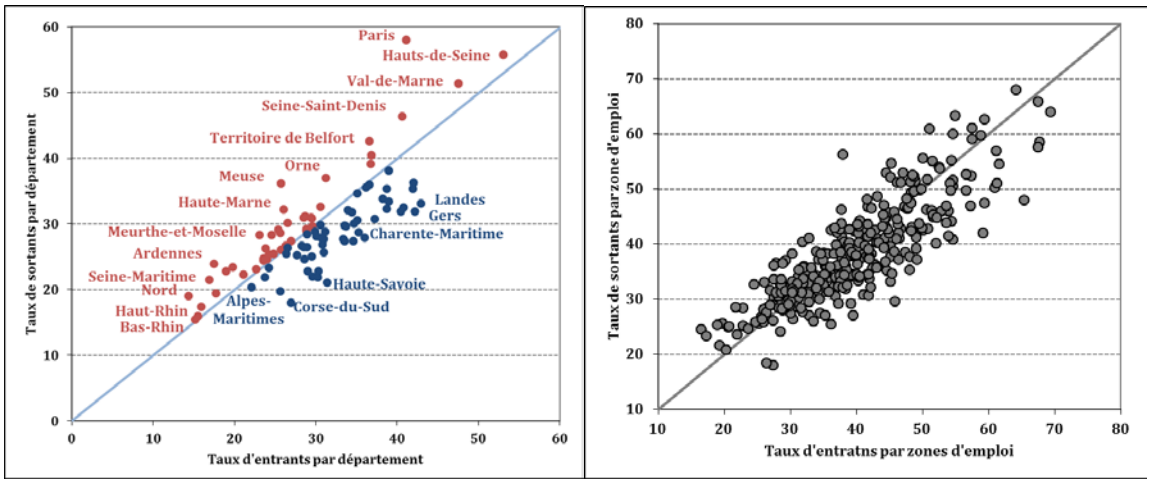
Source : IGN-Insee.

Il existe globalement une relation très forte entre taux d'entrée et taux de sortie d'un département. Cette relation est illustrée dans le graphique ci-dessous par le fait que dans le plan où l'on repère chaque département par son taux d'entrée et son taux de sortie, l'essentiel des départements se situent près de la diagonale qui caractériserait une situation où le taux d'entrée et le taux de sortie seraient identiques.

Les départements du Nord, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont ceux où les mobilités résidentielles entre départements de France métropolitaine sont les moins nombreuses. Dans le Nord, le taux de sortie (19 %) est plus élevé que le taux d'entrée (14 %) alors que pour les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ces taux sont proches (environ 15 %). Les départements de la région parisienne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Paris, Seine-Saint-Denis) connaissent de nombreuses arrivées et encore plus de sorties. Ainsi, pour 1 000 personnes résidant à Paris, on dénombre 42 entrées pour 58 sorties.

L'existence de ces différences de flux d'entrées et de sorties conduit à ce que la population de certaines zones d'emploi soit en augmentation tandis que pour d'autres zones elle diminue. C'est pour la population de 22-29 ans que les flux de mobilité sont les plus importants. Dans de 114 des 321 zones d'emploi, le solde net (entrées-sorties) correspond à une perte de 7 personnes pour mille habitants. En particulier, cette perte est supérieure à 30 pour mille habitants dans les zones d'emploi suivantes : Le Blanc et Issoudun (Indre), Honfleur (Calvados), Flers (Orne), Chatillon (Côte-d'Or), Morvan (Nièvre), Commercy (Meuse), Gray (Haute-Saône), Sablé-sur-Sarthe (Sarthe) et Prades (Pyrénées-Orientales). À l'opposé, le gain net est supérieur à 7 personnes pour 1000 habitants dans 41 zones d'emploi.

Graphique 10 : Taux d'entrants et de sortants en 2014 des 22-57 ans, en pourcentage



Source : Insee, traitements mission.

2. La correction apportée par la mobilité géographique aux différences de situation de l'emploi entre territoires est limitée

La mission a observé des différences substantielles entre les territoires en matière de marché du travail, sous différents angles : taux de chômage, durée du chômage, créations d'emploi, rapidité à pourvoir les offres d'emploi.

Pour certains économistes, les écarts entre taux de chômage locaux permettent de mesurer l'impact du *mismatch* géographique (mauvaise adéquation de la main-d'œuvre sur les territoires au regard d'un objectif d'emploi) sur le taux de chômage (partie 2.1).

De manière plus générale, des écarts en matière de situation de l'emploi entre les territoires, dont certains sont persistants, étayent l'hypothèse d'un *mismatch* résidentiel dont les effets sont observables et ne sont pas corrigés par la mobilité géographique (partie 2.2). Par ailleurs, il apparaît que la situation de l'emploi dans un territoire, mesuré par le chômage et les créations d'emploi, n'est pas un déterminant important des mobilités géographiques (partie 2.3).

Enfin, il apparaît que les écarts de taux de chômage au sein de chaque région expliquent plus de la moitié des écarts entre taux de chômage sur le territoire français : en conséquence, des mobilités infrarégionales pourraient constituer un levier efficace pour permettre aux individus de rejoindre des bassins d'emploi plus dynamiques (partie 2.4).

Les analyses présentées dans cette partie ont été réalisées par la mission (sur la base de données produites par Pôle Emploi pour ce qui concerne les offres et les demandes d'emploi par localisation géographique et par famille professionnelle ; sur la base de données INSEE librement accessibles sur Internet pour le reste des analyses).

2.1. Selon certains économistes, les écarts entre zones d'emploi permettent de montrer que l'impact du *mismatch* géographique sur le taux de chômage serait compris entre 1 et 2,5 points de pourcentage

Dans le rapport « Les mobilités des salariés » publié par le Conseil d'analyse économique en 2010, Mme Mathilde Lemoine et M. Étienne Wasmer se sont appuyés sur une adaptation de la méthodologie proposée par Layard et al. (1991) pour estimer le chômage résultant de l'inadéquation géographique entre offre et demande de travail (voir encadré ci-dessous).

Selon cette méthodologie, l'écart entre le taux de chômage minimal qu'il serait possible d'atteindre et le taux de chômage observé peut être mesuré à partir de la variance des taux de chômage des zones d'emploi (c'est-à-dire l'ampleur des écarts qui existent entre ces taux territorialisés et le taux de chômage moyen national).

Mme Mathilde Lemoine et M. Étienne Wasmer estimaient cet écart à 2,5 points de chômage au second semestre 2009. Dans une note résultant de travaux plus récents transmise à la mission[3], **M. Étienne Wasmer présente de nouvelles estimations qui conduisent à retenir un impact compris entre 1 et 2,5 points du taux de chômage.**

[3] « *Calcul des indicateurs de* mismatch *dans un monde de chômage élevé* », Etienne Wasmer, novembre 2015, *cf.* annexe 7.

Cette méthode présente cependant des limites qui imposent de considérer ce résultat avec prudence :

- dépendance des résultats par rapport aux choix de modélisation du fonctionnement de l'économie, même si les choix retenus sont très usuels dans la recherche en sciences économiques et sont généralement considérés comme robustes (fonction de production Cobb-Douglas, forme logarithmique de l'équation reliant taux de chômage et niveau de salaire, équation de prix résultant du coût des facteurs de production et du degré de concurrence dans l'économie), et par rapport aux choix de certaines variables du modèle (notamment un niveau seuil de chômage déterminant la divergence des salaires locaux)
- absence de prise en considération du *mismatch* lié aux compétences des demandeurs d'emploi.

Encadré 1 : Présentation du raisonnement sous-jacent au modèle de mesure de l'impact du *mismatch* sur le taux de chômage

Le modèle permettant de mesurer l'impact du *mismatch* sur le taux de chômage a été présenté dans l'ouvrage *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market* des économistes Richard Layard, Stephen Nickell et Richard Jackman (1991).

Le modèle décrit une économie dans laquelle la production nationale résulte de la production économique de chaque territoire infranational (par exemple les zones d'emploi), selon une fonction de production de type Cobb-Douglas, généralement considérée par les sciences économiques comme une modélisation réaliste du processus de production. Le prix de la production est déterminé par le coût des facteurs de production (seul le facteur travail est pris en considération dans ce modèle) auquel est ajoutée une marge qui dépend du degré de concurrence existant dans l'économie (plus la concurrence est forte, plus la marge, et donc le prix, est faible).

Le point de départ du modèle se caractérise par des différences en matière de taux de chômage entre les territoires infranationaux. Ces différences de taux de chômage entrainent des différences salariales entre les territoires. En effet, le modèle repose sur l'hypothèse qu'il existe au niveau local une relation entre le taux de chômage et le niveau des salaires : un chômage plus bas entraîne des salaires plus élevés, car les chômeurs exercent une pression à la baisse sur les salaires relativement limitée ; à l'inverse, les territoires caractérisés par un chômage élevé ont des salaires plus bas.

Le modèle prédit que la situation optimale en matière d'emploi serait celle d'un taux de chômage uniforme dans tout le pays, ce qui requiert une mobilité des individus des zones à fort chômage vers les zones à faible chômage. Cette idée n'est pas une évidence car une telle mobilité génère deux effets dont les conséquences sur l'emploi sont opposées :

- dans les territoires où le chômage est faible par rapport à la moyenne nationale, les salaires sont à un niveau relativement élevé, ce qui limite les créations d'emploi : si le taux de chômage était supérieur (égal au taux moyen national), une pression à la baisse s'exercerait sur les salaires et favoriserait les créations d'emploi ;
- à l'inverse, dans les territoires dont le taux de chômage est élevé par rapport à la moyenne nationale, les salaires sont à un niveau relativement bas. Le départ de chômeurs vers des territoires à faible taux de chômage a pour effet de réduire la pression à la baisse sur les salaires et pourrait détruire des emplois.

Or, les hypothèses de modélisation retenues pour le modèle (notamment le caractère logarithmique et non linéaire de la relation entre chômage et salaire), qui sont celles qui sont classiquement retenues dans la recherche en sciences économiques, impliquent que le premier effet est plus fort que le second. Ainsi, une plus grande uniformité du taux de chômage sur le territoire, c'est-à-dire une absence de *mismatch* géographique permise par une mobilité élevée des actifs, réduit globalement le taux de chômage national.

La déclinaison mathématique du modèle permet de montrer que l'écart entre le taux de chômage moyen observé (pris en logarithme) et le taux de chômage atteignable (qui représente « l'impact » du *mismatch* sur le taux de chômage, pris en logarithme également) est égal à la moitié de la variance des taux de chômage locaux relatifs au taux de chômage moyen national. Cette démonstration mathématique est présentée ci-dessous.

Graphique 11 : Extrait de l'ouvrage de Layard, Nickell et Jackman (pages 308 et 309)

To see this, and to derive the relevant mismatch index, we begin with the feasible set of real wages, given by the price function. For simplicity, we shall assume constant returns to scale in the different types of labour. If we also initially assume a Cobb–Douglas production function,

$$Y = \varphi \prod_i N_i^{\alpha_i} \qquad (\Sigma\alpha_i = 1),$$

the nominal price level (P) is given by

$$P = \prod_i W_i^{\alpha_i} / \kappa\varphi,$$

where κ is the index of product-market competitiveness.

Setting the price level at unity and taking logs, the price function gives a *feasible real wage frontier*,

$$A = \Sigma\alpha_i \log W_i, \tag{4}$$

where $A = \log(\kappa\varphi)$. In addition, we shall assume double logarithmic wage functions. (Evidence for the UK follows; for other countries see e.g. Grubb 1986.) Thus, the *wage functions* are

$$\log W_i = \gamma_{0i} - \gamma_1 \log u_i. \tag{5}$$

Substituting the wage functions into the feasible real wage frontier (4) gives an *unemployment frontier*,

$$A = \Sigma\alpha_i\gamma_{0i} - \gamma_1 \Sigma\alpha_i \log u_i. \tag{6}$$

This shows the locus of all combinations of sectoral unemployment rates which are consistent with the absence of inflationary pressure (or, more generally, wage/price surprises), given the behaviour of wage-setters.

This frontier is illustrated in Fig. 6 for the case of two sectors of equal size ($\alpha_1 = \alpha_2 = \frac{1}{2}$). Since the function is convex to the origin, the lowest possible *average* level of unemployment ($u_{\min}$) is where unemployment is the same in both sectors.[9] This occurs at point P in the diagram. If, instead, the unemployment rates differ, as at P', average unemployment is higher—in this case it is u'. The further apart the different unemployment rates, the higher their average level.

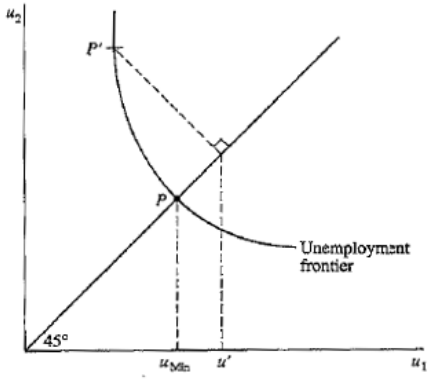


Fig. 6. *The unemployment frontier.*
Wages responding to own-sector unemployment.

We can readily derive an expression that shows how average unemployment is related to the dispersion of the unemployment rates across sectors. We start from (6) and add $\gamma_1 \log u$ to both sides and divide both sides by γ_1. This gives

$$\log u = \text{const.} - \Sigma\alpha_i \log \frac{u_i}{u},$$

since $\Sigma\alpha_i = 1$. Expanding $\log u_i/u$ around 1 gives[10]

$$\log u \simeq \text{const.} - \Sigma\alpha_i \left(-\frac{1}{2}\right)\left(\frac{u_i}{u} - 1\right)^2$$

$$= \text{const.} + \frac{1}{2}\text{var}\frac{u_i}{u}. \tag{7}$$

The minimum level of log unemployment is now given by the constant, $((\Sigma\alpha_i\gamma_{0i} - A)/\gamma_1)$ and occurs when unemployment rates have been equalized. But if unemployment rates are unequal, unemployment rises in proportion to $\frac{1}{2}\text{var}(u_i/u)$.

2.2. Des écarts en matière d'emploi entre les territoires étayent l'hypothèse d'un *mismatch* résidentiel

En 2014, 9,9 % de la population active de France métropolitaine est au chômage. Alors que la réglementation du travail est homogène sur le territoire, ce taux de chômage varie du simple au double entre départements et du simple au triple entre zones d'emploi.

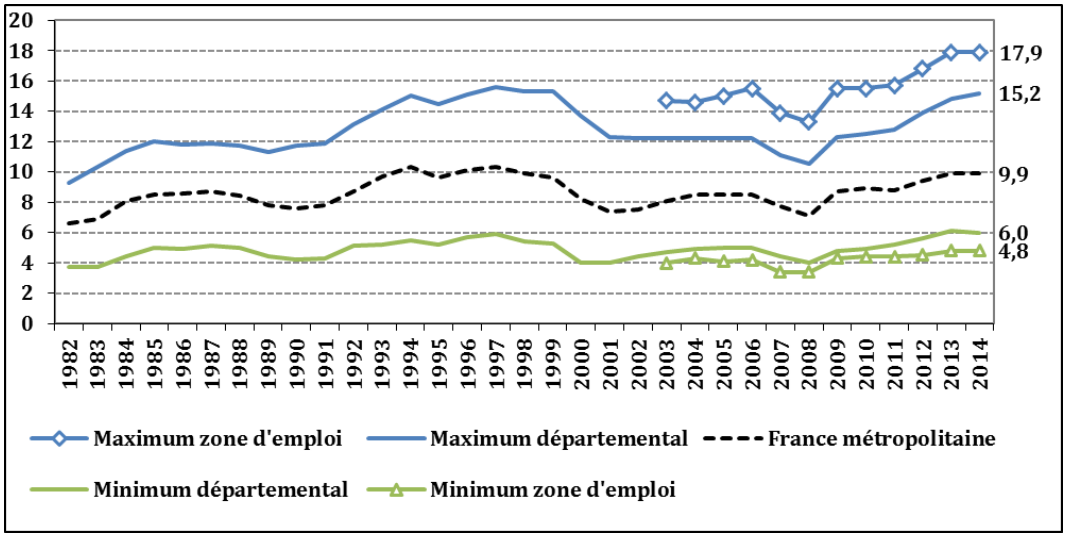
2.2.1. Les différences de situations de l'emploi entre territoires sont fortes et durables, indiquant une absence de correction par la mobilité géographique

2.2.1.1. Les écarts de taux de chômage entre départements ont peu évolué depuis trente ans en France métropolitaine

En 2014, 6,0 % de la population active du département de la Lozère est au chômage contre 15,2 % de celle des Pyrénées-Orientales. Parmi les 304 zones d'emploi de France métropolitaine, le taux de chômage varie de 4,8 % à Houdan (Yvelines) à 17,9 % à Agde-Pézenas (Hérault).

Cette dispersion de taux de chômage entre départements de France métropolitaine a peu évolué depuis trente ans : le taux de chômage départemental maximum est 2,5 plus élevé que le taux départemental minimum (graphique 1).

Graphique 12 : Taux de chômage en France métropolitaine, minimum et maximum des départements et des zones d'emploi en France métropolitaine, en %



Source : Insee, traitements mission.

Encadré 2 : La nomenclature des zones d'emploi définie par l'Insee

Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Ce découpage, défini à la fois pour la France métropolitaine et les DOM, se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006.

La métropole est découpée en 304 zones d'emploi.

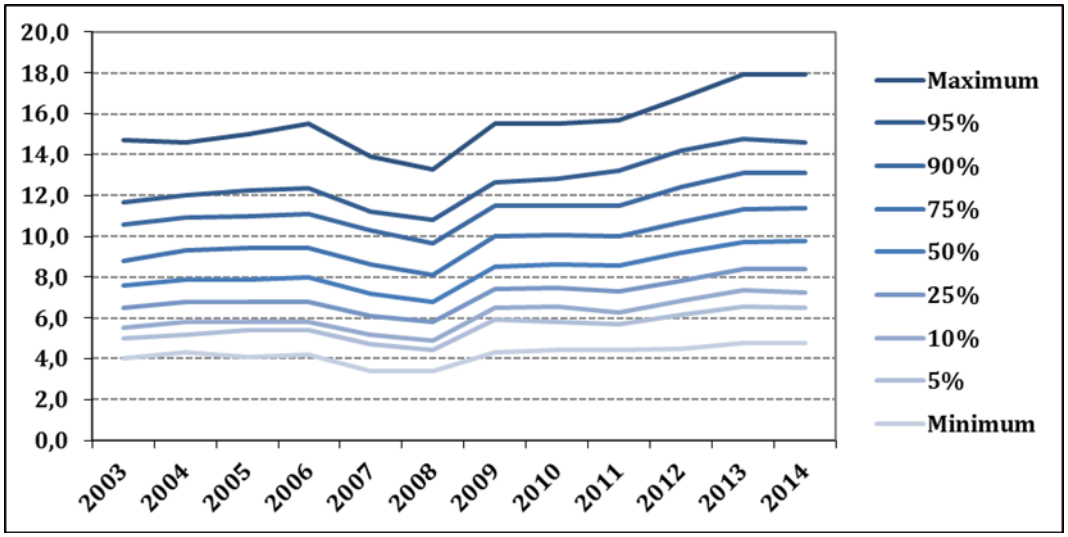
Les données sur le marché du travail (dont le taux de chômage localisé) publiées par l'Insee concernent à la fois les 293 zones d'emploi localisées au sein d'une unique région et les parties régionales des zones d'emploi inter-régionales. Il est donc possible d'associer chaque zone d'emploi ou partie de zone d'emploi à une des 25 régions administratives (dont quatre d'Outre-mer) en vigueur au 1er janvier 2011.

En revanche, 114 des 304 zones d'emploi sont situées sur au moins deux départements. Quatre d'entre elles se partagent sur au moins cinq départements (zone d'emplois de Roissy-Sud Picardie, Toulouse, Paris et Vienne-Roussillon). Pour cette raison, il n'est pas possible d'associer de manière univoque une zone d'emploi à un département.

2.2.1.2. Les zones d'emploi où le chômage est élevé en 2014 sont celles qui avaient déjà un taux de chômage élevé en 2003

À l'instar de la dispersion de taux de chômage entre départements de France métropolitaine, celle des taux de chômage entre zones d'emploi est restée stable au cours de la dernière décennie. Les taux de chômage permettant d'isoler les 5 %, 10 % ou 25 % des zones d'emploi où le taux de chômage est le plus élevé ayant évolué au même rythme que les taux de chômage permettant d'isoler les 5 %, 10 % ou 25 % des zones d'emploi où le taux de chômage est le plus faible (graphique 2).

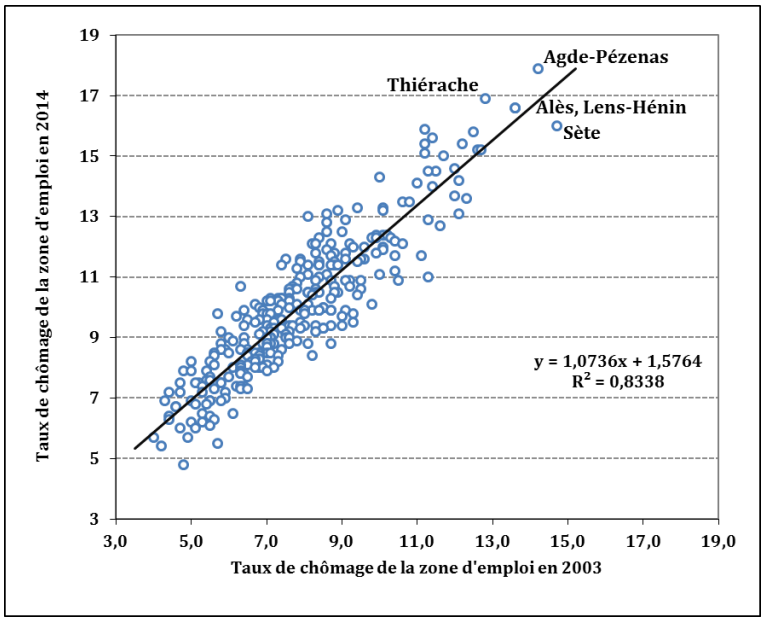
Graphique 13 : Distribution des taux de chômage par zone d'emploi de 2003 à 2014, en %



Source : Insee, traitements mission.

Plus précisément, la hiérarchie des zones d'emploi vis-à-vis du chômage n'a que peu évolué au cours de la dernière décennie. Les zones d'emploi où le chômage est élevé en 2014 sont celles qui avaient déjà un taux de chômage élevé en 2003 (graphique 3). Agde-Pézenas, Thiérache, Lens-Hénin, Alès et Sète, qui sont les cinq zones d'emploi de métropole où le taux de chômage est le plus élevé en 2014 comme en 2003.

Graphique 14 : Évolution des taux de chômage par zone d'emploi entre 2003 et 2014



Source : Insee, traitements mission.

Ce constat, bien que moins marqué, est globalement similaire pour les territoires à faible taux de chômage. Les cinq zones d'emploi où le taux de chômage est inférieur à 6 % en 2014 (Rambouillet, Les Herbiers, Mauriac, Vitré et Houdan) avaient déjà un taux de chômage inférieur à 6 % en 2003.

Même si le taux de chômage a évolué entre 2003 et 2014 plus fortement dans certaines zones d'emploi (par exemple Montargis, Gien, Carcassonne, Céret) que la tendance nationale et moins fortement dans d'autres zones (par exemple Toulon, Romorantin-Lanthenay, Ajaccio, Paris) (tableau 1), la situation des territoires en matière de chômage en 2014 est ainsi similaire à celle de 2003.

Tableau 2 : Zones d'emploi dont le taux de chômage a le plus divergé par rapport à la tendance nationale entre 2003 et 2014, en % et points de %

	2003	2014	Écart par rapport à la tendance nationale en 2014
Montargis	8,1	13,0	+ 2,7
Gien	6,3	10,7	+ 2,4
Carcassonne	8,6	13,1	+ 2,3
Céret	11,2	15,9	+ 2,3
Carhaix-Plouguer	5,7	9,8	+ 2,1
Limoux	8,9	13,2	+ 2,1
Laon	8,6	12,8	+ 2,0
Saint-Dié-des-Vosges	10,0	14,3	+ 2,0
Digne-les-Bains	7,5	11,6	+ 2,0
…	…	…	…
Houdan	4,8	4,8	- 1,9
Toulon	10,5	10,9	- 1,9
Romorantin-Lanthenay	9,8	10,1	- 2,0
Ajaccio	8,2	8,4	- 2,0
Paris	8,7	8,8	- 2,1
Aix-en-Provence	9,3	9,5	- 2,1
Mauriac	5,7	5,5	- 2,2
Calvi - L'Île-Rousse	11,3	11,0	- 2,7

Lecture : La zone d'emploi de Montargis avait un taux de chômage de 8,1 % en 2003. Si le taux de chômage dans cette zone d'emploi avait augmenté entre 2003 et 2014 au même rythme que celui observé pour l'ensemble de la France métropolitaine, il aurait atteint 10,3 %. En 2014, le taux de chômage observé à Montargis s'élève à 13,0 %, soit 2,7 points de pourcentage de plus que ce taux théorique.

Source : Insee, traitements mission.

2.2.1.3. Dans certains départements, le taux de chômage n'est pas passé sous les 10 % au moins deux années consécutives depuis 1984

Les séries de taux de chômage départemental publiées par l'Insee confirme l'existence d'un chômage durablement élevé dans certains territoires de métropole. Le taux de chômage n'est pas passé sous les 10 % depuis 1984 (au moins deux années consécutives) dans les Pyrénées-Orientales, l'Hérault, le Gard, le Nord, le Pas-de-Calais.

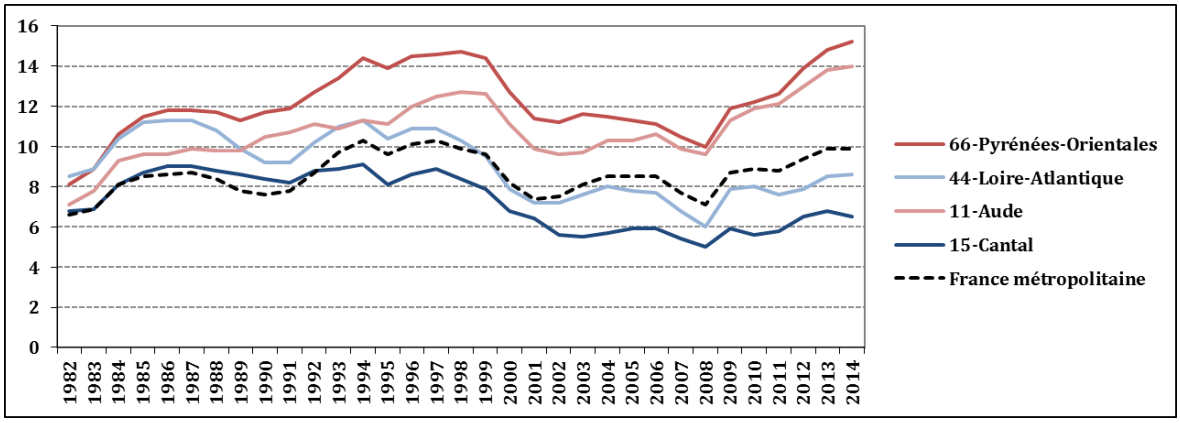
Tableau 3 : Les dix départements de France métropolitaine où le taux de chômage est le plus élevé en 2014

Département	Taux de chômage en 2014 (en %)	Le taux de chômage n'a pas été intérieur à 10 % (au moins 2 années consécutives) depuis ...
Pyrénées-Orientales	15,2	1984
Hérault	14,5	1984
Ariège	14,2	2009
Aude	14,0	2009
Gard	14,0	1984
Aisne	13,9	1993
Seine-Saint-Denis	13,0	1993
Pas-de-Calais	13,0	1984
Nord	12,8	1984
Vaucluse	12,7	2009

Source : Insee, traitements mission.

Le taux de chômage a fortement augmenté depuis le début des années 1980 dans certains départements (+ 7 points dans les Pyrénées-Orientales ou dans l'Aude), tandis que dans d'autres (Loire-Atlantique ou Cantal), le taux de chômage est en 2014 à son niveau de 1984. En France métropolitaine, le taux de chômage a augmenté de 3,3 points sur cette période.

Graphique 15 : Département où le taux de chômage a le plus/le moins évolué entre 1982 et 2014 en France métropolitaine, en %



Source : Insee, traitements mission.

Cette dispersion des taux de chômage locaux peut suggérer des difficultés d'appariement géographique, mais ne nous permet pas d'avancer qu'il y a un déséquilibre géographique du

marché du travail : rien ne nous assure que les demandeurs d'emplois d'un département possèdent les « compétences » recherchées par les employeurs d'un autre département.

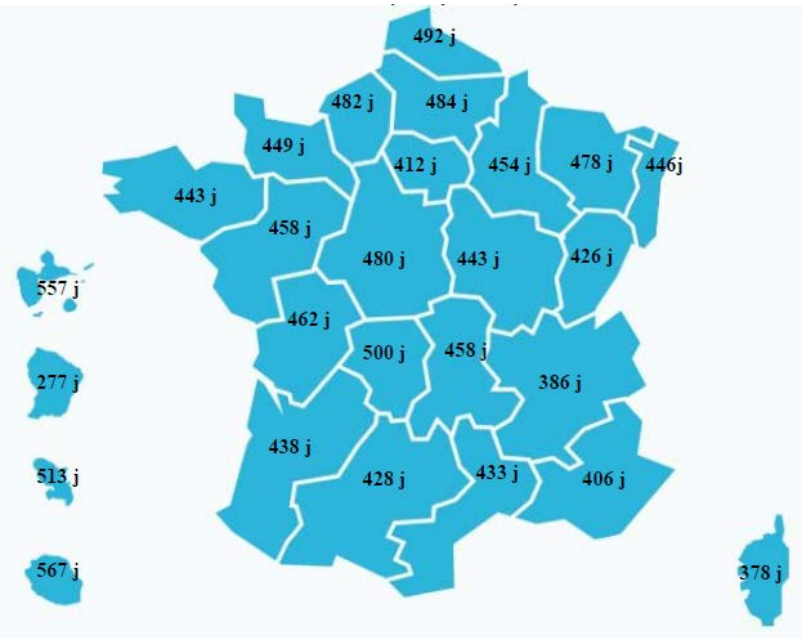
Par ailleurs, les taux de chômage ne renseignent pas sur les chances de retour à l'emploi pour les chômeurs et doivent être complétés par des indicateurs de flux sur le marché du travail (taux d'entrée et de sortie du chômage, durée moyenne du chômage etc.). Comme le signale L'Horty (2012), « *un marché local du travail très dynamique, où l'on retrouve rapidement un emploi et où les employeurs pourvoient rapidement leurs offres, peut présenter un taux de chômage élevé, si les taux d'entrée en chômage sont importants relativement aux taux de sortie. Inversement, un marché du travail peu dynamique, avec des taux de sortie faibles, peut présenter un taux de chômage faible si les taux d'entrée en chômage sont eux-mêmes faibles* »[4].

2.2.1.4. Régions et départements de France métropolitaine diffèrent également en matière de durée de chômage

Pôle emploi publie trimestriellement un indicateur conjoncturel de durée de chômage qui retrace la durée moyenne de chômage d'une cohorte fictive de demandeurs d'emplois qui connaîtraient durant toute leur période de chômage les mêmes conditions sur le marché du travail que celles du trimestre considéré. Au 3ème trimestre 2014, cet indicateur s'élève à 439 jours, Un demandeur d'emploi resterait ainsi inscrit environ 15 mois consécutifs à Pôle emploi, si la conjoncture économique du 3ème trimestre se maintenait. Cette durée était inférieure à 250 jours de la fin 2006 au milieu de l'année 2008[5].

Cet indicateur conjoncturel de durée de chômage est disponible pour chaque région de France. La durée moyenne de chômage varie en métropole de moins de 390 jours en Corse (378 jours) et en Rhône-Alpes (386 jours) à plus de 480 jours en Haute-Picardie (482 jours), Picardie (484 jours), dans le Nord-Pas-de-Calais (492 jours) ou en Limousin (500 jours).

Graphique 16 : Disparité régionale de l'indicateur conjoncturel de durée de chômage au 3ème trimestre 2014



Source : Pôle emploi.

[4] L'Horty (2014), « *Emploi et territoires : réparer les fracture* », rapport de recherche Travail, Emploi et Politiques Publiques (TEPP) CNRS 3126.

[5] Source : l'ICDC au 3ème trimestre 2014 - Statistiques et indicateurs n°2014-028 du 15 décembre 2014.

La mission s'est également intéressée aux demandeurs d'emploi dits de longue durée, c'est-à-dire les personnes inscrites en catégories A, B et C depuis au moins un an. Cet indicateur fournit une information sur la durée au chômage et est disponible par département. Fin 2014, 2,3 millions demandeurs d'emploi étaient dans cette situation, soit 43 % de l'ensemble des demandeurs de catégorie A, B ou C (tableau 3).

Tableau 4 : Répartition des demandeurs d'emploi par durée d'inscription, fin 2014

	Moins de 1 an	De 1 an à moins de 2 ans	2 ans ou plus	Total
France métropolitaine	3 025 395	1 046 503	1 219 862	5 291 760
	57,2 %	*19,8 %*	*23,1 %*	*100,0 %*

Source : Pôle emploi, annuaires de la demande d'emploi, 2014.

Les constats tirés de l'indicateur conjoncturel de durée de chômage sont globalement confirmés par la part des demandeurs d'emploi de longue durée. Les départements de métropole où la part des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins un an est la moins élevée se situent en Corse (25 % en Corse-du-Sud et 28 % en Haute-Corse) et en Rhône-Alpes (31 % en Savoie et 34 % en Haute-Savoie). À l'opposé, près d'un demandeur d'emploi sur deux est inscrit depuis au moins un an dans l'Aisne (51 %), le Pas-de-Calais (49 %), l'Eure, la Somme et le Nord (48 %).

Tableau 5 : Dix départements de métropole ayant la part de demandeurs d'emploi de longue durée (un an ou plus) la plus élevée et la plus faible fin 2014, en pourcentage

Départements avec la part de demandeurs d'emploi de longue durée la plus élevée		Départements avec la part de demandeurs d'emploi de longue durée la plus faible	
Départements	Demandeurs d'emploi de longue durée	Départements	Demandeurs d'emploi de longue durée
Aisne	50,6	Hautes-Alpes	37,7
Vosges	49,0	Ain	37,5
Pas-de-Calais	48,6	Essonne	37,3
Eure	48,3	Var	37,2
Paris	48,1	Alpes-Maritimes	36,3
Somme	47,9	Haute-Savoie	34,0
Nord	47,8	Lozère	32,9
Seine-Maritime	47,5	Savoie	31,1
Allier	47,3	Haute-Corse	28,0
Ardennes	47,3	Corse-du-Sud	25,0

Source : Insee, Pôle emploi, traitements mission.

2.2.2. Pour une même famille de métiers, la durée pour satisfaire une offre varie significativement d'un territoire à un autre

Au cours de l'année 2014, Pôle emploi a satisfait 2 160 000 offres d'emploi, dont 55 % dans un délai inférieur à un mois. Près de 130 000 offres ont quant à elles nécessité au moins trois mois pour être satisfaites.

Tableau 6 : Répartition des offres de Pôle emploi satisfaites en 2014 selon le délai

	Nombre d'offres
Offres satisfaites dans un délai de moins d'un mois	1 179 662
Offres satisfaites dans un délai de un à moins de deux mois	672 234
Offres satisfaites dans un délai de deux à moins de trois mois	172 229
Offres satisfaites dans un délai supérieur ou égal à trois mois	132 048
Total des offres satisfaites	**2 156 173**

Source : Pôle emploi, traitements mission.

Pour une même famille de métiers, la durée pour satisfaire les offres d'emploi varie significativement d'un territoire à un autre. La mission a analysé cette durée pour les familles détaillées les plus représentatives de métropole, à savoir celles qui sont présentes dans au moins 100 bassins d'emploi, et ce avec plus de 50 offres satisfaites en 2014. Ce filtre conduit à s'intéresser à 32 familles de métiers pour lesquelles 1 055 000 offres ont été satisfaites en 2014, soit près de la moitié des offres satisfaites en 2014.

Les familles de métiers ont été identifiées au niveau détaillé de la nomenclature des familles professionnelles (encadré 2). Cette sélection de métiers (au moins 100 bassins d'emploi avec plus de 50 offres satisfaites en 2014) permet de s'assurer que la part des offres satisfaites dans un délai d'au moins deux mois, et sa distribution, n'est pas trop sensible à des événements individuels (création d'un établissement sur un territoire par exemple).

Encadré 3 : La nomenclature des familles professionnelles (FAP)

La nomenclature des familles professionnelles (FAP) est née d'un besoin de réunir, à travers un même filtre, les statistiques de l'emploi ainsi que celles de demande et d'offre d'emploi :

- la refonte du Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) en 1993 a donné naissance à une version nationale des familles professionnelles. Cette nomenclature comportait 224 postes au niveau le plus détaillé, regroupés en 84 postes qui rassemblent les métiers à niveaux de qualifications identiques, eux même regroupé en 22 domaines professionnels qui rassemblaient des familles professionnelles relevant de niveaux de qualification différents mais ayant une certaine proximité professionnelle.
- en 2003, la refonte de la nomenclature des Professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) par l'Insee a rendu nécessaire la construction d'une nouvelle nomenclature des familles professionnelles. Les principes fondateurs de la construction des FAP sont restés inchangés. Cette version de la nomenclature des FAP comportait 22 domaines professionnels, 86 familles professionnelles regroupées et 238 familles professionnelles détaillées.
- l'élaboration d'un nouveau Rome par Pôle emploi en 2009 a entrainé une adaptation des familles professionnelles. La révision de la nomenclature des familles professionnelles de 2009 poursuit plusieurs objectifs : intégrer les modifications apportées au Rome (version 3) par Pôle emploi ; améliorer la qualité et la cohérence de la nomenclature des FAP ; et conserver autant que possible la structure précédente des FAP pour assurer un suivi statistique sur longue période. La nouvelle version du Rome sur laquelle s'appuie la nomenclature des FAP de 2009 comporte 531 fiches emplois-métiers contre 466 auparavant. Cette augmentation résulte à la fois de la création de nouvelles fiches emploi-métier, pour appréhender notamment les métiers émergents, mais également de la suppression d'autres fiches devenues obsolètes ou peu opérationnelles. Les 22 domaines professionnels sont conservés. Ils se décomposent en 87 familles professionnelles regroupées et 225 familles professionnelles détaillées.

Source : Mission.

Certaines familles de métiers montrent des différences significatives entre bassins d'emploi en matière de délai pour satisfaire les offres. C'est par exemple le cas des ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires. Dans 221 des 476 bassins d'emploi de métropole, plus de 50 offres d'emploi déposées à Pôle emploi ont été satisfaites en 2014. Dans 10 % de ces bassins, la quasi-totalité des offres (99 %) ont été satisfaites en moins de deux mois. À l'opposé, dans 10 % des bassins, plus d'une offre sur cinq a nécessité au moins deux mois pour être satisfaite. Sous l'hypothèse où, pour un métier donné, le type de poste proposé (en terme de type de contrat de travail, de durée du travail, de salaire, etc.), ainsi que les pratiques de recrutement des employeurs, sont similaires sur le territoire, cela soulignerait une inadéquation géographique entre offre et demande d'emploi. Dit autrement, si on suppose que les offres d'ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires ont des caractéristiques proches sur le territoire, le fait que dans une vingtaine de bassins d'emploi, une offre sur cinq nécessite au moins deux mois pour être satisfaite, tandis que dans d'autres ces offres sont presqu'immédiatement pourvues, suggère une inadéquation entre offres et demandes d'emploi dans certains territoires.

Les métiers d'agents d'entretien de locaux, d'aides de cuisine, apprentis de cuisine et employés polyvalents de la restauration, de serveurs de cafés restaurants, de cuisiniers et de secrétaires bureautiques et assimilés sont ainsi des métiers pour lesquels plus de 50 000 offres d'emploi ont été satisfaites par Pôle emploi en 2014 sur l'ensemble du territoire, et ce avec des durées pour pouvoir ces offres très différentes d'un bassin d'emploi à un autre. Par exemple, une offre d'emploi sur trois d'aides de cuisine, apprentis de cuisine et employés polyvalents de la restauration nécessite au moins deux mois pour êtes satisfaites dans une vingtaine de bassins contre une sur trente-quatre dans une vingtaine d'autre bassins.

Le tableau suivant présente ces résultats pour les 32 familles de métiers pour lesquelles sont répertoriés au moins 100 bassins d'emploi avec plus de 50 offres satisfaites en 2014 (pour assurer le caractère significatif de l'analyse). Pour chacune de ces familles de métiers, le nombre de bassins d'emploi avec plus de 50 offres satisfaites est indiqué dans la deuxième colonne du tableau. Ces bassins d'emploi sont ensuite classés par ordre de rapidité de satisfaction des offres, du plus rapide au plus lent, mesuré par le pourcentage d'offres satisfaites dans un délai supérieur à deux mois. Les premier et neuvième déciles, les premier et troisième quartiles ainsi que la médiane sont données : cela signifie, pour le premier métier (ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires), que dans 10 % des bassins d'emploi, moins de 1 % des offres ont été satisfaites en plus de deux mois. De même, dans un quart des bassins d'emploi, moins de 3 % des offres ont été pourvues en plus de deux mois. À l'inverse, à l'autre extrême du classement, dans 10 % des bassins d'emploi (au-dessus du neuvième décile), ce sont plus de 22 % des offres qui ont été pourvues en plus de deux mois. **Le message principal qui se dégage de cette lecture est qu'il existe des disparités très fortes, pour un métier donné, entre la rapidité de satisfaction des offres d'un bassin d'emploi à l'autre.**

La mission souligne que cette analyse se distingue des indicateurs de tension car elle porte sur les offres effectivement pourvues et ne prend pas en considération le volume de demandeurs d'emploi.

Sur les 32 métiers étudiés, certains bassins d'emploi apparaissent plus fréquemment dans le premier décile (facilité à pourvoir les offres) et d'autres apparaissent plus fréquemment dans le dernier décile (difficulté à pourvoir les offres).

Les bassins d'emploi qui recrutent relativement plus facilement (sur les 32 métiers étudiés) sont les suivants : « Seine-Saint-Denis centre », « Croissant sud (Paris) », « Hauts-de-Seine nord », « Seine-Saint-Denis est », « Mulhouse », « Pays basque », « Seine-Saint-Denis ouest », « Triangle d'or (Paris) », « Douai » (plus de huit occurrences en-deçà du premier décile). Ils se situent majoritairement dans la région parisienne (Paris et petite couronne).

Annexe III

Les bassins d'emploi qui recrutent relativement moins facilement (sur les 32 métiers étudiés) sont les suivants : « Tarentaise », « Clermont-Ferrand », « Reims », « Le Mans », « Dunkerque », « Drôme-Ardèche centre » (plus de huit occurrences au-dessus du dernier décile).

Tableau 7 : Distribution de la part des offres satisfaites dans un délai supérieur ou égal à deux mois au cours de l'année 2014

Familles de métiers (FAP détaillées)	Nombre de bassins d'emploi avec plus de 50 offres satisfaites pour ce métier en 2014	Distribution de la part des offres satisfaites dans un délai supérieur ou égal à deux mois				
		1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile
Ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires	221	1 %	3 %	7 %	14 %	22 %
Surveillants d'établissements scolaires	124	2 %	4 %	9 %	19 %	33 %
Agents de sécurité et de surveillance	115	1 %	3 %	7 %	15 %	26 %
Employés de libre-service	158	1 %	3 %	7 %	14 %	24 %
Conducteurs et livreurs sur courte distance	148	1 %	3 %	7 %	12 %	22 %
Caissiers	107	2 %	4 %	11 %	21 %	29 %
Jardiniers salariés	163	2 %	4 %	9 %	15 %	27 %
Ouvriers qualifiés du magasinage et de la manutention	154	2 %	6 %	11 %	19 %	28 %
Télévendeurs	117	2 %	8 %	13 %	19 %	28 %
Agents d'entretien de locaux	233	1 %	3 %	5 %	9 %	16 %
Aides de cuisine, apprentis de cuisine et employés polyvalents de la restauration	249	3 %	5 %	11 %	19 %	33 %
Ouvriers non qualifiés métallerie, serrurerie, montage	112	3 %	8 %	15 %	20 %	29 %
Ouvriers qualifiés polyvalents d'entretien du bâtiment	126	2 %	4 %	9 %	15 %	20 %
Employés de maison et personnels de ménage	179	3 %	6 %	11 %	18 %	27 %
Représentants auprès des particuliers	102	3 %	7 %	13 %	21 %	25 %
Employés de l'hôtellerie	144	3 %	5 %	9 %	15 %	21 %
Assistantes maternelles	148	3 %	5 %	10 %	14 %	22 %
Professionnels de l'animation socioculturelle	229	7 %	11 %	18 %	28 %	43 %
Conducteurs routiers	170	4 %	7 %	10 %	16 %	23 %
Vendeurs en habillement et accessoires, articles de luxe, de sport, de loisirs et culturels	179	3 %	6 %	9 %	14 %	20 %
Serveurs de cafés restaurants	267	5 %	8 %	12 %	18 %	24 %
Agents administratifs divers	135	4 %	5 %	8 %	13 %	19 %
Aides à domicile et aides ménagères	166	5 %	9 %	12 %	17 %	26 %
Coiffeurs, esthéticiens	133	6 %	8 %	13 %	18 %	28 %
Vendeurs en produits alimentaires	143	4 %	6 %	10 %	14 %	18 %
Aides-soignants	201	5 %	8 %	12 %	18 %	23 %
Cuisiniers	266	6 %	9 %	13 %	19 %	25 %
Attachés commerciaux	122	6 %	8 %	12 %	18 %	24 %
Mécaniciens et électroniciens de véhicules	112	6 %	11 %	15 %	19 %	26 %
Techniciens et agents de maîtrise de la maintenance et de l'environnement	187	8 %	12 %	18 %	22 %	31 %
Employés de la comptabilité	109	4 %	6 %	8 %	10 %	15 %
Secrétaires bureautiques et assimilés	238	4 %	5 %	8 %	10 %	13 %

Source : Pôle emploi, traitements mission. Lecture : dans 10 % des 221 bassins d'emploi ayant pourvu plus de 50 offres d'emplois d'ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires en 2014, moins de 1 % des offres ont été pourvues en plus de deux mois ; dans 10 % de ce même ensemble de bassins, pour ce même métier, plus de 22 % des offres ont été satisfaites en plus de deux mois. Voir supra *pour une explication plus détaillée de la lecture du tableau.*

2.3. La situation locale de l'emploi, mesurée par le chômage et les créations d'emploi, est faiblement corrélée au solde migratoire d'un territoire, ce qui suggère qu'elle ne constitue qu'un déterminant marginal des décisions de mobilité géographique des actifs

Les mobilités résidentielles des personnes en âge actif sont connues au niveau des zones d'emploi. La mission a analysé conjointement les taux (pour 1000 habitants) d'entrées et de sorties avec tout d'abord les taux de croissance de l'emploi entre 2009 et 2012 puis avec le niveau de taux de chômage.

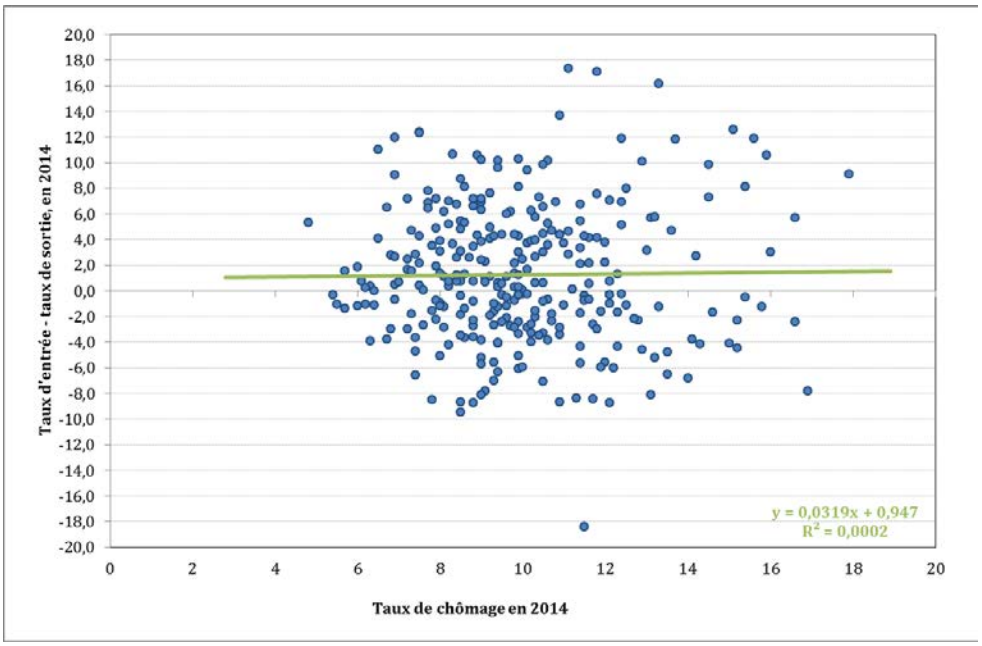
Si les mobilités résidentielles des personnes en âge actif étaient liées à des choix liés au marché du travail, une corrélation[6] entre les mobilités résidentielles et les indicateurs de marché du travail devrait apparaître : on s'attend à ce que les individus quittent davantage les zones à taux de chômage élevé ou à créations d'emploi faibles pour rejoindre celles qui sont plus dynamiques.

[6] Le coefficient de corrélation varie entre zéro et un. Il est nul lorsque les deux variables analysées ne présentent aucun lien linéaire. Il vaut un lorsque la relation entre ces deux variables est parfaitement linéaire. Graphiquement, dans le premier cas, les points sont répartis uniformément dans le plan, dans le dernier cas, ils sont parfaitement alignés sur une droite.

Il apparaît que :

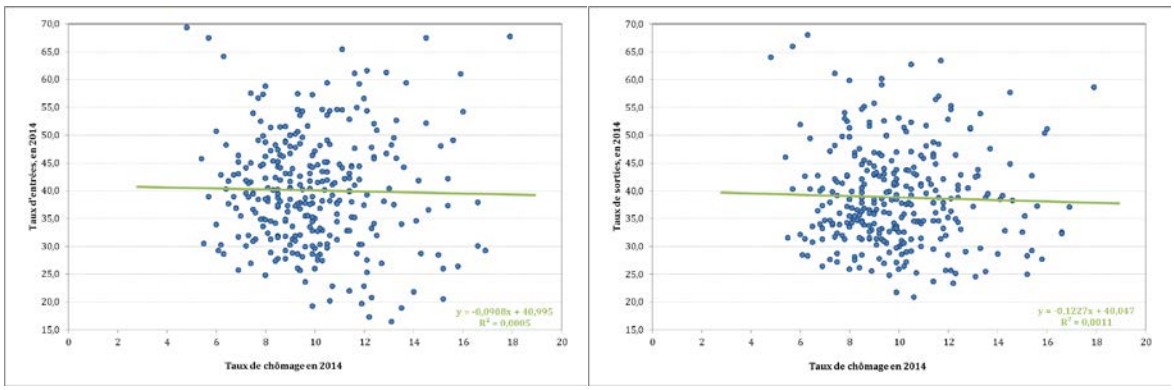
- les taux de mobilité nets et bruts ne sont pas corrélés avec les taux de chômage. Cela indique que le taux de chômage d'une zone d'emploi ne fait pas partie des principaux déterminants des migrations observées chez les personnes en âge de travailler. Les personnes âgées de 22 à 57 ans rejoignent autant des zones à faible taux de chômage que celles à fort taux de chômage. Cette absence de corrélation est représentée sur les graphiques suivants :

Graphique 17 : Taux de mobilité résidentielle net et taux de chômage par zone d'emploi



Source : Insee, traitements mission.

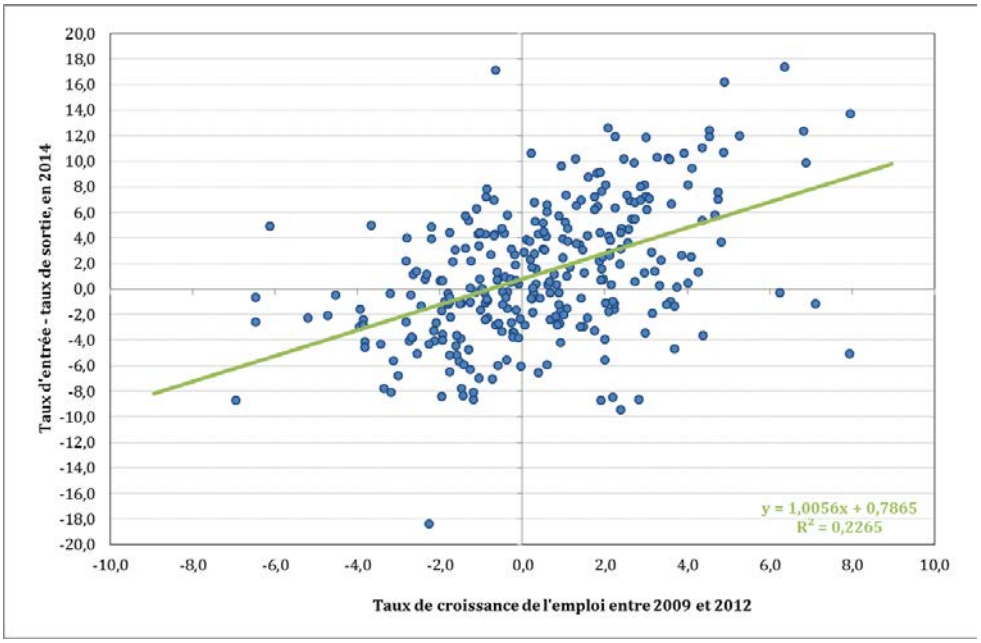
Graphique 18 : Taux de mobilité résidentielle et taux de chômage par zone d'emploi



Source : Insee, traitements mission.

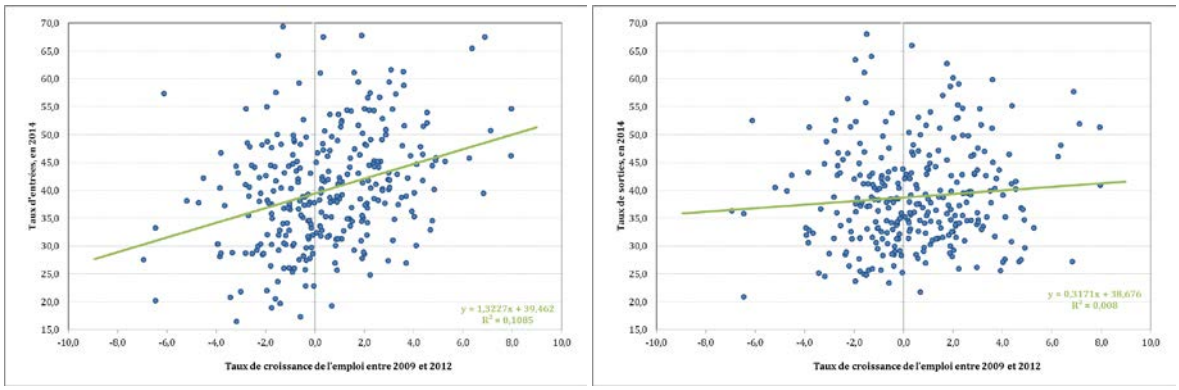
- les taux de mobilité nets sont corrélés positivement aux taux de croissance nette. Cela signifie qu'en moyenne, les individus ont tendance à quitter les zones d'emploi qui créent le moins d'emploi. Cette corrélation est cependant limitée (23 %). La situation du marché du travail locale mesurée par les créations d'emploi peut donc être considérée comme un déterminant minoritaire des migrations des personnes en âge de travailler observées. Par ailleurs, on observe en décomposant la corrélation entre les entrées et les sorties que cette corrélation s'explique par les taux d'entrée (les individus rejoignant davantage les zones dynamiques qu'ils ne quittent les zones peu dynamiques). Ces corrélations sont représentées sur les graphiques ci-dessous :

Graphique 19 : Taux de mobilité résidentielle net et taux de croissance de l'emploi par zone d'emploi



Source : Insee, traitements mission.

Graphique 20 : Taux de mobilité résidentielle entrante et sortante et taux de croissance de l'emploi par zone d'emploi



Source : Insee, traitements mission.

Le quadrant nord-ouest du graphique 19 regroupe les zones d'emploi qui combinent un taux de mobilité net positif et un taux de croissance de l'emploi négatif. La liste des zones d'emploi appartenant à cet ensemble figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8 : Zones d'emploi dont le taux de mobilité net est positif et le taux de création d'emploi négatif

Zone d'emploi	Solde de mobilité 2014	Taux de création d'emploi 2009-2012	Région
Royan	17,1	-0,6	Poitou-Charentes
Figeac	7,8	-0,9	Midi-Pyrénées
Louhans	7,2	-0,9	Bourgogne
Cahors	6,9	-0,7	Midi-Pyrénées
Périgueux	6,3	-1,1	Aquitaine
Limoux	5,7	-0,4	Languedoc-Roussillon
Carcassonne	5,7	-1,4	Languedoc-Roussillon
Houdan	5,3	-1,3	Île-de-France
Brioude	5,0	-3,6	Auvergne
Nemours	4,9	-6,1	Île-de-France
Vendôme	4,8	-2,2	Centre
Oloron-Sainte-Marie	4,7	-0,5	Aquitaine
Vichy	4,4	-1,8	Auvergne
Millau	4,4	-1,0	Midi-Pyrénées
Brive-la-Gaillarde	4,4	-0,4	Limousin
Château-Thierry	4,3	-1,1	Picardie
Mâcon	4,3	-0,7	Bourgogne
Fontenay-le-Comte	4,3	-0,9	Pays de la Loire
Bergerac	4,2	-0,7	Aquitaine
Guingamp	4,0	-2,8	Bretagne
Thionville	3,9	-2,2	Lorraine
Tarbes - Lourdes	3,3	-1,0	Midi-Pyrénées
Montargis	3,2	-1,4	Centre
Thouars - Loudun	3,1	-0,3	Poitou-Charentes
Morlaix	3,0	-1,6	Bretagne
Évreux	2,7	-0,8	Haute-Normandie
Loudéac	2,6	-0,2	Bretagne
Lannion	2,2	-1,2	Bretagne
Péronne	2,2	-2,8	Picardie
Villeneuve-sur-Lot	2,1	-1,7	Aquitaine
Lozère	1,8	-0,2	Languedoc-Roussillon
Carhaix-Plouguer	1,3	-2,6	Bretagne
Moulins	1,3	-0,6	Auvergne
Pithiviers	1,1	-2,6	Centre
Guéret	1,1	-2,3	Limousin
Chartres	0,9	-0,4	Centre
Saint-Claude	0,8	-1,0	Franche-Comté
Blois	0,8	-0,3	Centre
Foix - Pamiers	0,7	-0,3	Midi-Pyrénées
Parthenay	0,7	-0,6	Poitou-Charentes
Wissembourg	0,7	-2,4	Alsace
Briançon	0,6	-0,6	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Nice	0,6	-0,1	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Beauvais	0,6	-1,9	Picardie
Cosne - Clamecy	0,6	-2,0	Bourgogne
Laval	0,5	-0,3	Pays de la Loire
Rodez	0,3	-0,1	Midi-Pyrénées
Sarreguemines	0,0	-1,3	Lorraine
Tulle	0,0	-1,0	Limousin

Source : Insee, traitements mission.

À l'inverse, le quadrant sud-est du graphique 19 regroupe les zones d'emploi qui combinent un taux de mobilité net négatif et un taux de croissance de l'emploi positif. La liste des zones d'emploi appartenant à cet ensemble figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Zones d'emploi dont le taux de mobilité net est négatif et le taux de création d'emploi positif

Zone d'emploi	Solde de mobilité 2014	Taux de création d'emploi 2009-2012	Région
Sablé-sur-Sarthe	-9,5	2,4	Pays de la Loire
Paris	-8,7	1,9	Île-de-France
Lille	-8,7	2,8	Nord-Pas-de-Calais
Le Blanc	-8,5	2,2	Centre
Beaune	-6,6	0,4	Bourgogne
La Flèche	-6,0	0,6	Pays de la Loire
Honfleur	-5,6	2,0	Basse-Normandie
Chinon	-5,1	7,9	Centre
Chaumont - Langres	-4,7	3,7	Champagne-Ardenne
Besançon	-4,2	0,9	Franche-Comté
Strasbourg	-4,0	2,0	Alsace
Poissy	-3,7	4,4	Île-de-France
Saumur	-3,5	3,0	Pays de la Loire
Orly	-3,3	1,8	Île-de-France
Avranches	-3,0	1,5	Basse-Normandie
Segré	-3,0	1,4	Pays de la Loire
Reims	-2,9	0,9	Champagne-Ardenne
Sarrebourg	-2,9	0,1	Lorraine
Cergy	-2,7	0,9	Île-de-France
Saint-Étienne	-2,4	0,7	Rhône-Alpes
Brest	-2,3	1,6	Bretagne
Marseille - Aubagne	-2,2	0,8	Provence-Alpes-Côte d'Azur
L'Aigle	-2,1	1,0	Basse-Normandie
Lyon	-1,9	3,2	Rhône-Alpes
Coutances	-1,9	0,3	Basse-Normandie
Cholet	-1,8	2,1	Pays de la Loire
Gien	-1,8	0,9	Centre
Provins	-1,6	2,2	Île-de-France
Créteil	-1,5	1,1	Île-de-France
Les Herbiers	-1,4	3,7	Pays de la Loire
Cherbourg-Octeville	-1,3	0,9	Basse-Normandie
Montbard	-1,2	3,5	Bourgogne
Ancenis	-1,2	7,1	Pays de la Loire
Grenoble	-1,2	2,2	Rhône-Alpes
Saclay	-1,1	2,0	Île-de-France
Marne-la-Vallée	-1,0	3,6	Île-de-France
Prades	-1,0	2,2	Languedoc-Roussillon
Orléans	-0,8	0,2	Centre
Abbeville	-0,8	0,4	Picardie
Poitiers	-0,7	1,4	Poitou-Charentes
Berck - Montreuil	-0,7	0,2	Nord-Pas-de-Calais
Châtellerault	-0,3	0,9	Poitou-Charentes
Meaux	-0,3	0,7	Île-de-France
Dieppe - Caux maritime	-0,3	0,3	Haute-Normandie
Vitré	-0,3	6,3	Bretagne

Source : Insee, traitements mission.

Pour expliquer ce phénomène, il est possible de faire l'hypothèse d'effets liés aux différences d'attractivité des territoires.

2.4. La dispersion des taux de chômage s'explique majoritairement par des écarts de taux infrarégionaux, indiquant que des mobilités au sein des régions pourraient constituer un levier efficace pour permettre aux individus de rejoindre des bassins d'emploi plus dynamiques

Les données localisées sur le marché du travail publiées par l'Insee mettent en évidence une disparité forte et stable des taux de chômage, que ce soit entre départements depuis le début des années 1980 ou entre zones d'emploi au cours de la dernière décennie.

Les écarts entre zones d'emploi donnent deux indications complémentaires :

- d'un point de vue macroéconomique, ces écarts traduisent l'existence d'un *mismatch* résidentiel dont la résorption pourrait avoir un impact à la baisse sur le taux de chômage national (*cf.* partie 2.1 *supra*) ;
- du point de vue des individus, ces écarts montrent que les perspectives d'emploi et d'insertion (mesurées par la probabilité globale de trouver un emploi) sont différentes d'un territoire à l'autre, et qu'une mobilité géographique ciblée peut permettre à un individu d'améliorer ses perspectives.

Dans un cas comme dans l'autre, la décomposition de la variance des taux de chômage localisés (qui mesure l'ampleur de l'ensemble de ces écarts territoriaux par rapport à la moyenne) entre la part infrarégionale de ces écarts et la part interrégionale de ces écarts permet de déterminer plus finement le type de mobilité nécessaire pour améliorer la situation observée :

- dans une hypothèse extrême, le taux de chômage est identique en tout point de chaque région mais d'un niveau très différent d'une région à une autre : les mobilités nécessaires pour réduire le *mismatch* géographique et améliorer les perspectives des individus impliqueraient alors un changement de région (et seraient donc potentiellement de longue distance) ;
- à l'inverse, si les taux de chômage moyens de chaque région sont identiques mais qu'il existe de fortes différentes entre deux territoires d'une même région, alors les mobilités permettant de réduire le *mismatch* et d'améliorer les perspectives des individus pourraient ne pas nécessiter un changement de région (et seraient donc potentiellement de plus courte distante).

La situation française est intermédiaire. En 2014, comme en 2003, la dispersion des taux de chômage des 304 zones d'emploi de métropole s'explique davantage par des différences au sein des régions que par des écarts entre régions administratives[7]. En effet, la dispersion des taux de chômage en métropole est due à 53 % à des écarts de taux de chômage au sein des régions, et à 47 % à des écarts de taux de chômage entre régions (en 2014). **Des mobilités de relativement courte distance, au sein d'une région, constituent donc déjà un levier efficace.**

[7] Régions administratives en vigueur avant la loi NOTRe.

Tableau 10 : Décomposition de la variance des taux de chômage en 2003 et 2014

Année	Variance totale	Variance intra régionale	Variance interrégionale
2003	1239,0 *100 %*	684,5 *55 %*	554,6 *45 %*
2014	1696,9 *100 %*	904,3 *53 %*	792,7 *47 %*

Source : Insee, traitements mission.

3. La mobilité des individus est largement déterminée par plusieurs caractéristiques telles que l'âge, le niveau de diplôme ou le statut dans le logement

3.1. Parmi les demandeurs d'emploi, les hommes et les plus diplômés sont ceux qui déclarent être prêts à accepter la plus forte mobilité pendulaire

3.1.1. Présentation de l'étude, de l'échantillon utilisé et de la variable « mobdist »

La direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi a analysé l'effet des caractéristiques sociodémographiques des demandeurs d'emploi sur la distance maximale (pour un trajet aller) qu'ils déclarent être prêts à parcourir en cas de reprise d'emploi. Cette information est collectée à l'inscription des demandeurs d'emploi (variable « mobdist » dans le « fichier historique » de Pôle Emploi). L'analyse a donc été menée sur l'échantillon des personnes qui se sont inscrites au chômage au premier trimestre 2015 et absentes des listes de Pôle emploi depuis au moins 6 mois consécutifs. Cela représente un échantillon d'environ 700 000 personnes. Les résultats de cette analyse sont présentés dans les paragraphes suivants.

Le tableau suivant présente les caractéristiques sociodémographiques des 707 196 demandeurs d'emploi de l'échantillon :

Tableau 11 : Caractéristiques sociodémographiques des 707 196 demandeurs d'emploi inscrits au premier trimestre 2015

Caractéristique	Part de l'échantillon
Sexe	
Homme	52
Femme	48
Age	
Moins de 20 ans	7
20-29 ans	40
30-39 ans	24
40-49 ans	16
50-54 ans	6
55 ans ou plus	7
Situation familiale	
Célibataire	53
Veuf ou divorcé	9
Marié ou vie maritale	38
Nombre d'enfant	
Pas d'enfant	63

Au moins un enfant	37
Niveau de formation	
sans formation/enseign SEC/COL	18
CAP/BEP	32
Baccalauréat	23
Bac+2	11
Bac+3/Bac+4	8
Bac+5	8
Catégorie d'inscription	
A	89
B	8
C	4
Motif d'inscription	
Licenciement	15
Rupture conventionnelle du CDI	10
Démission	4
Fin de contrat	29
Reprise d'une activité salariée	6
Première entrée marché du travail	9
Autre	27
Bénéficiaire du RSA	
Oui	19
Non	81
Qualification	
Manœuvre/OS	9
Ouvriers qualifiés	10
Employés non qualifiés	22
Employés qualifiés	44
Techniciens/Agents de maîtrise	8
Cadres	7
Métier recherché (grands domaines du ROME)	
Agriculture et pêche	4
Art et façonnage, ouvrages d'art	1
Banque, assurances et immobilier	1
Commerce, vente et grande distribution	17
Communication, media et multimédia	2
Construction, bâtiment et travaux publics	10
Hôtellerie - restauration, tourisme, loisirs et animation	10
Industrie	7
Installation et maintenance	4
Santé	4
Services à la personne et à la collectivité	18
Spectacle	1
Support à l'entreprise	12
Transport et logistique	9
Lieu de vie urbain ou rural	
Urbain	76
Rural	17
Non déterminé	7
Région	
Île-de-France	21
Champagne-Ardenne	2
Picardie	3
Haute-Normandie	2
Centre	4

Basse-Normandie	2
Bourgogne	2
Nord-Pas-de-Calais	6
Lorraine	3
Alsace	3
Franche-Comté	2
Pays de la Loire	5
Bretagne	4
Poitou-Charentes	2
Aquitaine	5
Midi-Pyrénées	5
Limousin	1
Rhône-Alpes	10
Auvergne	2
Languedoc-Roussillon	5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9
Corse	1
Guadeloupe	1
Guyane	0
Martinique	1
Réunion	2

Source : Pôle Emploi, fichier historique.

Les demandeurs d'emploi peuvent exprimer la distance qu'ils sont prêts à parcourir de trois manières : un temps de trajet (en heure ou en minute), un nombre de kilomètres ou une distance sans limite (France entière) impliquant un changement de domicile le cas échéant. Le choix de l'unité de réponse est fortement liée au territoire dans lequel vit le demandeur d'emploi : pour l'essentiel, les demandeurs d'emploi qui expriment la distance maximale qu'ils sont prêts à parcourir pour reprendre un emploi en kilomètres sont domiciliés en province (seulement 4 % d'entre eux habitent en Île-de-France), ceux qui l'expriment en temps de trajet sont près de 40 % à être domiciliés en région parisienne. **Il faut noter que la distance étudiée ici est une distance déclarative à l'inscription, qui ne peut donc être considérée qu'avec prudence comme une approximation de la mobilité réellement consentie par les demandeurs d'emploi.**

Tableau 12 : Répartition des entrants selon la distance maximale exprimée au moment de leur inscription pour reprendre un emploi

	Effectifs	Part en pourcentage
Non exploitable	31 412	4 %
Mobilité France entière	**16 075**	**2 %**
En heure/minute	**305 428**	**43 %**
Plus d'une heure	9 605	1 %
1 heure	91 333	13 %
45 min à 1 heure	44 043	6 %
30 min à 45 min	16 438	2 %
30 min	96 541	14 %
Moins de 30 min	45 587	6 %
Volume horaire incohérent	1 881	0 %

	Effectifs	Part en pourcentage
En kilomètre	**354 281**	**50 %**
Moins de 10 km	25 967	4 %
10 à 15 km	41 511	6 %
15 à 20 km	38 871	5 %
20 à 30 km	88 021	12 %
30 km	81 161	11 %
Plus de 30 km	78 750	11 %
Ensemble	707 196	100 %

Champ : inscrits ou primo-inscrits (absents des listes depuis au moins 6 mois) sur les listes de PE au 1er trimestre 2015.

Source : Pôle Emploi, fichier historique.

3.1.2. Près de la moitié des demandeurs d'emploi qui expriment leur mobilité pendulaire maximale en temps de trajet déclarent être prêts à reprendre un emploi distant de 45 minutes ou plus de leur domicile

L'estimation « toutes choses égales par ailleurs » de la probabilité d'être prêt à effectuer un trajet aller de plus de 45 minutes permet de mettre exergue des disparités selon leurs caractéristiques sociodémographiques et leur situation à l'entrée au chômage (encadré 4).

Toutes choses égales par ailleurs, les hommes ont une probabilité beaucoup plus importante que les femmes à être prêts à reprendre un emploi distant de 45 minutes ou plus de leur domicile. Tous les niveaux d'études ont également une plus forte probabilité de déclarer un temps de trajet maximal compris dans cette tranche de durée par rapport à la référence du CAP-BEP, en particulier les plus diplômés.

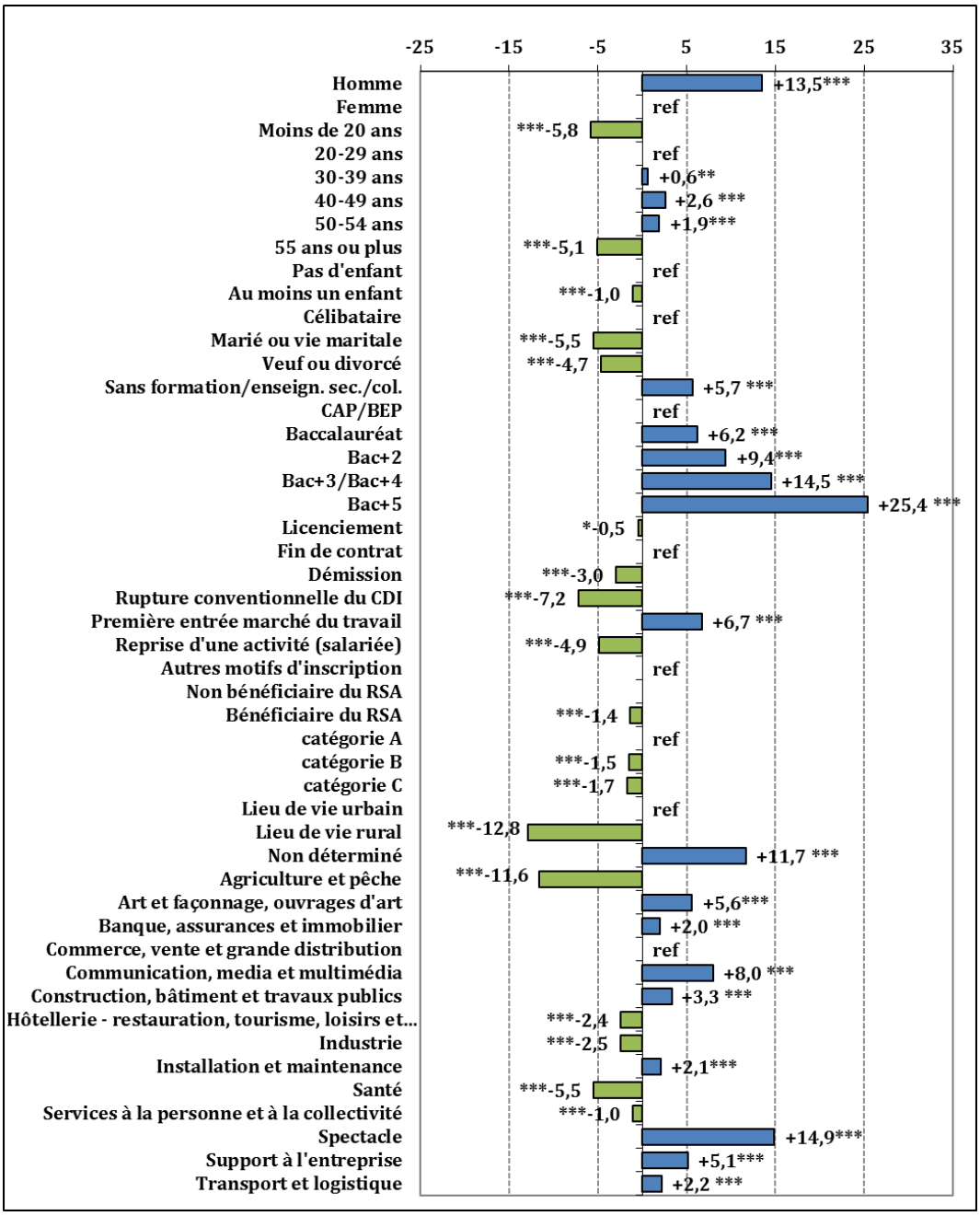
Par âge, les plus jeunes (moins de 20 ans) et les plus âgés (55 ans ou plus) sont en revanche moins enclins à déclarer un temps de trajet maximal de 45 minutes ou plus que la référence des 20-29 ans. Exclure le motif d'inscription (dans lequel on peut distinguer les primo-entrants sur le marché du travail) du modèle amoindrit cette tendance pour les plus jeunes. Les demandeurs d'emploi vivant en couple ou ayant au moins un enfant sont également moins mobiles comparativement aux célibataires ou aux demandeurs d'emploi sans enfant.

En intégrant les conditions d'entrée au chômage, seuls les demandeurs d'emploi effectuant leur première entrée sur le marché du travail ont une probabilité plus importante, que la référence des entrants inscrits suite à une fin de contrat, d'accepter une durée de trajet supérieure ou égale à 45 minutes pour exercer un emploi. Les entrants inscrits suite à une démission, une rupture conventionnelle du CDI ou dans l'objectif de reprendre une activité salariée présentent en effet une probabilité moindre. Enfin, l'exercice d'une activité réduite (catégories B et C) dès le premier mois d'inscription à Pôle emploi (versus ne pas en exercer) ou être bénéficiaire du RSA (versus ne pas l'être) ne favorisent pas l'acceptation d'un temps de trajet de cette durée.

La probabilité de déclarer un temps de trajet maximal de 45 minutes ou plus pour prendre un emploi varie fortement selon le métier recherché. Les individus recherchant un emploi dans des domaines de l'agriculture et pêche, de la santé, de l'hôtellerie-restauration, tourisme, loisirs, de l'industrie et des services à la personne et la collectivité présentent une moindre probabilité de déclarer ce temps de trajet maximal par rapport à la référence du commerce, vente et grande distribution. La plupart de ces domaines regroupent généralement des emplois peu qualifiés. À l'opposé, la probabilité est la plus forte pour les individus recherchant un emploi dans les domaines du spectacle, de la communication, média et multimédia et du support à l'entreprise.

La situation géographique du demandeur d'emploi a également une forte influence sur sa probabilité de déclarer un temps de trajet maximal de 45 minutes ou plus pour prendre un emploi. Les individus habitant dans une zone rurale ont une moindre probabilité d'accepter un temps de trajet aussi long alors qu'ils ont une plus forte probabilité de déclarer être prêt à parcourir une distance de 30 kilomètres ou plus de leur domicile que les personnes habitant en zone urbaine.

Graphique 21 : Probabilité des demandeurs d'emploi de se déclarer prêts à prendre un emploi distant de 45 min ou plus (jusqu'à 2 heures) de leur domicile (modèle *logit*, écart à la référence en point)



NS : non significatif (significativement différent de 0 à un seuil supérieur à 10 %) ;
** : significativement différent de 0 au seuil de 10 % ;*
*** : significativement différent de 0 au seuil de 5 % ;*
**** : significativement différent de 0 au seuil de 1 %.*
Champ : entrants ou « primo-entrants » sur les listes de Pôle emploi (absents des listes depuis au moins 6 mois) au premier trimestre 2015 déclarant une mobilité géographique horaire à leur inscription (en heure ou en minute).

Source : Pôle emploi, fichier historique

Encadré 4 : Les estimations « toutes choses égales par ailleurs »

Les estimations « toutes choses égales par ailleurs » ont été réalisées par Pôle emploi à partir d'un modèle *logit*. Ce type de modèle vise à mesurer les effets de chaque caractéristique des individus sur sa probabilité d'être prêt à effectuer un mobilité pendulaire de plus de 45 minutes ou de 30 km.

Pour ce faire, cette analyse nécessite de définir un individu de référence à partir duquel il sera étudié l'effet séparé de chaque caractéristique. L'individu de référence a les caractéristiques suivantes : femme, âgée de 20-29 ans, célibataire sans enfant, disposant d'un niveau d'étude de type CAP/BEP, inscrite au chômage suite à une fin de contrat en catégorie A, non bénéficiaire du RSA, cherchant un emploi dans le domaine du commerce, vente et grande distribution et habitant en milieu urbain.

3.1.3. Parmi les nouveaux demandeurs d'emploi qui expriment leur mobilité pendulaire maximale en kilomètres, 45 % déclarent être prêts à reprendre un emploi distant de 30 kilomètres ou plus de leur domicile

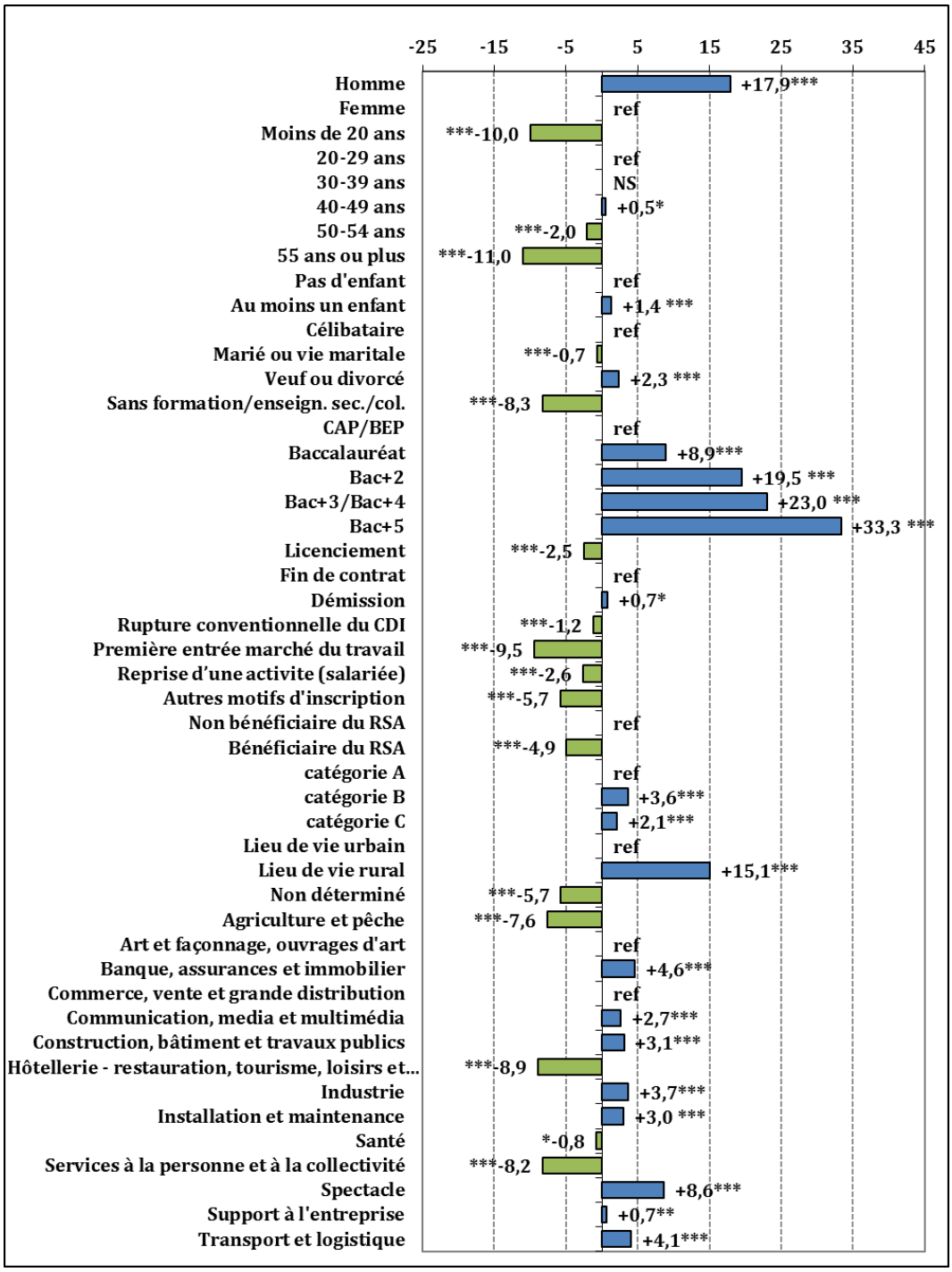
Une estimation « toutes choses égales par ailleurs » de la probabilité d'être prêt à effectuer un trajet aller dans cette distance pour l'ensemble des demandeurs d'emploi s'exprimant en kilomètres met également en exergue des disparités selon leurs caractéristiques sociodémographiques et leur situation à l'entrée au chômage

Comme dans le modèle précédent, les hommes et les niveaux d'études élevés (versus CAP/BEP) apparaissent plus mobiles. Les demandeurs d'emploi peu ou pas diplômés présentent quant à eux une probabilité moindre d'accepter un emploi distant de 30 kilomètres ou plus de leur domicile. C'est également le cas des plus jeunes (moins de 20 ans) et des plus âgés (en particulier les 55 ans ou plus). Contrairement au modèle précédent, les demandeurs d'emploi ayant au moins un enfant présentent en revanche une probabilité supérieure aux demandeurs d'emploi sans enfant d'accepter un trajet de 30 kilomètres ou plus.

Vivre en milieu rural augmente la probabilité d'être prêt à accepter un emploi distante de 30 kilomètres ou plus du domicile.

Concernant les caractéristiques de l'entrée au chômage la situation d'une première entrée sur le marché du travail apparaît comme la plus défavorable pour l'acceptation d'un trajet maximal de cette longueur. De même, être bénéficiaire du RSA (versus ne pas l'être) implique une moindre probabilité d'accepter un emploi aussi éloigné du domicile. Enfin, les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite (catégories B et C) dès le premier mois d'inscription à Pôle emploi présentent au contraire une probabilité plus importante que les entrants en catégorie A d'accepter un emploi éloigné de 30 kilomètres ou plus de leur domicile. Seuls les individus cherchant un emploi dans les domaines de l'hôtellerie-restauration, tourisme, loisirs, des services à la personne et à la collectivité et de la santé présentent une moindre probabilité d'accepter un trajet de 30 kilomètres ou plus. Ces domaines présentaient également une moindre probabilité d'être prêt à prendre un emploi distant de 45 minutes ou plus de leur domicile. Cela peut s'expliquer par la présence d'horaires tardifs, décalés dans l'hôtellerie-restauration et la santé, et par une multiplicité des déplacements d'un employeur à l'autre, inhérente au domaine des services à la personne.

Graphique 22 : Probabilité des demandeurs d'emploi de se déclarer prêts à prendre un emploi distant de 30 kilomètres ou plus de leur domicile (modèle logit, écart à la référence en point)



NS : non significatif (significativement différent de 0 à un seuil supérieur à 10 %) ;
** : significativement différent de 0 au seuil de 10 % ;*
*** : significativement différent de 0 au seuil de 5 % ;*
**** : significativement différent de 0 au seuil de 1 %.*
Champ : entrants ou « primo-entrants » sur les listes de Pôle emploi (absents des listes depuis au moins 6 mois) au premier trimestre 2015 déclarant une mobilité géographique en kilomètre à leur inscription.
Source : Pôle emploi, fichier historique.

3.2. Le taux de mobilité résidentielle s'explique principalement par l'âge, le niveau de diplôme, la catégorie professionnelle, la vie familiale, le caractère urbain ou rural du lieu de vie et le statut dans le logement

Les analyses présentées dans cette partie ont été intégralement réalisées par l'INSEE[8] pour le compte de la mission. Elles constituent une version préliminaire d'une étude plus complète qui pourrait donner lieu à publication au sein d'une collection de l'INSEE.

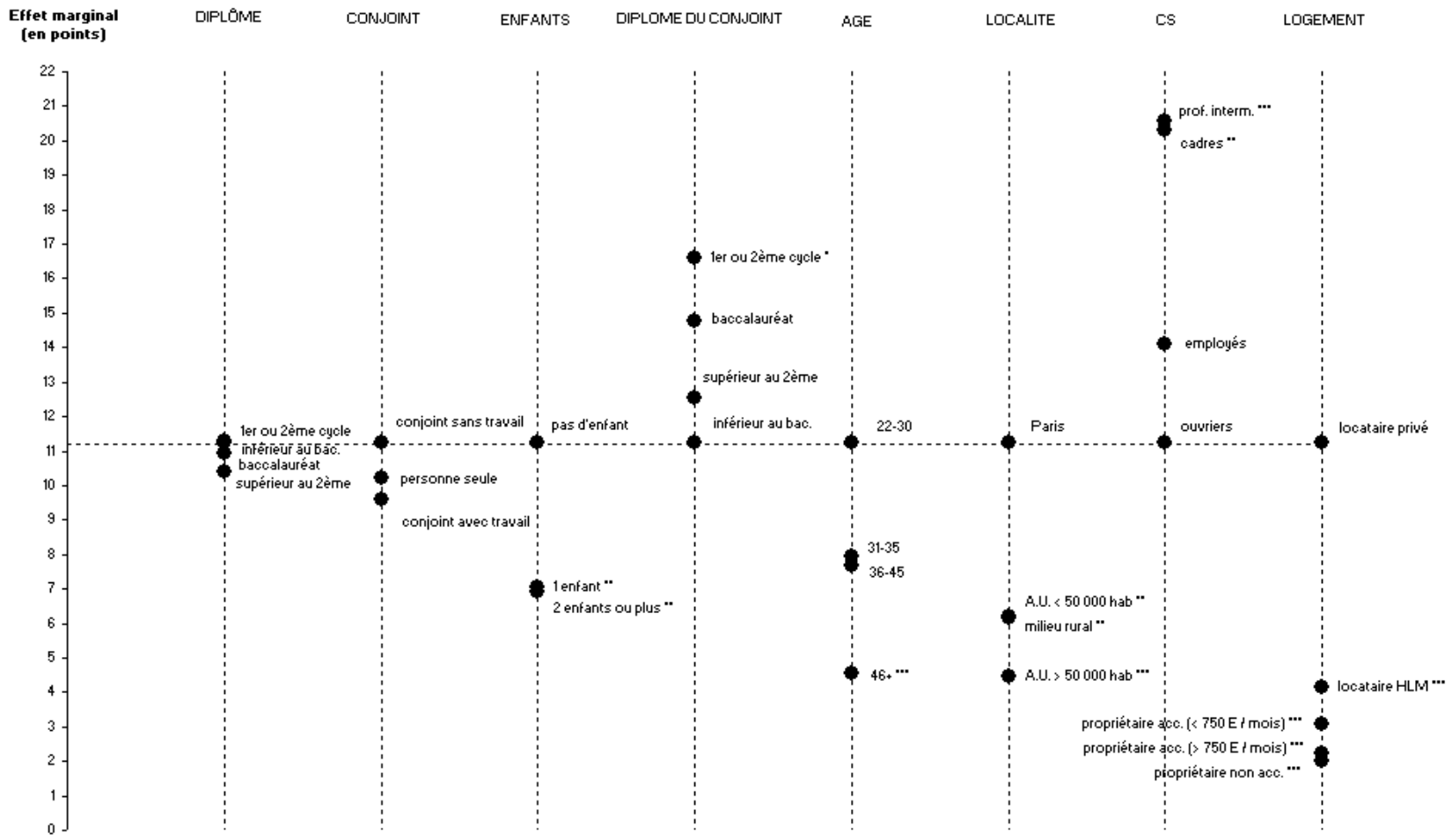
3.2.1. Résumé de l'étude

L'offre et la demande d'emploi peuvent différer localement. La mobilité résidentielle peut alors être envisagée comme un facteur susceptible de résorber ces écarts. Toutefois, si les motifs d'emplois sont invoqués dans 18 % des intentions de déménager, il existe de nombreux autres facteurs favorisant la mobilité résidentielle. Pour analyser les mobilités ayant un lien avec le marché du travail, les déménagements entre zones d'emploi, relativement à ceux sur plus courtes distances, sont ici privilégiés. Un large ensemble d'informations socio-économiques sur les ménages incluant notamment le statut locatif, la situation familiale et les conditions de revenus est également considéré.

Chaque année, 2 % des ménages changent de zones d'emploi. Ce taux est néanmoins très variable et peut atteindre 4 à 5 % par exemple pour les jeunes, les Franciliens et les locataires du parc privé, sans distinction particulière selon le sexe, et souvent pour des raisons d'emploi. Sur période récente, par rapport aux locataires du parc privé, les propriétaires sont moins mobiles, tout comme les locataires du parc social qui peuvent perdre cet avantage en déménageant. En outre, être qualifié favorise la mobilité : appartenir à une catégorie socioprofessionnelle élevée élargit l'échelle des opportunités d'emploi ; habiter dans l'aire urbaine de Paris stimulerait les mobilités professionnelles ; et les jeunes, qui entament leur parcours professionnel, déménagent plus ; la mobilité peut toutefois être également inhérente à certains métiers dans le secteur public et le commerce. Les conditions de vie familiale affectent également la mobilité : il est moins probable de déménager lorsque le ménage a des enfants, et s'il dépend de plusieurs modes de garde. Enfin, les hommes sont légèrement plus mobiles. Une approche sur plus longue période confirme ces résultats.

[8] Mme Corinne Prost, chef du département des études économiques de l'INSEE, M. Malik Koubi, chef de la division Redistribution et politiques sociales, M. José Bardaji, chef de la division études macroéconomiques, MM. Charles-Marie Chevalier et Raphaël Lardeux, deux chargés d'études.

Graphique 23 : Disparités nettes de mobilité géographique



<u>Source :</u> SRCV 2010 - 2012. Ce graphique recense la sensibilité des déménagements entre zones d'emploi selon les modalités d'une caractéristique du ménage. Associée à chaque modalité autre que la référence, une, deux ou trois étoiles indiquent une significativité de la variable aux seuils de 10 %, 5 % ou 1 %. Lecture : En 2010, par rapport à un ménage « repère » (dont la personne de référence est d'âge situé entre 22 et 30 ans, avec une formation inférieure au bac, sans enfants, etc.), passer de locataire dans le parc privé à propriétaire accédant remboursant plus de 750 euros par mois, toutes choses égales par ailleurs, diminue de 9 points la probabilité de migrer au cours des deux années suivantes. La référence a une probabilité de déménager de 11,2 %. Les probabilités indiquées ne sont pas additives pour plusieurs caractéristiques.

Cette étude vise à décrire les caractéristiques socio-économiques des individus susceptibles d'influencer leur mobilité, en employant les données de l'enquête SRCV (Statistiques sur les Ressources et les Conditions de Vie). Elle prolonge les travaux de Laurent Gobillon[9]. De manière analogue, *(i)* des taux de mobilité sont décrits par sous-population d'intérêt, et *(ii)* l'influence sur la probabilité de déménager d'une zone d'emploi vers une autre est évaluée pour les différents facteurs considérés, comme le niveau d'étude, le niveau de revenu et le genre. Sauf mention contraire, l'analyse porte sur les années 2010 à 2012.

Encadré 5 : L'exploitation des enquêtes SRCV

Une enquête adaptée pour l'étude des migrations entre zones d'emploi

Les enquêtes SRCV sont menées par l'Insee chaque année depuis 2004. Elles constituent la partie française du système communautaire EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) et fournissent ainsi de riches informations sur les revenus des ménages, leur composition familiale, leur cadre de vie, les raisons de leur intention de déménager. Ces informations permettent d'effectuer le tri parmi les potentiels déterminants de la décision de déménager. Ces enquêtes sont organisées selon un panel rotatif à neuf vagues, représentant chaque année environ 26 500 individus interrogés, soit 11 000 ménages.

La mobilité peut se mesurer à différentes échelles géographiques : commune, département, région, zone d'emploi. Nous privilégions ici ce dernier type de zonage, qui paraît le plus adapté d'un point de vue économique. Une migration entre deux zones d'emploi est définie, pour un individu, par un changement de zone d'emploi à l'horizon de deux ans. Le choix d'observer les migrations sur deux années est motivé par la recherche d'une mesure plus fine du nombre de migrations. La proportion moyenne de migrations entre zones d'emploi est annualisée. Les zones d'emploi sont identifiées selon la nomenclature de 2010.

Pour illustrer les effets potentiels de la mobilité géographique sur l'ensemble du marché du travail, on retient uniquement les actifs âgés de 22 ans ou plus au moment de la première enquête analysée, ce qui permet d'évincer la période d'étude tout en prenant en compte l'entrée dans la vie active. On se concentre ici sur les enquêtes de 2010 à 2012 et de 2005 à 2007 afin de s'assurer de la robustesse et de l'éventuelle évolution des effets avant et après la crise de 2008. Du fait de l'appariement des bases à deux ans d'intervalle, l'échantillon se restreint aux unités enquêtées trois années successives.

L'échantillon est redressé de certaines erreurs de déclaration. Tout individu vivant seul étant par définition personne de référence du ménage, les individus déclarant vivre seul mais ne pas être personne de référence (60 personnes) ont été exclus de l'analyse. De même, en 2012, un changement de code commune pour les arrondissements de Marseille et Lyon met en défaut l'appariement avec la zone d'emploi. Après vérification, on suppose que les individus concernés n'ont pas connu de migration.

Trois types d'unités statistiques : le ménage, les femmes et les hommes

La décision de déménager est prise à l'échelle du ménage, commune aux individus qui le composent. Ainsi par défaut, le ménage est pris comme unité d'observation. Pour identifier une mobilité en t+1 ou t+2, les caractéristiques individuelles retenues sont celles de l'année t concernant la personne de référence du ménage, considérée ici comme la personne qui apporte le plus de ressources.

Toutefois, les décisions de migration ne relèvent pas nécessairement de la personne de référence du ménage de manière exclusive. Afin d'explorer plus en avant l'origine de la décision de migrer, est proposée une approche alternative dans laquelle les unités statistiques sont les individus, distingués selon leur sexe. L'échantillon des femmes regroupe ainsi les femmes célibataires et les femmes en couple, qu'elles soient personne de référence du ménage ou non. L'échantillon des hommes est structuré de la même façon.

[9] Gobillon (2001) : « *Emploi, logement et mobilité résidentielle* », Économie et Statistique N°349-350, 2001-9/10. L'étude de L. Gobillon se basait pour sa part sur le *Panel européen des ménages*, prédécesseur de EU-SILC.

3.2.2. Le taux de mobilité varie fortement selon certaines caractéristiques des individus

Les migrations inter-zones d'emploi concernent 2 % de la population chaque année mais peuvent atteindre 4 à 5 % par exemple pour les jeunes, les Franciliens et les locataires du parc privé…

Le taux de migration entre zones d'emploi est stable dans le temps, de 2005 à 2012, autour de 2 %. Ces valeurs ne sont pas sensiblement différentes de celles obtenues par Gobillon (2001) pour les migrations entre communes, qui se situent autour de 3,6 % hommes et femmes confondus sur les années 1994-1996. Les ménages jeunes, dont la personne de référence a entre 22 et 30 ans, sont particulièrement concernés par les déménagements (5,3 %[10]), cette tranche d'âge regroupant les personnes qui finissent leurs études et débutent une activité professionnelle (*cf.* pièce jointe 1). Les locataires du parc privé sont plus mobiles (5,0 %) que ceux du parc social (1,4 %) et que les propriétaires (entre 0,7 et 1,1 %) du fait d'une moindre contrainte financière liée au déménagement. Les ménages sans enfants (2,9 %) déménagent entre zones d'emploi environ deux fois plus que ceux ayant deux enfants ou plus. Les ménages dont la personne de référence, ou le conjoint, est diplômé(e) du supérieur sont prêts à changer de lieu de vie plus souvent (autour de 3 %), répondant vraisemblablement à un plus large champ d'offres d'emploi. Enfin, pour des raisons similaires, les habitants de l'agglomération parisienne (3,7 %) sont deux fois plus mobiles que le reste de la population.

… sans distinction selon le sexe…

Le taux annuel de mobilité diffère peu selon le sexe : il s'établit à 2,1 % pour les hommes et 1,8 % pour les femmes (*cf.* pièce jointe 1). Ce faible écart se retrouve parmi les diverses sous-populations étudiées. Ces faibles différences par sexe s'expliquent notamment par la forte proportion de couples.

… et se font souvent pour des raisons d'emplois, mais pas exclusivement

En 2009, 8,4 % des ménages indiquent avoir l'intention de déménager. Parmi eux, 18 % l'envisagent pour des raisons liées à l'emploi. Cette part est substantielle, mais les motifs familiaux sont évoqués dans une proportion équivalente (15 %), et d'autres raisons surviennent dans la moitié des situations (par exemple vouloir devenir propriétaire, ou avoir envie de changer de logement).

Tableau 13 : Raisons avancées par les ménages ayant l'intention de déménager

	fréquence	pourcentage
Votre propriétaire ne renouvellera pas votre bail	8	3
Le logement est trop cher	25	9
Pour des raisons familiales	43	15
Pour des raisons liées à l'emploi	53	18
D'autres raisons	161	55

Ces taux de mobilité et ces raisons avancées lors des déménagements ne sont à ce stade qu'indicatives des effets attribuables à chaque caractéristique envisagée. En effet, un certain nombre d'entre elles sont fortement reliées, comme le diplôme et la catégorie socioprofessionnelle, ou l'âge et le statut de propriétaire. Il est utile alors de compléter ces éléments par une analyse toutes choses égales par ailleurs (*cf.* encadré 6), d'abord sur période récente (2010-2012), puis sur plus longue période (2004-2012).

[10] Le chiffre entre parenthèses désigne le taux de mobilité entre zones d'emploi pour la catégorie concernée.

3.2.3. Certains statuts d'occupation du logement encouragent la sédentarité résidentielle

Les propriétaires, dont les coûts de déménagement sont supérieurs, sont moins mobiles….

Le statut d'occupation du logement pèse très fortement sur la mobilité résidentielle des ménages : il s'agit du principal déterminant de cette mobilité. Ainsi, les propriétaires, accédants ou non, sont significativement moins mobiles que les locataires du parc privé. La possession d'un bien immobilier va de pair avec des contraintes financières (coûts de transaction liés au changement de logement) qui participent à cette moindre mobilité. Celle-ci semblerait légèrement plus forte quand la personne est accédante et doit rembourser un montant mensuel élevé.

… tout comme les locataires du parc social qui peuvent perdre cet avantage en déménageant

Les locataires du parc social bénéficient d'un avantage monétaire relativement aux locataires du parc privé dans la mesure où ils ont accès, à qualité de logement égale, à des loyers plus bas. Déménager signifierait pour eux risquer de perdre cet avantage, d'où une mobilité significativement plus faible que celle des locataires du parc privé.

3.2.4. La qualification favorise la mobilité

La catégorie socioprofessionnelle élargit l'échelle des opportunités d'emploi.

L'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle supérieure a un impact positif fort sur la mobilité résidentielle. Un ménage dont la personne de référence est cadre ou profession intermédiaire sera ainsi plus mobile. En revanche, le diplôme ne ressort pas comme déterminant supplémentaire de la mobilité résidentielle lorsque la catégorie socioprofessionnelle figure parmi les variables explicatives.

Habiter dans l'aire urbaine de Paris stimulerait les mobilités géographiques.

Les ménages résidant au sein de l'agglomération parisienne ont davantage tendance à changer de zone d'emploi. Les flux résidentiels entre zones d'emploi seraient plus intenses sur ce territoire très dynamique.

Les jeunes, qui entament leur parcours professionnel, déménagent plus.

L'âge est un facteur important de la propension à déménager entre zones d'emploi dans l'ensemble des spécifications testées (*cf.* pièce jointe 2). Les jeunes qui entrent sur le marché du travail connaissent souvent plusieurs expériences professionnelles à partir desquelles ils capitalisent des compétences et trouvent un environnement de travail propice à une stabilisation de leur trajectoire professionnelle.

La mobilité peut toutefois être également inhérente à certains métiers.

Les ménages dont la personne de référence travaille dans le secteur public ont une probabilité plus forte de changer de zone d'emploi. Ces mobilités sont en effet institutionnalisées pour certaines professions de la fonction publique (armée, police, fonction hospitalière d'État). En outre, une plus forte mobilité peut aussi être attendue dans le secteur du commerce et des transports. Il existerait une plus grande spécialisation géographique des métiers dans ce secteur incitant les ménages concernés à déménager pour implanter leur activité.

Encadré 6 : Modèle économétrique

Modéliser la probabilité de changer de zone d'emploi

Les statistiques descriptives mettent en avant des groupes plus mobiles que d'autres, mais ne permettent pas de conclure quant à l'effet d'une caractéristique individuelle sur la mobilité géographique. Ainsi, des effets de structure pourraient masquer les véritables déterminants de la mobilité. Le recours à une estimation économétrique permet de dépasser cet écueil.

Le modèle probit permet d'estimer une régression lorsque la variable expliquée est dichotomique, en l'occurrence le changement de zone d'emploi (Y_i) entre 2010 et 2012. La probabilité de déménager sachant les caractéristiques individuelles (X_i) se modélise alors comme suit :

$$P(Y_i = 1 | X_i) = \Phi(X_i \beta)$$

où $\Phi(\cdot)$ est la fonction de répartition de la loi normale (modèle probit dans ce cas de figure). Les variables explicatives sont considérées à la date de la première enquête, en vue de limiter les problèmes de simultanéité entre variables explicatives et décision de migrer.

L'estimation est ensuite réalisée selon la méthode du maximum de vraisemblance. La valeur du paramètre estimé ne s'interprète pas directement, mais son signe indique si, relativement à une situation de référence, la variation d'une caractéristique individuelle accroît ou réduit la probabilité de déménager dans une nouvelle zone d'emploi. Un test du chi-deux permet de définir le seuil de significativité du paramètre estimé.

Pour chaque variable, la différence entre les valeurs des paramètres des deux modalités extrêmes et significatives est employée comme indicateur de la contribution de la variable en question à l'explication de la mobilité géographique. Cette statistique permet de hiérarchiser les déterminants de la mobilité selon leur importance.

Enfin, pour interpréter l'effet de chaque variable, un ménage dont toutes les caractéristiques se situent aux modalités de référence est pris en « repère ». Sa probabilité de changer de zone d'emploi est alors égale à $\Phi(\beta_0)$, où β_0 est la constante de l'estimation. Ici la situation de référence présente une probabilité de migrer de 11,2 %. Chaque changement de modalité est ensuite rapporté à ce cas « repère ». La probabilité de changer de zone d'emploi est alors affectée à la marge, toutes les autres caractéristiques restant égales par ailleurs. Ce changement de probabilité vaut alors $\Phi(\beta_0 + \beta_j) - \Phi(\beta_0)$, où β_j est le coefficient estimé associé à la modalité.

Analyse séquentielle des variables explicatives

Afin d'isoler les principaux déterminants de la mobilité géographique, les potentielles variables explicatives sont successivement introduites dans la régression (*cf.* pièce jointe 2). Cela permet d'une part de s'assurer de la robustesse de la spécification retenue, d'autre part de tenir compte d'éventuels effets qui seraient captés par l'introduction d'une variable explicative particulière.

Une spécification parmi les huit régressions estimées est retenue : celle qui maximise le pourcentage de migrations correctement prédites et minimise le critère d'Akaïke[11].

[11] Technique permettant de favoriser les modèles ayant une bonne qualité de prédiction mais reposant sur un nombre limité de paramètres explicatifs.

3.2.5. Les conditions de vie familiale affectent la mobilité

Il est moins probable de déménager lorsque le ménage a des enfants...

L'environnement familial peut défavoriser les migrations inter-zones d'emploi. Avoir des enfants réduit la probabilité de migrer dans une nouvelle zone d'emploi dès le premier enfant. En revanche, avoir deux enfants ou plus n'accentue pas cet effet.

... d'autant plus s'ils sont gardés par un proche

La recherche d'un nouveau mode de garde est un processus coûteux. Le choix de déménager dans une autre zone d'emploi requiert de s'informer sur l'existence et de la disponibilité de modes de garde dans ce nouvel environnement. Les parents recourant au moins à leurs proches pour garder leurs enfants sembleraient affectés dans ce sens (*cf. pièce jointe 2)*.

Le sexe affecte la décision de mobilité

Lorsque la personne de référence est un homme, le ménage est plus susceptible de changer de zone d'emploi. Ce constat ne saurait s'expliquer par des caractéristiques prises en compte dans l'analyse précédemment.

3.2.6. Marché du travail et mobilité résidentielle

Le taux de mobilité reste stable sur la période...

Le taux de mobilité annuel inter-zones d'emploi, ventilé selon les caractéristiques des ménages, présente de manière générale peu de variations entre 2005 et 2012 (*cf. pièce jointe 3*). Toutefois, ce taux fluctue davantage dans les secteurs hors industrie, dans l'agglomération parisienne ainsi que pour les couples dont la personne de référence est diplômée du supérieur.

... à l'exception d'une hausse plus marquée pour les chômeurs

Relativement aux actifs occupés, les chômeurs semblent plus mobiles au début des années 2010 qu'au milieu des années 2000. Une interprétation plus approfondie des mécanismes à l'œuvre nécessiterait de prendre en compte cette dimension temporelle dans la méthodologie employée.

3.2.7. Approche sur longue période

Une analyse complémentaire sur plus long terme, à partir des enquêtes de 2004 à 2012, confirme les résultats obtenus sur la période de 2010 à 2012. Ne sont retenus, à chaque date, que les ménages entrant pour la première fois dans le dispositif SRCV. L'échantillon comprend 9 537 personnes de référence dont 321 ont connu une migration. Des variables indicatrices de l'année sont systématiquement incluses dans les estimations.

L'analyse sur le long terme confirme les résultats observés sur la période 2010-2012

Les constats effectués précédemment subsistent lorsque l'on effectue l'analyse sur longue période. Les principaux facteurs de mobilité sont identiques à ceux de 2010 (*cf.* pièce jointe 4).

La différence majeure, relativement à l'estimation principale sur la période 2010-2012, réside dans le fait que certains effets à la limite de la significativité deviennent significatifs. L'effet de l'âge ressort dès 31 ans. Les jeunes de 22 à 30 ans, entrant sur le marché du travail, auraient ainsi une mobilité spécifiquement plus élevée. En outre, les employés sont plus mobiles que les ouvriers.

En particulier, une approche par catégories socioprofessionnelles (*cf.* pièce jointe 5) a été possible compte tenu de la taille plus importante de l'échantillon. Être diplômé du supérieur favoriserait ainsi la mobilité des employés et des ouvriers, résultat qui ne se retrouve pas chez les cadres et professions intermédiaires.

De la même manière, une approche par secteur a été réalisée. Dans le secteur tertiaire, les résultats sont très similaires à ceux de l'estimation principale. Dans les autres secteurs, le faible nombre de déménagements limite les conclusions.

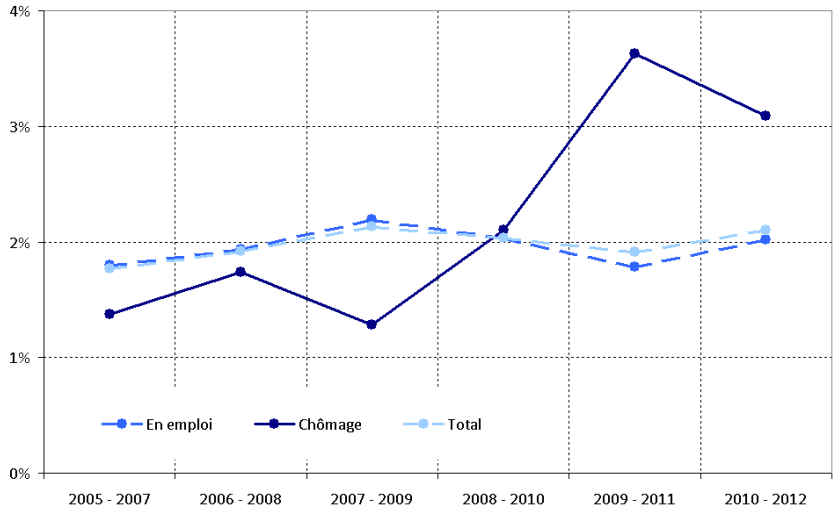
Le taux de chômage local n'entrerait pas en compte dans les décisions de mobilité des ménages

En théorie, les ménages pourraient plus facilement se décider à déménager lorsqu'ils habitent dans une zone d'emploi caractérisée par un fort taux de chômage. Ils privilégieraient alors les mobilités en direction des zones où le taux de chômage est plus faible.

Pour tester cette hypothèse, le taux de chômage par zone d'emploi l'année *t* pour les migrations ayant lieu entre *t* et *t+2* est inclus dans l'estimation. Le paramètre d'intérêt n'est pas significatif, ni en valeur contemporaine, ni en valeur retardée.

Cependant, parmi les ménages ayant déménagé, ceux qui ont opté pour une zone d'emploi caractérisée par un taux de chômage plus faible sont légèrement plus représentés (*cf.* pièce jointe 7).

Graphique 24 : Taux annuel de mobilité inter-zones d'emploi selon le statut d'emploi



Source : SRCV (2005-2012). Champ : ménages dont la personne de référence (PR) est active et âgée de 22 ans ou plus.

Tableau 14 : Effet des facteurs sur la propension du ménage à changer de zone d'emploi entre 2010 et 2012

	Paramètre	Pvalue	Effet marginal (en points)
Constante	-1,214	0,000	
Age : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*
Age : 31-35	-0,195	0,160	-3,3
Age : 36-45	-0,212	0,116	-3,5
Age : 46+	-0,474	0,002	-6,7
Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	-0,046	0,770	-0,9
2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,003	0,977	0,1
Bac général, pro. ou techno.	-0,017	0,894	-0,3
BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*
Femme	*ref*	*ref*	*ref*
Homme	0,258	0,007	5,7
Age du conjoint : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*
Age du conjoint : 31-35	-0,020	0,907	-0,4
Age du conjoint : 36-45	-0,157	0,354	-2,7
Age du conjoint : 46+	0,006	0,974	0,1
Diplôme du conjoint : Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	0,065	0,738	1,3
Diplôme du conjoint : 2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,244	0,065	5,4
Diplôme du conjoint : Bac général, pro. ou techno.	0,168	0,225	3,5
Diplôme du conjoint : BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*
Personne seule	-0,055	0,889	-1,0
En couple, le conjoint travaille	-0,091	0,413	-1,6
En couple, le conjoint ne travaille pas	*ref*	*ref*	*ref*
Pas d'enfant	*ref*	*ref*	*ref*
1 enfant	-0,258	0,021	-4,2
2 enfants ou plus	-0,268	0,019	-4,3
Paris	*ref*	*ref*	*ref*
Aire urbaine de + de 50 000 hab	-0,484	0,000	-6,8
Aire urbaine de - de 50 000 hab	-0,325	0,016	-5,1
Rural	-0,326	0,013	-5,1
Autre CS	0,116	0,548	2,4
Cadres	0,384	0,019	9,1
Professions intermédiaires	0,393	0,004	9,3
Employés	0,138	0,342	2,9
Ouvriers	*ref*	*ref*	*ref*
Locataire hors HLM	*ref*	*ref*	*ref*
Locataire HLM	-0,518	0,000	-7,1
Logé à titre gratuit	-0,239	0,178	-3,9
Accédant, ne répond pas à la question du remboursement	-0,610	0,007	-7,8
Accédant, rembourse - de 750 euros par mois	-0,652	0,000	-8,1
Accédant, rembourse + de 750 euros par mois	-0,792	0,000	-9,0
Propriétaire non accédant	-0,842	0,000	-9,2
Agriculture	-0,092	0,795	-1,7
Industrie	*ref*	*ref*	*ref*
Construction	0,041	0,828	0,8
Commerce et transports	0,314	0,030	7,2
Tertiaire	0,015	0,912	0,3
Public	0,252	0,016	5,6
Privé	*ref*	*ref*	*ref*

nombre d'observations	4536
nombre de migrations	162
AIC	1244,5
% concordant	81,6

Source : SRCV (2010-2012). Note : régression logistique (probit) de la probabilité de changer de zone d'emploi. Champ : actifs âgés de 22 ans ou plus. Lecture : en 2010, par rapport à un ménage « repère » (dont la personne de référence est d'âge situé entre 22 et 30 ans, avec une formation inférieure au bac, de sexe féminin, sans enfant, etc.), avoir un enfant, toutes choses égales par ailleurs, diminue de 4,2 points la probabilité de changer de zone d'emploi (cf. encadré 6 pour le mode de calcul de ces écarts de probabilité).

Annexe III

Pièce jointe 1 : Taux annuel de mobilité géographique entre zones d'emploi

Populations	Femme	Homme	Ménage
Ensemble	1,8%	2,1%	2,1%
Age : 22-30	4,8%	4,9%	5,3%
Age : 31-35	1,7%	2,7%	2,5%
Age : 36-45	1,1%	1,6%	1,7%
Age : 46+	0,8%	1,0%	1,0%
Age du conjoint : 22-30	4,1%	4,1%	4,6%
Age du conjoint : 31-35	3,3%	1,7%	2,1%
Age du conjoint : 36-45	1,3%	1,0%	0,9%
Age du conjoint : 46+	0,7%	1,1%	1,0%
Cadres	3,0%	2,7%	2,8%
Professions intermédiaires	2,1%	2,8%	2,7%
Employés	1,4%	2,8%	2,0%
Ouvriers	1,0%	1,1%	1,2%
CS du conjoint : Cadres	2,4%	2,7%	3,4%
CS du conjoint : Professions intermédiaires	1,8%	2,1%	2,0%
CS du conjoint : Employés	3,5%	1,5%	1,9%
CS du conjoint : Ouvriers	1,1%	1,5%	1,4%
Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	2,3%	3,3%	3,1%
2e cycle ou 1er cycle universitaire	2,5%	3,2%	2,7%
Bac général, pro. ou techno.	2,1%	1,6%	2,0%
BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	1,0%	1,5%	1,6%
Diplôme du conjoint : Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	2,4%	2,9%	2,6%
Diplôme du conjoint : 2e cycle ou 1er cycle universitaire	2,7%	2,5%	3,3%
Diplôme du conjoint : Bac général, pro. ou techno.	1,5%	2,1%	2,0%
Diplôme du conjoint : BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	1,2%	1,2%	1,2%
Pas d'enfant	2,4%	3,0%	2,9%
1 enfant	1,4%	1,7%	1,6%
2 enfants ou plus	1,2%	1,2%	1,3%
En CDD	1,3%	2,2%	2,2%
En CDI	1,8%	2,0%	2,0%
Au chômage	ND	ND	3,1%
Locataire hors HLM	4,6%	5,1%	5,0%
Locataire HLM	1,1%	1,2%	1,4%
Logé à titre gratuit	ND	ND	3,3%
Accédant à la propriété	0,9%	1,2%	1,1%
Propriétaire non accédant	0,7%	0,5%	0,7%
Privé	1,7%	1,9%	2,1%
Public	1,8%	2,8%	2,3%
Industrie	1,9%	1,4%	1,3%
Construction	0,5%	1,8%	2,1%
Commerce et transports	2,7%	2,5%	2,6%
Tertiaire	1,5%	2,5%	2,2%
Personne seule	2,1%	2,8%	2,4%
En couple, le conjoint travaille	1,7%	1,9%	1,9%
En couple, le conjoint ne travaille pas	1,3%	2,1%	2,0%
Paris	4,0%	3,7%	3,7%
Aire urbaine de + de 50 000 habitants	1,2%	1,8%	1,6%
Aire urbaine de - de 50 000 habitants	1,2%	2,1%	2,2%
Espace rural	1,4%	1,3%	1,6%

Source : SRCV (2010-2012). Champ : actifs âgés de 22 ans ou plus. Lecture : En 2010, le taux annuel de mobilité entre zones d'emploi était de 2,1 % pour les ménages. Chez ceux dont la personne de référence est âgée de 22 à 30 ans, ce taux s'élève à 5,3 %. "ND" indique que la statistique est non-déterminée en raison de la faiblesse du nombre d'observations pour la sous-population considérée.

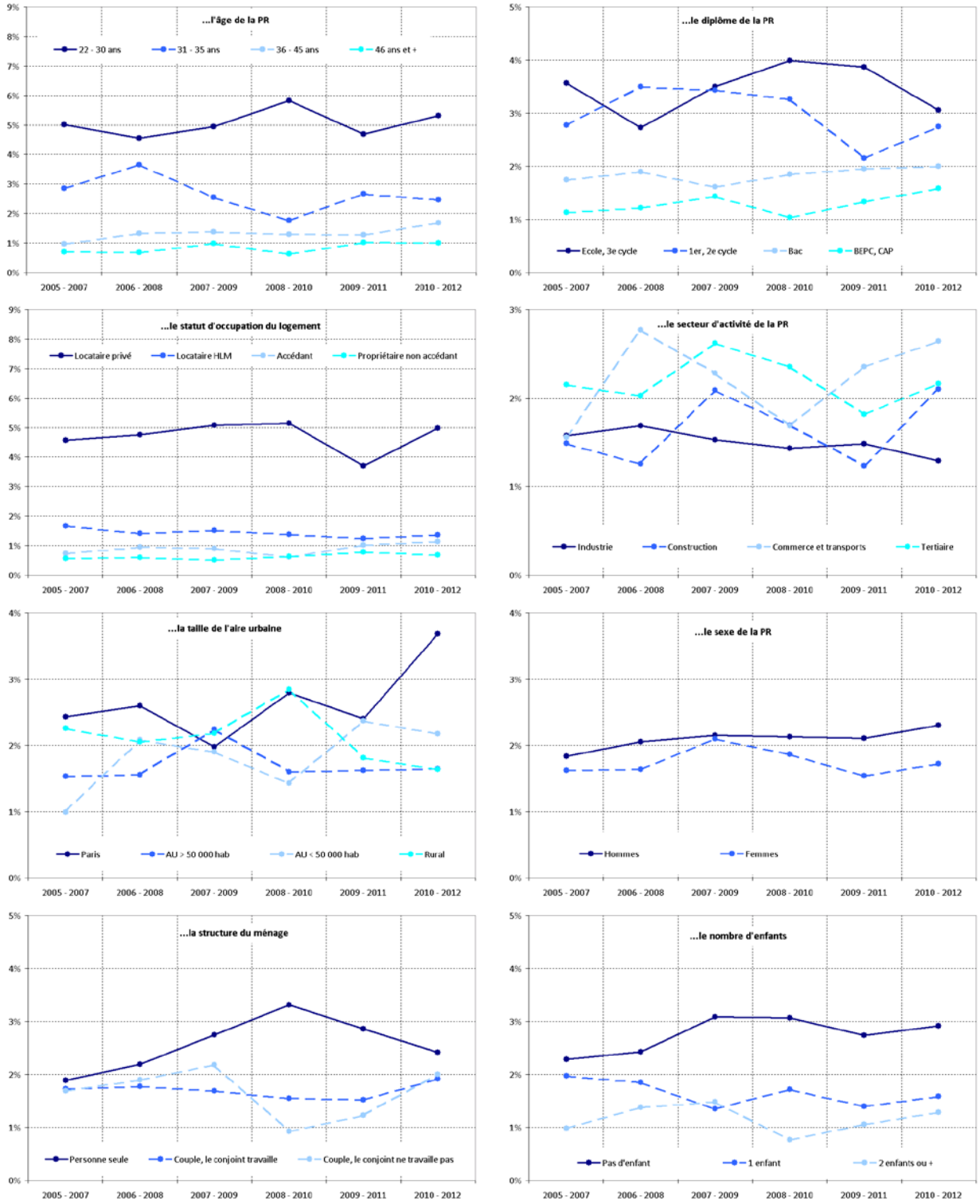
Pièce jointe 2 : Effet des facteurs sur la propension à changer de zone d'emploi entre 2010 et 2012, ensemble des spécifications, hommes et femmes

	Ménage								Femme								Homme							
Variable	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
constante	-1,484	-1,620	-1,388	-1,018	-1,026	-1,214	-1,210	-1,276	-1,507	-1,551	-1,479	-0,899	-0,890	-0,811	-0,725	-0,795	-1,418	-1,523	-1,302	-0,919	-0,942	-0,929	-0,938	-1,007
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,016)	(0,035)	(0,025)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,002)
Age : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Age : 31-35	-0,469	-0,368	-0,302	-0,340	-0,334	-0,195	-0,199	-0,198	-0,503	-0,506	-0,418	-0,486	-0,487	-0,418	-0,447	-0,448	-0,366	-0,240	-0,182	-0,205	-0,206	-0,082	-0,079	-0,078
	(0,000)	(0,004)	(0,021)	(0,010)	(0,012)	(0,160)	(0,152)	(0,154)	(0,000)	(0,002)	(0,013)	(0,005)	(0,005)	(0,021)	(0,015)	(0,015)	(0,005)	(0,090)	(0,206)	(0,159)	(0,158)	(0,593)	(0,608)	(0,614)
Age : 36-45	-0,597	-0,418	-0,319	-0,346	-0,353	-0,212	-0,213	-0,214	-0,687	-0,679	-0,562	-0,641	-0,650	-0,520	-0,546	-0,557	-0,551	-0,329	-0,247	-0,258	-0,260	-0,169	-0,162	-0,149
	(0,000)	(0,001)	(0,011)	(0,007)	(0,006)	(0,116)	(0,116)	(0,116)	(0,000)	(0,000)	(0,001)	(0,000)	(0,000)	(0,004)	(0,003)	(0,003)	(0,000)	(0,023)	(0,095)	(0,085)	(0,082)	(0,292)	(0,313)	(0,357)
Age : 46+	-0,804	-0,685	-0,650	-0,677	-0,688	-0,474	-0,474	-0,477	-0,770	-0,690	-0,660	-0,734	-0,745	-0,517	-0,548	-0,550	-0,758	-0,601	-0,567	-0,578	-0,588	-0,401	-0,394	-0,392
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,008)	(0,005)	(0,006)	(0,000)	(0,000)	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,032)	(0,035)	(0,038)
Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	0,213	0,172	0,144	0,101	0,106	-0,046	-0,046	-0,047	0,196	0,093	0,066	-0,012	-0,020	-0,174	-0,182	-0,186	0,313	0,310	0,292	0,239	0,248	0,174	0,173	0,176
	(0,054)	(0,158)	(0,241)	(0,420)	(0,401)	(0,770)	(0,770)	(0,765)	(0,209)	(0,590)	(0,706)	(0,949)	(0,912)	(0,438)	(0,420)	(0,410)	(0,007)	(0,018)	(0,027)	(0,076)	(0,065)	(0,316)	(0,320)	(0,314)
2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,185	0,153	0,133	0,121	0,126	0,003	0,001	-0,005	0,212	0,136	0,120	0,110	0,117	0,001	0,073	0,070	0,247	0,244	0,231	0,205	0,210	0,004	0,000	0,069
	(0,041)	(0,116)	(0,174)	(0,225)	(0,209)	(0,977)	(0,994)	(0,964)	(0,056)	(0,260)	(0,327)	(0,389)	(0,359)	(0,592)	(0,631)	(0,645)	(0,013)	(0,024)	(0,034)	(0,065)	(0,059)	(0,529)	(0,546)	(0,609)
Bac général, pro. ou techno.	0,047	0,014	0,017	0,022	0,019	-0,017	-0,016	-0,012	0,183	0,142	0,148	0,186	0,192	0,180	0,197	0,201	-0,060	-0,069	-0,066	-0,059	-0,060	-0,102	-0,103	-0,112
	(0,675)	(0,904)	(0,883)	(0,853)	(0,872)	(0,894)	(0,899)	(0,926)	(0,153)	(0,278)	(0,261)	(0,167)	(0,155)	(0,218)	(0,178)	(0,173)	(0,647)	(0,605)	(0,625)	(0,664)	(0,662)	(0,489)	(0,484)	(0,453)
BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Femme	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*																
Homme	0,174	0,198	0,175	0,190	0,179	0,258	0,259	0,273																
	(0,032)	(0,021)	(0,042)	(0,029)	(0,040)	(0,007)	(0,007)	(0,005)																
Age du conjoint : 22-30		*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Age du conjoint : 31-35		-0,103	-0,020	-0,022	-0,030	-0,020	-0,021	-0,042		-0,018	0,039	0,019	0,004	0,076	0,069	0,049		-0,150	-0,053	-0,065	-0,054	-0,029	-0,031	-0,054
		(0,500)	(0,897)	(0,891)	(0,854)	(0,907)	(0,903)	(0,806)		(0,919)	(0,827)	(0,919)	(0,982)	(0,691)	(0,719)	(0,800)		(0,346)	(0,748)	(0,699)	(0,751)	(0,870)	(0,864)	(0,765)
Age du conjoint : 36-45		-0,286	-0,178	-0,186	-0,207	-0,157	-0,158	-0,170		0,015	0,094	0,087	0,053	0,130	0,125	0,109		-0,268	-0,150	-0,174	-0,180	-0,105	-0,108	-0,130
		(0,061)	(0,263)	(0,250)	(0,195)	(0,354)	(0,352)	(0,318)		(0,938)	(0,625)	(0,660)	(0,786)	(0,531)	(0,547)	(0,606)		(0,105)	(0,384)	(0,322)	(0,301)	(0,574)	(0,563)	(0,488)
Age du conjoint : 46+		-0,085	-0,089	-0,101	-0,117	0,006	0,006	-0,014		-0,150	-0,141	-0,156	-0,185	-0,072	-0,087	-0,125		-0,095	-0,091	-0,120	-0,138	0,049	0,047	0,026
		(0,611)	(0,599)	(0,555)	(0,496)	(0,974)	(0,972)	(0,942)		(0,484)	(0,515)	(0,485)	(0,407)	(0,757)	(0,712)	(0,601)		(0,618)	(0,637)	(0,539)	(0,481)	(0,816)	(0,823)	(0,903)
Age du conjoint : non-réponse		0,544	0,477	0,492	0,499	0,414	0,426	0,407		-3,358	-3,426	-3,297	-3,321	-3,729	-3,808	-3,710		0,616	0,548	0,558	0,565	0,487	0,495	0,475
		(0,055)	(0,095)	(0,086)	(0,083)	(0,159)	(0,146)	(0,167)		(0,982)	(0,980)	(0,981)	(0,981)	(0,984)	(0,984)	(0,985)		(0,031)	(0,058)	(0,054)	(0,052)	(0,104)	(0,099)	(0,117)
Diplôme du conjoint : Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat		0,103	0,114	0,063	0,069	0,065	0,070	0,019		0,168	0,177	0,117	0,123	0,119	0,135	-0,062		0,020	0,019	-0,019	-0,020	0,002	0,003	0,031
		(0,560)	(0,526)	(0,730)	(0,707)	(0,738)	(0,718)	(0,929)		(0,347)	(0,326)	(0,530)	(0,510)	(0,548)	(0,498)	(0,789)		(0,911)	(0,917)	(0,918)	(0,913)	(0,993)	(0,989)	(0,892)
Diplôme du conjoint : 2e cycle ou 1er cycle universitaire		0,205	0,233	0,237	0,249	0,244	0,245	0,275		0,180	0,181	0,149	0,147	0,170	0,167	0,024		0,075	0,094	0,090	0,105	0,138	0,140	0,204
		(0,087)	(0,057)	(0,058)	(0,046)	(0,065)	(0,064)	(0,058)		(0,188)	(0,191)	(0,302)	(0,311)	(0,269)	(0,278)	(0,886)		(0,546)	(0,459)	(0,488)	(0,418)	(0,319)	(0,312)	(0,184)
Diplôme du conjoint : Bac général, pro. ou techno.		0,075	0,095	0,134	0,149	0,168	0,168	0,178		0,049	0,059	0,069	0,077	0,162	0,149	0,073		0,086	0,097	0,133	0,145	0,183	0,182	0,206
		(0,558)	(0,465)	(0,309)	(0,260)	(0,225)	(0,225)	(0,207)		(0,751)	(0,709)	(0,670)	(0,635)	(0,334)	(0,375)	(0,675)		(0,517)	(0,468)	(0,326)	(0,287)	(0,207)	(0,210)	(0,163)
Diplôme du conjoint : BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP		*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Diplôme du conjoint : non réponse		-0,390	-0,521	-0,500	-0,486	-0,407	-0,405	-0,445		3,539	3,623	3,457	3,493	3,982	4,040	7,277		-0,485	-0,710	-0,646	-0,649	-0,540	-0,523	-0,720
		(0,176)	(0,251)	(0,268)	(0,283)	(0,403)	(0,404)	(0,559)		(0,981)	(0,979)	(0,980)	(0,980)	(0,983)	(0,983)	(0,974)		(0,101)	(0,220)	(0,261)	(0,259)	(0,398)	(0,413)	(0,416)
Personne seule			0,023	-0,025	-0,031	-0,055	-0,067	-0,066			-0,023	-0,019	-0,037	-0,112	-0,129	-0,138			0,089	-0,007	0,007	-0,036	-0,061	-0,072
			(0,948)	(0,943)	(0,931)	(0,889)	(0,865)	(0,867)			(0,963)	(0,970)	(0,942)	(0,836)	(0,812)	(0,797)			(0,862)	(0,989)	(0,989)	(0,950)	(0,915)	(0,901)
En couple, le conjoint travaille			-0,137	-0,156	-0,128	-0,091	-0,086	-0,010			0,036	0,008	0,020	0,099	0,062	0,039			-0,132	-0,142	-0,114	-0,109	-0,101	0,125
			(0,182)	(0,134)	(0,223)	(0,413)	(0,438)	(0,944)			(0,812)	(0,959)	(0,900)	(0,592)	(0,749)	(0,848)			(0,213)	(0,185)	(0,297)	(0,357)	(0,395)	(0,455)
En couple, le conjoint ne travaille pas			*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*			*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*			*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Pas d'enfant			*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*			*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*			*ref*	*ref*		*ref*	*ref*	*ref*
1 enfant			-0,294	-0,284		-0,258	-0,260	-0,256			-0,248	-0,226		-0,169	-0,177	-0,171			-0,341	-0,335		-0,294	-0,296	-0,287
			(0,005)	(0,007)		(0,021)	(0,020)	(0,022)			(0,036)	(0,063)		(0,191)	(0,171)	(0,190)			(0,005)	(0,007)		(0,027)	(0,026)	(0,032)
2 enfants ou plus			-0,347	-0,347		-0,268	-0,270	-0,271			-0,335	-0,312		-0,183	-0,186	-0,180			-0,348	-0,346		-0,264	-0,266	-0,281
			(0,001)	(0,001)		(0,019)	(0,019)	(0,018)			(0,008)	(0,015)		(0,175)	(0,171)	(0,189)			(0,003)	(0,004)		(0,040)	(0,039)	(0,031)
Paris				*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*				*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*				*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Aire urbaine de + de 50 000 hab				-0,484	-0,481	-0,484	-0,482	-0,480				-0,703	-0,701	-0,688	-0,677	-0,650				-0,451	-0,447	-0,480	-0,483	-0,484
				(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)				(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)				(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Aire urbaine de - de 50 000 hab				-0,355	-0,355	-0,325	-0,326	-0,319				-0,739	-0,744	-0,703	-0,697	-0,667				-0,340	-0,332	-0,310	-0,313	-0,321
				(0,005)	(0,005)	(0,016)	(0,016)	(0,019)				(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)				(0,014)	(0,017)	(0,039)	(0,038)	(0,035)
Rural				-0,399	-0,399	-0,326	-0,322	-0,321				-0,535	-0,540	-0,515	-0,493	-0,445				-0,512	-0,514	-0,472	-0,473	-0,487
				(0,001)	(0,001)	(0,013)	(0,014)	(0,015)				(0,000)	(0,000)	(0,001)	(0,001)	(0,005)				(0,000)	(0,000)	(0,003)	(0,003)	(0,002)
Pas d'enfants					*ref*								*ref*								*ref*			
Des enfants de plus de 12 ans					-0,270								-0,222								-0,291			
					(0,005)								(0,058)								(0,008)			
Au moins 1 enfant de moins de 12 ans gardé par des personnes extérieures au ménage					-0,421								-0,415								-0,691			
					(0,059)								(0,101)								(0,022)			
Au moins 1 enfant de moins de 12 ans gardé en crèche ou par une nourrice					-0,285								-0,171								-0,299			
					(0,085)								(0,326)								(0,089)			
Les parents ont recours aux deux modes de garde					-0,809								-0,711								-0,749			
					(0,050)								(0,085)								(0,074)			
Les parents n'ont recours à aucun des deux modes de garde					-0,544								-0,474								-0,505			
					(0,020)								(0,055)								(0,038)			

Annexe III

Non réponse sur la CS						-3,588	-3,571	-3,561					0,561	0,588	0,482						-3,864	-3,843	-3,944
						(0,977)	(0,977)	(0,977)					(0,363)	(0,357)	(0,460)						(0,974)	(0,974)	(0,973)
Autres CS						0,116	0,152	0,135					-0,242	-0,116	-0,172						0,202	0,206	0,184
						(0,548)	(0,458)	(0,510)					(0,511)	(0,759)	(0,655)						(0,285)	(0,314)	(0,374)
Cadres						0,384	0,384	0,382					0,346	0,370	0,308						0,269	0,273	0,280
						(0,019)	(0,019)	(0,021)					(0,184)	(0,159)	(0,243)						(0,151)	(0,125)	(0,122)
Professions intermédiaires						0,393	0,391	0,405					0,093	0,100	0,053						0,412	0,414	0,440
						(0,004)	(0,005)	(0,004)					(0,698)	(0,653)	(0,825)						(0,004)	(0,004)	(0,003)
Employés						0,138	0,137	0,142					0,022	0,030	-0,007						0,110	0,113	0,125
						(0,342)	(0,346)	(0,332)					(0,920)	(0,892)	(0,974)						(0,515)	(0,505)	(0,462)
Ouvriers						*ref*	*ref*	*ref*					*ref*	*ref*	*ref*						*ref*	*ref*	*ref*
Locataire hors HLM						*ref*	*ref*	*ref*					*ref*	*ref*	*ref*						*ref*	*ref*	*ref*
Locataire HLM						-0,518	-0,520	-0,522					-0,569	-0,572	-0,571						-0,573	-0,572	-0,583
						(0,000)	(0,000)	(0,000)					(0,001)	(0,001)	(0,001)						(0,000)	(0,000)	(0,000)
Logé à titre gratuit						-0,239	-0,236	-0,234					-0,167	-0,167	-0,194						-0,144	-0,136	-0,114
						(0,178)	(0,184)	(0,188)					(0,456)	(0,459)	(0,396)						(0,445)	(0,471)	(0,542)
Accédant à la propriété, non-réponse quant aux remboursement						-0,610	-0,615	-0,627					-0,743	-0,740	-0,761						-0,486	-0,485	-0,487
						(0,007)	(0,006)	(0,006)					(0,015)	(0,015)	(0,014)						(0,025)	(0,026)	(0,026)
Accédant à la propriété, rembourse moins de 750 euros par mois						-0,652	-0,656	-0,646					-0,574	-0,572	-0,565						-0,658	-0,658	-0,648
						(0,000)	(0,000)	(0,000)					(0,000)	(0,000)	(0,000)						(0,000)	(0,000)	(0,000)
Accédant à la propriété, rembourse plus de 750 euros par mois						-0,792	-0,798	-0,796					-0,825	-0,836	-0,861						-0,824	-0,824	-0,817
						(0,000)	(0,000)	(0,000)					(0,000)	(0,000)	(0,000)						(0,000)	(0,000)	(0,000)
Propriétaire						-0,842	-0,848	-0,851					-0,729	-0,736	-0,736						-1,085	-1,085	-1,113
						(0,000)	(0,000)	(0,000)					(0,000)	(0,000)	(0,000)						(0,000)	(0,000)	(0,000)
Autres secteurs						0,322	0,239	0,252					0,102	0,260	0,236						0,087	-0,101	-0,116
						(0,064)	(0,455)	(0,433)					(0,677)	(0,442)	(0,496)						(0,654)	(0,780)	(0,749)
Agriculture						-0,092	-0,080	-0,087					-2,999	-3,019	-2,971						-0,175	-0,173	-0,219
						(0,795)	(0,821)	(0,806)					(0,952)	(0,951)	(0,952)						(0,615)	(0,619)	(0,532)
Industrie						*ref*	*ref*	*ref*					*ref*	*ref*	*ref*						*ref*	*ref*	*ref*
Construction						0,041	0,044	0,047					-0,333	-0,371	-0,407						-0,073	-0,075	-0,069
						(0,820)	(0,814)	(0,803)					(0,510)	(0,468)	(0,434)						(0,701)	(0,695)	(0,722)
Commerce et transports						0,314	0,316	0,316					0,190	0,175	0,166						0,202	0,201	0,194
						(0,030)	(0,030)	(0,031)					(0,365)	(0,403)	(0,430)						(0,185)	(0,189)	(0,207)
Tertiaire						0,015	0,024	0,030					-0,135	-0,127	-0,145						-0,114	-0,116	-0,119
						(0,912)	(0,864)	(0,830)					(0,487)	(0,510)	(0,454)						(0,440)	(0,438)	(0,427)
Public						0,252	0,248	0,248					0,097	0,088	0,090						0,387	0,389	0,396
						(0,016)	(0,018)	(0,019)					(0,424)	(0,468)	(0,460)						(0,002)	(0,002)	(0,002)
Privé						*ref*	*ref*	*ref*					*ref*	*ref*	*ref*						*ref*	*ref*	*ref*
En CDD							-0,059	-0,060						-0,227	-0,241							0,000	-0,001
							(0,606)	(0,603)						(0,114)	(0,097)							(0,999)	(0,996)
En CDI							*ref*	*ref*						*ref*	*ref*							*ref*	*ref*
Au chômage							0,086	0,086						-0,271	-0,285							0,215	0,292
							(0,778)	(0,778)						(0,428)	(0,414)							(0,526)	(0,392)
CS du conjoint : non-réponse								0,107							-3,209								0,283
								(0,859)							(0,976)								(0,656)
Cs du conjoint : autres								0,095							0,154								0,156
								(0,658)							(0,477)								(0,557)
CS du conjoint : Cadres								0,120							0,410								-0,148
								(0,630)							(0,065)								(0,613)
CS du conjoint : Professions intermédiaires								-0,147							0,245								-0,262
								(0,501)							(0,200)								(0,310)
CS du conjoint : Employés								-0,024							0,398								-0,204
								(0,904)							(0,052)								(0,391)
CS du conjoint : Ouvriers								*ref*							*ref*								*ref*
Nobs	4536	4536	4536	4536	4536	4536	4536	4536	3604	3604	3604	3604	3604	3604	3604	3604	3634	3634	3634	3634	3634	3634	3634	3634
Nbr migrations	162	162	162	162	162	162	162	162	102	102	102	102	102	102	102	102	131	131	131	131	131	131	131	131
AIC	1325,5	1326,4	1319,0	1298,3	1300,8	1244,5	1248,1	1255,2	878,7	888,7	888,4	851,3	854,1	831,3	832,3	836,5	1073,1	1077,5	1072,2	1056,6	1058,7	1003,6	1007,2	1011,5
% concordant	66	69,2	71,8	75	75,4	81,6	81,6	81,7	64,5	68,5	71,4	77,8	78,3	83,6	83,3	83,9	63,8	68,2	71,3	75,1	75,4	82,9	82,9	83,2

Pièce jointe 3 : Taux annuel de mobilité inter-zones d'emploi selon…



Source : SRCV (2005-2012). Champ : ménages dont la personne de référence (PR) est active et âgée de 22 ans ou plus.

Pièce jointe 4 : Effet des facteurs sur la propension à déménager sur le long terme

	Paramètre	Pvalue	Effet marginal (en points)
Constante	-1,338	0,000	
Age : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*
Age : 31-35	-0,210	0,022	-3,0
Age : 36-45	-0,268	0,004	-3,6
Age : 46+	-0,455	0,000	-5,4
Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	0,106	0,340	1,8
2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,055	0,513	0,9
Bac général, pro. ou techno.	0,111	0,187	1,9
BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*
Femme	*ref*	*ref*	*ref*
Homme	0,144	0,029	2,6
Age du conjoint : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*
Age du conjoint : 31-35	0,007	0,945	0,1
Age du conjoint : 36-45	-0,156	0,166	-2,3
Age du conjoint : 46+	-0,049	0,691	-0,8
Diplôme du conjoint : Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	0,159	0,218	2,9
Diplôme du conjoint : 2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,076	0,389	1,3
Diplôme du conjoint : Bac général, pro. ou techno.	-0,035	0,730	-0,6
Diplôme du conjoint : BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*
Personne seule	0,424	0,327	9,0
En couple, le conjoint travaille	-0,028	0,707	-0,4
En couple, le conjoint ne travaille pas	*ref*	*ref*	*ref*
Pas d'enfant	*ref*	*ref*	*ref*
1 enfant	-0,196	0,010	-2,8
2 enfants ou plus	-0,149	0,047	-2,2
Paris	*ref*	*ref*	*ref*
Aire urbaine de + de 50 000 hab	-0,277	0,000	-3,7
Aire urbaine de - de 50 000 hab	-0,214	0,026	-3,0
Rural	-0,151	0,097	-2,2
Autre CS	0,061	0,676	1,0
Cadres	0,302	0,007	6,0
Professions intermédiaires	0,294	0,002	5,8
Employés	0,204	0,033	3,8
Ouvriers	*ref*	*ref*	*ref*
Locataire hors HLM	*ref*	*ref*	*ref*
Locataire HLM	-0,309	0,000	-4,1
Logé à titre gratuit	-0,238	0,051	-3,3
Accédant	-0,659	0,000	-6,8
Propriétaire non accédant	-0,647	0,000	-6,7
Agriculture	-0,064	0,777	-1,0
Industrie	*ref*	*ref*	*ref*
Construction	0,087	0,486	1,5
Commerce et transports	0,169	0,095	3,1
Tertiaire	0,090	0,342	1,6
Public	0,201	0,005	3,7
Privé	*ref*	*ref*	*ref*
2005	0,061	0,511	1,0
2006	0,074	0,427	1,3
2007	0,087	0,344	1,5
2008	-0,048	0,621	-0,8
2009	-0,082	0,416	-1,3
2010	0,018	0,849	0,3

nombre d'observations	9537
nombre de migrations	321
AIC	2558,2
% concordant	76,5

Source : SRCV (2004-2012). Note : régression logistique (probit) de la probabilité de changer de zone d'emploi. Champ : actifs âgés de 22 ans ou plus. Lecture : par rapport à un ménage « repère » (dont la personne de référence est d'âge situé entre 22 et 30 ans, avec une formation inférieure au bac, de sexe féminin, sans enfant, etc.), avoir un enfant, toutes choses égales par ailleurs, diminue de 2,8 points la probabilité de changer de zone d'emploi (cf. encadré 6 pour le mode de calcul de ces écarts de probabilité). Les principaux changements par rapport à l'estimation principale sont surlignés en jaune.

Pièce jointe 5 : Effet des facteurs sur la propension à déménager par catégorie socioprofessionnelle

	Employés et ouvriers			Cadres et professions intermédiaires		
	Paramètre	Pvalue	Effet marginal (en points)	Paramètre	Pvalue	Effet marginal (en points)
Constante	-1,690	0,000		-0,715	0,001	
Age : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Age : 31-35	-0,215	0,126	-1,7	-0,187	0,139	-5,4
Age : 36-45	-0,254	0,072	-2,0	-0,292	0,027	-8,0
Age : 46+	-0,442	0,006	-2,9	-0,469	0,001	-11,9
Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	0,095	0,809	1,0	0,088	0,507	2,8
2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,242	0,094	2,8	-0,016	0,887	-0,5
Bac général, pro. ou techno.	0,071	0,564	0,7	0,152	0,230	4,9
BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Femme	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Homme	0,223	0,050	2,6	0,038	0,661	1,2
Age du conjoint : 22-30	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Age du conjoint : 31-35	0,046	0,780	0,5	-0,003	0,984	-0,1
Age du conjoint : 36-45	-0,240	0,174	-1,9	-0,122	0,442	-3,6
Age du conjoint : 46+	-0,135	0,503	-1,2	-0,009	0,960	-0,3
Diplôme du conjoint : Ingénieur, grande école, 3e cycle, doctorat	0,218	0,566	2,5	0,069	0,653	2,2
Diplôme du conjoint : 2e cycle ou 1er cycle universitaire	0,264	0,092	3,1	-0,049	0,677	-1,5
Diplôme du conjoint : Bac général, pro. ou techno.	0,017	0,911	0,2	-0,144	0,311	-4,2
Diplôme du conjoint : BEPC, CAP, brevet pro., inférieur à CEP	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Personne seule	3,467	0,972	91,7	0,097	0,851	3,1
En couple, le conjoint travaille	0,001	0,996	0,0	-0,080	0,426	-2,4
En couple, le conjoint ne travaille pas	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Pas d'enfant	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
1 enfant	-0,040	0,730	-0,4	-0,304	0,006	-8,3
2 enfants ou plus	-0,028	0,812	-0,3	-0,181	0,084	-5,2
Paris	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Aire urbaine de + de 50 000 hab	-0,271	0,017	-2,1	-0,266	0,002	-7,4
Aire urbaine de - de 50 000 hab	-0,181	0,229	-1,5	-0,230	0,094	-6,5
Rural	-0,086	0,528	-0,8	-0,209	0,136	-6,0
Cadres	-	-	-	0,039	0,654	1,2
Professions intermédiaires	-	-	-	*ref*	*ref*	*ref*
Employés	0,134	0,266	1,4	-	-	-
Ouvriers	*ref*	*ref*	*ref*	-	-	-
Locataire hors HLM	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Locataire HLM	-0,208	0,059	-1,7	-0,400	0,003	-10,5
Logé à titre gratuit	-0,153	0,378	-1,3	-0,377	0,046	-10,0
Accédant	-0,528	0,000	-3,2	-0,752	0,000	-16,6
Propriétaire non accédant	-0,593	0,001	-3,4	-0,731	0,000	-16,3
Agriculture	0,343	0,280	4,3	0,241	0,554	8,0
Industrie	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
Construction	0,119	0,544	1,3	0,018	0,923	0,6
Commerce et transports	0,216	0,209	2,5	0,187	0,163	6,1
Tertiaire	0,255	0,156	3,0	0,019	0,870	0,6
Public	0,225	0,062	2,6	0,175	0,062	5,7
Privé	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*	*ref*
2005	0,021	0,888	0,2	0,053	0,685	1,7
2006	0,028	0,845	0,3	0,162	0,204	5,3
2007	0,046	0,752	0,5	0,105	0,405	3,4
2008	-0,093	0,567	-0,8	-0,026	0,842	-0,8
2009	0,083	0,580	0,9	-0,204	0,162	-5,8
2010	-0,103	0,524	-0,9	0,124	0,317	4,0

nombre d'observations	4322	4679
nombre de migrations	121	186
AIC	1054,3	1422,3
% concordant	77,5	76,7

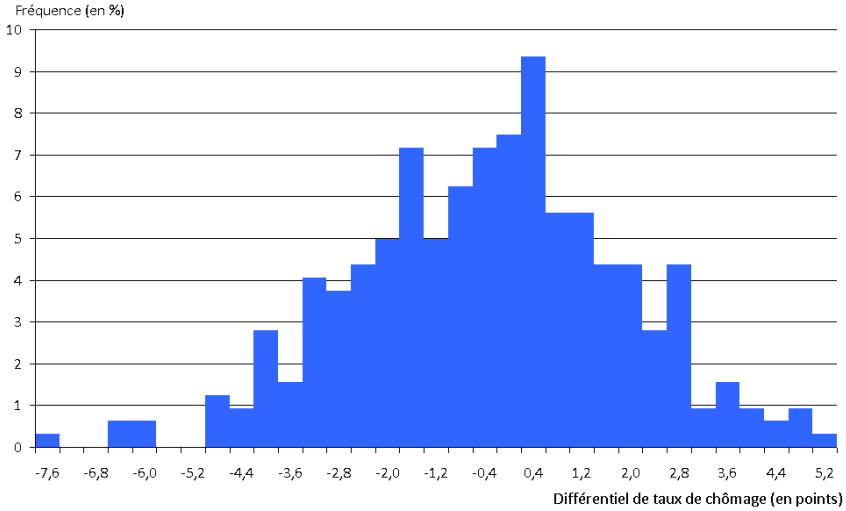
Source : SRCV (2004-2012). Note : régression logistique (probit) de la probabilité de changer de zone d'emploi. Champ : actifs âgés de 22 ans ou plus. Lecture : pour les cadres et professions intermédiaires, par rapport à un ménage « repère » (dont la personne de référence est d'âge situé entre 22 et 30 ans, avec une formation inférieure au bac, de sexe féminin, sans enfant, etc.), avoir un enfant, toutes choses égales par ailleurs, diminue de 8,3 points la probabilité de changer de zone d'emploi (cf. encadré 6 pour le mode de calcul de ces écarts de probabilité). Les principaux changements par rapport à l'estimation principale sont surlignés en jaune.

Pièce jointe 6 : Dispersion du taux de chômage par zone d'emploi (en %)

	Minimum	1er quartile	Médiane	3e quartile	Maximum
2003	4,0	6,5	7,6	8,8	14,7
2004	4,3	6,8	7,9	9,3	14,6
2005	4,1	6,8	7,9	9,4	15,0
2006	4,2	6,8	8,0	9,4	15,5
2007	3,4	6,1	7,2	8,6	13,9
2008	3,4	5,8	6,8	8,1	13,3
2009	4,3	7,4	8,5	10,0	15,5
2010	4,4	7,5	8,6	10,0	15,5
2011	4,4	7,3	8,6	10,0	15,7
2012	4,5	7,9	9,2	10,7	16,8
2013	4,8	8,4	9,7	11,3	17,9
2014	4,8	8,4	9,8	11,4	17,9

Source : Insee - taux de chômage localisés par zone d'emploi. Champ : 304 zones d'emploi (ZE2010, France métropolitaine).

Pièce jointe 7 : Distribution du différentiel de taux de chômage entre zones d'emploi d'arrivée et de départ pour les ménages ayant déménagé



Source : SRCV (2004-2012). Champ : actifs âgés de 22 ans ou plus ayant changé de zone d'emploi. Note : La variable représentée en abscisse est le différentiel de taux de chômage l'année t entre la zone d'emploi d'arrivée et la zone d'emploi de départ. Cette variable est négative (positive) pour les ménages ayant déménagé vers une zone d'emploi caractérisée par un taux de chômage plus faible (plus fort). Lecture : 5 % des actifs de plus de 22 ans ayant changé de zone d'emploi ont privilégié une zone où le taux de chômage, au moment de leur prise de décision, était inférieur de 2 points relativement à leur zone d'emploi d'origine.

ANNEXE IV

Dispositifs d'aide à la mobilité : situation française et comparaisons internationales

SOMMAIRE

1. ENCADREE PAR LE DROIT DU TRAVAIL, LA MOBILITE DES SALARIES EST ACCOMPAGNEE PAR UN ENSEMBLE TRES VARIE DE MESURES ET DISPOSITIFS AU CARACTERE PLUS OU MOINS OBLIGATOIRE POUR LES ENTREPRISES 1

1.1. Le cadre juridique de la mobilité des salariés est relativement protecteur du lieu de travail 1

1.1.1. Le lieu de travail est un des éléments essentiels du contrat de travail 1

1.1.2. Les accords de mobilité interne (AMI) créés par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi n'ont pas connu le développement attendu 5

1.1.3. La procédure de licenciement collectif pour motif économique peut donner lieu à des mobilités notamment géographiques 8

1.1.4. Le télétravail peut être vu comme un substitut et un encouragement à la mobilité, notamment pendulaire 11

1.1.5. Des dispositions juridiques facilitent et sécurisent les mobilités géographiques souhaitées des salariés, notamment pour suivre leur conjoint, mais elles ont une portée limitée 16

1.2. La mobilité des salariés est accompagnée par des participations financières des entreprises et des dispositifs établis au niveau de l'entreprise, de la branche ou au niveau interprofessionnel (Action Logement) 19

1.2.1. En matière de transports, les aides transversales aux salariés en mobilité géographique prennent la forme de participations des employeurs et de dispositifs fiscaux dédiés 19

1.2.2. Le dispositif Action Logement, principal outil d'aide au logement des salariés en mobilité, présente des limites quantitatives et qualitatives 21

1.2.3. Les changements de résidence pour motif professionnel font l'objet de dispositifs fiscaux spécifiques 31

1.3. Les grandes entreprises disposant d'un réseau national de sites offrent à leurs salariés d'importants dispositifs d'aide à la mobilité géographique, qui est valorisée dans les carrières professionnelles 32

1.3.1. La mobilité géographique est globalement encouragée dans le cadre des parcours de carrière et fait l'objet de dispositifs d'information spécifiques 32

1.3.2. Les grandes entreprises offrent à leurs salariés des aides spécifiques à la mobilité, le plus souvent très favorables et s'ajoutant aux dispositifs publics et parapublics transversaux 33

2. POLE EMPLOI ET LES AUTRES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI SONT EN CHARGE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES MOBILITES DES DEMANDEURS D'EMPLOI 35

2.1. L'accompagnement du demandeur d'emploi inclut la définition contractuelle d'une zone géographique de recherche d'emploi, encadrée juridiquement par les critères de l'offre raisonnable d'emploi (ORE). 36

2.1.1. D'après les dispositions du code du travail, la zone géographique de recherche d'emploi est définie dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et constitue un des éléments de caractérisation d'une ORE 36

2.1.2. La zone géographique de recherche d'emploi est définie à l'occasion de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) et peut évoluer lors de l'actualisation du PPAE 38

2.1.3. Les sanctions pour refus de deux offres raisonnables d'emploi (ORE) ne sont pas appliquées mais le contrôle de la recherche d'emploi intègre le contrôle de la zone géographique de recherche ... 43

2.2. Pôle Emploi et les missions locales disposent d'aides financières et de prestations de service destinées à lever les freins à la mobilité des demandeurs d'emploi ... 44

2.2.1. Les aides à la mobilité de Pôle Emploi ont fait l'objet d'une réforme récente ... 44

2.2.2. La politique de déconcentration des moyens de Pôle Emploi a permis localement le développement d'une nouvelle offre de services en matière de mobilité des demandeurs d'emploi ... 63

2.2.3. Les missions locales mobilisent également des aides et des prestations de service à destination des jeunes en insertion professionnelle et sociale. ... 65

2.2.4. Les acteurs du SPE s'intègrent dans des contextes locaux très différenciés en matière de dispositifs d'aide à la mobilité ... 67

3. LES AIDES A LA MOBILITE APPLICABLES A L'ENSEMBLE DES ACTIFS SE CARACTERISENT PAR LEUR IMPACT VARIABLE SELON LES TERRITOIRES ET LES CATEGORIES DE PUBLICS ... 71

3.1.1. Les dispositifs de tarification des entreprises de transports collectifs bénéficiant aux actifs intègrent de manière variable les problématiques propres aux demandeurs d'emploi ... 71

3.1.2. Les dispositifs transversaux d'aide au logement et à la mobilité résidentielle des actifs présentent un caractère circonscrit ... 72

4. COMPARAISONS INTERNATIONALES ... 77

4.1. Mobilité des travailleurs ... 78

4.1.1. La majorité des systèmes juridiques maintiennent un équilibre entre le besoin de mobilité des entreprises et la protection du lieu de travail du salarié, en prenant en compte les situations particulières de ce dernier ... 78

4.1.2. Les aides à la mobilité des travailleurs ... 79

4.2. Mobilité des demandeurs d'emploi ... 82

4.2.1. Réglementation de la recherche d'emploi ... 82

4.2.2. Les aides à la mobilité des demandeurs d'emploi ... 85

1. Encadrée par le droit du travail, la mobilité des salariés est accompagnée par un ensemble très varié de mesures et dispositifs au caractère plus ou moins obligatoire pour les entreprises

1.1. Le cadre juridique de la mobilité des salariés est relativement protecteur du lieu de travail

1.1.1. Le lieu de travail est un des éléments essentiels du contrat de travail[1]

Trois cas de figure se présentent selon le contenu du contrat de travail :

- mention du lieu de travail et présence d'une « clause d'exclusivité » dans le contrat de travail ;
- mention du lieu de travail et absence de « clause d'exclusivité » et de clause de mobilité dans le contrat de travail ;
- mention du lieu de travail et présence d'une clause de mobilité dans le contrat de travail.

1.1.1.1. Le lieu de travail peut être contractualisé par une « clause d'exclusivité » nécessitant systématiquement un avenant au contrat de travail en cas de changement d'affectation

Il est possible d'indiquer par une clause du contrat de travail que le travail ne pourra être effectué que dans le lieu mentionné dans le contrat. Une telle clause peut prendre la forme suivante : « *Les parties conviennent qu'en raison des charges familiales de Mme X, son lieu de travail sera le magasin Y de la commune de Z* ». Dans ce cas, un avenant signé en cours d'exécution peut supprimer cette clause, ce qui a pour effet de rendre le lieu de travail mentionné uniquement indicatif (*cf. infra,* § 1.1.1.2).

1.1.1.2. Les contours de la mobilité géographique opposable au salarié en cas d'absence à la fois de « clause d'exclusivité » et de clause de mobilité font l'objet d'une appréciation selon la situation du salarié

En l'absence de « clause d'exclusivité », « *la mention du lieu de travail dans le contrat a valeur d'information* » (Cass. soc., 3 juin 2003). Elle peut notamment prendre la forme « *Lieu habituel de travail : X* »[2].

Par exemple, la chambre sociale de la Cour de cassation a confirmé un licenciement pour faute réelle et sérieuse d'une caissière ayant refusé de rejoindre un magasin situé à cinq kilomètres de celui dans lequel elle travaillait initialement (Cass. soc., 15 mars 2006).

---

[1] Les analyses qui suivent s'appuient essentiellement sur l'ouvrage de Jean-Emmanuel RAY, *La mobilité du salarié*, Wolters Kluwer, 2014

[2] Modèle de contrat de travail à durée indéterminée annexée à l'accord du 13 octobre 1995 relatif au chèque emploi-service

1.1.1.2.1. La notion jurisprudentielle de « secteur géographique » peut être source d'insécurité juridique

La mobilité du salarié dans le même « secteur géographique » constitue un simple changement des conditions de travail et non une modification du contrat de travail.

La notion de « secteur géographique » est appréciée par le juge :

- avant 1999, le juge contrôlait pour le salarié la présence d'un « *bouleversement dans sa vie personnelle, familiale ou sociale* ». Il prenait notamment en compte la vie familiale et le temps de transport ;
- la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence en 1999 en introduisant la notion de « secteur géographique » : le juge du fond doit examiner si le nouveau lieu de travail est situé dans un **secteur géographique** différent de celui où le salarié travaillait précédemment (Cass. soc., M. H, 4 mai 1999). Si ce n'est pas le cas, le changement du lieu de travail du salarié dans le même secteur géographique devient **un simple changement des conditions de travail**. L'entreprise doit informer au préalable les institutions représentatives du personnel et notifier le changement aux salariés en question, **sans qu'un avenant au contrat de travail soit nécessaire**. Le juge définit le secteur géographique, notamment selon des caractéristiques de transport.

  Par exemple, *« Ayant relevé que la nouvelle affectation, distante de trente kilomètres du précédent lieu de travail de la salariée et reliée à celui-ci par une route sur laquelle la circulation était parfois difficile en hiver, n'était pas dans le même secteur géographique, la cour d'appel en a exactement déduit que le changement d'affectation constituait une modification de son contrat de travail que la salariée n'était pas tenue d'accepter »* (Cass. soc., 12 juin 2014), mais la même juridiction a précisé dans un autre cas *« que le lieu de travail de l'intéressé, situé à une cinquantaine de kilomètres de l'établissement de Frévent, se trouvait dans le même secteur géographique que celui où travaillait précédemment le salarié, en a exactement déduit que l'affectation de M. X... ne constituait qu'un changement de ses conditions de travail »* (Cass. soc., 16 septembre 2009) ;
- **la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation a évolué à nouveau en 2008**. Un salarié peut, sans manquer à ses obligations contractuelles, refuser une mobilité si elle porte atteinte à son droit à une vie personnelle et familiale[3] et si cette atteinte n'est pas justifiée par la tâche à accomplir et proportionnée au but recherché, même si une clause de mobilité figure dans le contrat (Cass. soc., 14 octobre 2008, Stéphanie M.). L'affaire concernait une salariée licenciée pour avoir refusé d'accomplir un travail de trois mois à Paris (son travail était basé à Marseille) alors qu'elle était devenue mère.

Par ailleurs, dans certains cas, la mobilité du salarié suppose un changement des termes du contrat de travail, même quand elle intervient dans un même secteur géographique :

- si le salarié est un représentant du personnel
- si le salarié est en CDD (Cass. soc., 20 novembre 2013 : un salarié en CDD refusant un tel changement des conditions de travail commet une faute mais cette dernière n'est pas considérée comme grave et n'autorise donc pas l'employeur à rompre le contrat avant terme) ;
- si le lieu de travail avait été contractualisé, ce qui renvoie au cas 1.1.1 ;
- si le salarié travaillait à domicile.

[3] Le droit à une vie privée et familiale découle notamment de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

1.1.1.2.2. Les exceptions permettant à l'entreprise de demander au salarié de sortir du secteur géographique de son poste sont limitées

L'entreprise peut exiger exceptionnellement une sortie provisoire du salarié de son secteur géographique, dans deux cas de figure :

- les fonctions du salarié impliquent par elles-mêmes une mobilité géographique. Par exemple, un cadre international peut devoir se rendre provisoirement à Alger dans le cadre habituel de son activité même en l'absence de clause de mobilité (Cass. soc., 11 juillet 2012) ;
- l'entreprise connaît des circonstances exceptionnelles et peut de ce fait exiger une affectation de ses salariés hors de leur secteur géographique habituel (Cass. soc., 3 février 2010, où le jugement rendu concernait le cas d'une employée affectée dans un autre magasin de la région parisienne pendant des travaux dans son magasin d'origine).

1.1.1.3. La mobilité peut être facilitée par la présence d'une clause contractuelle ou conventionnelle de mobilité géographique

1.1.1.3.1. La clause de mobilité peut être d'origine contractuelle ou conventionnelle

- Clause contractuelle de mobilité

En présence d'une clause de mobilité géographique dans le contrat de travail, l'employeur peut imposer un changement de lieu de travail impliquant un déménagement comme un simple changement des conditions de travail sous peine de licenciement disciplinaire pour cause réelle et sérieuse (Cass. soc., 24 octobre 1998).

Pour ajouter une clause de mobilité pendant l'exécution du contrat, il faut logiquement l'accord des parties.

- Clause conventionnelle de mobilité

Un salarié peut se voir opposer une clause de mobilité issue d'une convention collective. Par exemple, la convention collective de la Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (FFMJC) prévoit à son article 26 que des changements de résidence des personnels peuvent être occasionnés du fait de nominations, de demandes des intéressés ou de la nécessité du service. La clause doit se suffire à elle-même et le salarié doit en avoir été informé lors de son engagement. Elle n'a pas à figurer dans le contrat de travail lui-même, sauf si elle n'est pas géographiquement précise. La clause conventionnelle de mobilité imprécise n'est pas valable (Cass. soc., 24 janvier 2008). Si le contrat de travail est antérieur à la convention collective, cette dernière ne crée pas d'effets sans modification du contrat (Cass. soc., 24 janvier 2008, Bull). Si une clause conventionnelle de mobilité est plus favorable au salarié que le contrat de travail, elle s'applique à celui-ci.

1.1.1.3.2. L'usage de la clause de mobilité est cependant limité

L'utilisation de la clause de mobilité est encadrée par la loi et la jurisprudence :

- la clause de mobilité doit être « *justifiée par la nature de la tâche à accomplir et proportionnée au but recherché* » (article L. 1121-1 du code du travail) ;

- la zone géographique d'application de la clause de mobilité doit être précisément définie, sans laisser à l'employeur le pouvoir d'en étendre unilatéralement la portée (Cass. soc., 7 juin 2006). Par exemple, « *Est licite la clause de mobilité qui couvre l'ensemble du territoire français, car elle définit de façon précise sa zone géographique d'application et ne confère pas à l'employeur le pouvoir d'en étendre unilatéralement la portée* » (Cass. soc, 9 juillet 2009).

1.1.1.3.3. Les conditions de mise en œuvre de la clause de mobilité sont contrôlées par le juge

L'application d'une clause de mobilité doit remplir plusieurs conditions :

- conformité aux intérêts de l'entreprise ;
- absence d'abus de droit : mutation en connaissance des difficultés matérielles du salarié, assurance que celui-ci dispose des moyens de se rendre sur son nouveau lieu de travail ;
- respect par l'employeur d'un délai raisonnable laissé au salarié pour se rendre sur sa nouvelle affectation ; ce délai varie en fonction des circonstances et peut être prévu par la clause elle-même ; un délai de quelques jours seulement justifie un refus du salarié ;
- absence de détournement de pouvoir (ex. : Cass. soc., 14 octobre 2008) ;
- absence de discrimination (ex. : état de santé d'une collaboratrice : Cass. soc., 30 mars 2011).

1.1.1.3.4. Les extensions possibles de la clause de mobilité sont limitées

La configuration est dans ce cas la même qu'en cas d'absence de clause de mobilité : l'entreprise peut exiger du salarié qu'il sorte des limites de la clause si cette sortie est temporaire, justifiée par l'intérêt de l'entreprise et par des circonstances exceptionnelles (Cass. soc., 3 février 2010).

1.1.1.3.5. La caractérisation du refus de mobilité du salarié a évolué en faveur de ce dernier

La motivation du licenciement pour refus de mobilité dans le cadre d'une clause de mobilité a évolué de la faute grave à la cause réelle et sérieuse :

- jusqu'au 9 mai 2001, la jurisprudence considérait que le refus de mobilité du salarié était une « *faute grave en principe* » ;
- la chambre sociale de la Cour de cassation a changé de position le 9 mai 2001 : un tel refus ne correspond « *pas nécessairement une faute grave* » ;
- au terme de l'évolution de la jurisprudence, le refus ne constitue plus une faute grave (Cass. soc., 23 janvier 2008). Le licenciement qui suit un tel refus est donc un licenciement pour cause réelle et sérieuse et non pour faute et pose la question du préavis. L'employeur peut exiger que le salarié effectue le préavis sur le nouveau lieu de travail.

1.1.2. Les accords de mobilité interne (AMI) créés par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi n'ont pas connu le développement attendu

1.1.2.1. Les AMI permettent de fixer par la négociation d'entreprise un périmètre collectif de mobilité des salariés à l'initiative de l'employeur dans le cadre de mesures de réorganisation courante

La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la de sécurisation de l'emploi reprend les principes généraux de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi.

Elle permet la création de clauses conventionnelles de mobilité « *dans le cadre de mesures collectives d'organisation courante, sans projet de réduction d'effectifs* », donc en l'absence de difficultés spécifiques. Elle suit le droit commun de validité des accords (accord de 30 % des associations syndicales représentatives). La mobilité dans ce cadre ne peut pas s'accompagner d'une diminution de la rémunération ou de la classification.

La loi fait de la mobilité un thème possible de négociation tandis que l'ANI voulait la rendre obligatoire. En effet, selon la loi du 14 juin 2013, « *L'employeur* ***peut*** *engager une négociation portant sur les conditions de la mobilité professionnelle ou géographique interne à l'entreprise dans le cadre de mesures collectives d'organisation courantes sans projet de réduction d'effectifs* » tandis que l'ANI énonçait à son article 15 : « *L'organisation de cette mobilité interne fait l'objet, dans les entreprises dotées de délégués syndicaux, d'une négociation triennale. Dans les entreprises assujetties à l'article L 2242-15 du code du travail, elle intervient dans le cadre de la négociation prévue audit article. La négociation […] doit porter sur les conditions de mobilité professionnelle ou géographique interne à l'entreprise.* ».

L'accord doit définir :

- la zone géographique d'emploi ;
- les mesures à mettre en place pour concilier la vie professionnelle et la vie privée et familiale des salariés ainsi que les mesures d'accompagnement ;
- les mesures d'accompagnement et de reclassement pour les salariés refusant dans le cadre du licenciement pour motif économique.

Les accords ajoutent donc à la possibilité de mobilité dans le même secteur géographique en cas d'absence de « clause d'exclusivité » et de convention collective opposable définie par la jurisprudence en 1999 (*cf. supra*) l'éventuelle mobilité dans une « *zone géographique d'emploi* » précisée dans l'accord. Au-delà de cette zone, le droit de la mobilité reste régi par le droit commun.

Pour les entreprises de plus de 300 salariés, l'accord doit être inclus dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), objet d'une obligation de négociation triennale. Dans ce cas, l'accord sur la mobilité sera plus probablement à durée limitée.

1.1.2.2. L'application de ces accords prévoit plusieurs étapes

L'application d'un accord de mobilité interne requiert premièrement une concertation entre les salariés concernés et l'employeur. L'objectif est que l'employeur prenne en compte les « *contraintes familiales et personnelles de chaque salarié potentiellement concerné* » (loi du 14 juin 2013). La concertation a donc un volet individuel. La loi souligne le « *respect de la vie personnelle et familiale du salarié* ». Cette phase de concertation a été ajoutée par la loi par rapport à l'ANI : « *Lorsque, après une phase de concertation permettant à l'employeur de prendre en compte les contraintes personnelles et familiales de chacun des salariés potentiellement concernés, l'employeur souhaite mettre en œuvre une mesure individuelle de mobilité prévue par l'accord conclu au titre du présent article, il recueille l'accord du salarié selon la procédure prévue à l'article* ». L'employeur doit ensuite déterminer les salariés auxquels il souhaite effectivement demander une mobilité dans le cadre des accords.

Par la suite, un avenant au contrat de travail est proposé aux salariés. Le salarié dispose d'un mois pour répondre. Son éventuel silence vaut acceptation.

S'agissant des clauses contractuelles antérieures, « *Les stipulations de l'accord sont applicables au contrat de travail. Les clauses contraires à l'accord sont suspendues* » (article L. 2242-23 du code du travail).

Si des salariés refusent l'application à leur contrat de travail des stipulations de l'accord, l'entreprise peut procéder à un licenciement individuel pour motif économique : *« Lorsqu'un ou plusieurs salariés refusent l'application à leur contrat de travail des stipulations de l'accord relatives à la mobilité interne mentionnées au premier alinéa de l'article L. 2242-21, leur licenciement repose sur un motif économique, est prononcé selon les modalités d'un licenciement individuel pour motif économique et ouvre droit aux mesures d'accompagnement et de reclassement que doit prévoir l'accord, qui adapte le champ et les modalités de mise en œuvre du reclassement interne prévu aux articles L. 1233-4 et L. 1233-4-1* ». L'employeur ne doit donc pas dans ce cas appliquer les procédures de licenciement collectif pour motif économique, notamment l'obligation de mettre en œuvre un plan de sauvegarde pour l'emploi en cas de licenciement de plus de 9 salariés dans une période de 30 jours pour les entreprises de plus de 50 salariés.

Quant à l'ANI, il prévoyait, en cas de refus d'application d'un AMI au contrat de travail du salarié, un licenciement de celui-ci pour motif personnel ouvrant droit à des mesures de reclassement telles qu'un bilan de compétence et un abondement du compte personnel de formation : « *Le refus par un salarié d'une modification de son contrat proposée dans les conditions définies au présent article n'entraîne pas son licenciement pour motif économique. Il s'agit d'un licenciement pour motif personnel ouvrant droit à des mesures de reclassement telles qu'un bilan de compétence ou un abondement du compte personnel de formation* ».

Encadré 1 : Licenciement pour motif économique et licenciement pour motif personnel

	Licenciement pour motif personnel	**Licenciement pour motif économique**
Avant le licenciement : la proposition de modification du contrat de travail	L'employeur propose la modification sans condition de forme. Elle doit être justifiée par une cause réelle et sérieuse.	L'employeur doit informer le salarié de la proposition de modification par lettre recommandée avec avis de réception. La lettre doit préciser que le salarié dispose d'un mois pour faire connaître sa décision.

	Licenciement pour motif personnel	Licenciement pour motif économique
Procédure	• Convocation à un entretien préalable par lettre recommandée ou remise en main propre • Entretien avec indication du motif de licenciement envisagé et défense du salarié • Lettre de licenciement au moins deux jours ouvrables après l'entretien • Réalisation du préavis	• Convocation à un entretien préalable par lettre recommandée ou remise en main propre • Entretien avec indication du motif de licenciement, explications du salarié, proposition de CR ou de CSP • Lettre recommandée après un certain nombre de jours ouvrables (7 jours ouvrables pour un salarié non-cadre, 15 jours ouvrables pour un cadre), proposition formelle de CR • Information de la DIRECCTE • Réalisation du préavis
Motivation	Quatre possibilités : • cause réelle et sérieuse • faute simple • faute grave • faute lourde	Motif économique
Indemnités	• Indemnité légale de licenciement, sauf en cas de faute grave ou lourde • Indemnité compensatrice de préavis, pour les salariés qui n'effectuent pas le préavis, sauf en cas de faute grave ou lourde • Indemnité compensatrice de congés payés, sauf licenciement pour faute lourde	• Indemnité légale de licenciement • Indemnité compensatrice de préavis pour les salariés qui n'effectuent pas le préavis • Indemnité compensatrice de congés payés

Source : Service-public.fr.

La proposition n° 42 du rapport « *La négociation collective, le travail et l'emploi* » de l'ancien directeur général du travail Jean-Denis Combrexelle évoque la possibilité, dans le cas où un salarié refuse l'application d'un tel accord (que le rapport propose de rendre majoritaire) à son contrat de travail, de rendre le régime indemnitaire de son licenciement pour motif économique moins avantageux que la règle de droit commun.

1.1.2.3. Le bilan du développement des accords de mobilité interne est difficile à établir précisément mais peu d'accords semblent avoir été signés

À la connaissance de la mission, il n'existe pas de bilan quantitatif ou qualitatif du développement effectif des AMI au sein des entreprises.

Les différents interlocuteurs de la mission (direction générale du travail, partenaires sociaux) lui ont indiqué que très peu d'accords de mobilité interne ont été signés à ce jour. Le chiffre exact du nombre d'accords signés n'est cependant pas précisément connu. Une difficulté supplémentaire de recension des accords est qu'ils sont intégrés, pour les entreprises de plus de 300 salariés, aux accords relatifs à la GPEC.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le faible développement de nouvel outil conventionnel, qui est encore récent et n'a qu'un caractère facultatif. Pour certains des interlocuteurs de la mission, ces accords ont été rendus moins attractifs pour les employeurs en raison des choix faits par le législateur au moment de la transposition de l'ANI : l'introduction d'une phase de concertation individuelle ainsi que le choix du motif du licenciement, qui est économique et non personnel comme le prévoyait initialement l'ANI.

Dans le cas du motif économique, la procédure de proposition de modification du contrat de travail suppose de laisser un délai de réflexion au salarié de 30 jours, alors qu'aucun délai de réflexion n'est prévu en cas de motif personnel. Selon le professeur Jean-Emmanuel Ray[4], la question de la motivation du licenciement économique n'est pas résolue car l'entreprise pourra difficilement justifier sa décision par des difficultés économiques, du fait que les AMI sont prévus dans le « cadre de mesures collectives d'organisation courante ». La loi pourrait donc avoir rendu la procédure prévue par l'ANI plus longue et moins sécurisante d'un point de vue juridique.

Encadré 2 : Exemples d'accords de mobilité interne

- MMA : selon un accord signé le 3 juillet 2013 dans le cadre de la GPEC, la mobilité des salariés pourra intervenir entre les établissements de l'U.E.S MMA de Chartres, Lille, Paris et Île-de-France, Strasbourg, Aix-en-Provence, Bordeaux, Le Mans, Lyon, Marseille, Orléans, Nantes, Toulouse et Reims. L'accord renvoie également à une charte du groupe pour les mesures d'accompagnement spécifiques, comme des aides à la mobilité.
- PSA : selon un accord de GPEC du 23 octobre 2013, une mobilité collective est organisée au sein de quatre zones géographiques de mobilité :
  - Metz/Trémery ;
  - Mulhouse/Sochaux/Belchamp/Bessoncourt/Hérimoncourt ;
  - Sochaux/Vesoul ;
  - Île-de-France.

  Là encore, des mesures d'accompagnement sont proposées. Elles comportent une indemnisation des frais de changement de domicile, comme par exemple le remboursement des voyages aller/retour, une prise en charge des frais de déménagement, une indemnité pour frais d'installation et de réaménagement, une aide à la recherche de logement et aux démarches d'installation notamment avec des professionnels extérieurs à l'entreprise et une prime d'incitation à la mobilité variable selon la composition du foyer du salarié.

1.1.3. La procédure de licenciement collectif pour motif économique peut donner lieu à des mobilités notamment géographiques

1.1.3.1. L'obligation de reclassement interne avant un licenciement économique peut induire une mobilité géographique des salariés au sein de leur entreprise

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale pose l'obligation de reclassement des salariés en cas de projet de licenciement économique individuel ou collectif. Avant cette loi, l'obligation était jurisprudentielle. Depuis la loi du 14 juin 2013, le nouvel accord sur le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ne peut pas y déroger.

Le reclassement individuel doit être distingué du reclassement collectif (plus de 10 salariés), obligatoirement inclus dans le PSE. Si le reclassement collectif n'est pas suffisant, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) peut refuser le PSE.

[4] Jean-Emmanuel Ray, *La mobilité du salarié*, Wolters Kuwer, 2 014.

Encadré 3 : Le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)

Le PSE est obligatoire pour les entreprises d'au moins 50 salariés lorsqu'un projet de licenciement concerne au moins dix salariés sur une période de 30 jours. Il vise à limiter le nombre de salariés licenciés et prévoit des mesures de reclassement pour les salariés menacés. Il contient obligatoirement :

- les mesures de reclassements internes ;
- des créations d'activités nouvelles par l'entreprise ;
- des actions visant à favoriser le reclassement externe ;
- des actions visant à soutenir la reprise d'activités existantes ou la création d'activités nouvelles par les salariés ;
- des actions de formation, de validation des acquis de l'expérience ou de reconversion pour rendre plus facile les reclassements internes et externes ;
- des mesures de réduction ou d'aménagement du temps de travail et des heures supplémentaires ;
- le détail des conditions de mise en œuvre du congé de reclassement ou du contrat de sécurisation professionnelle ;
- un plan de reclassement spécifique pour les salariés âgés ou aux caractéristiques sociales ou de qualification rendant plus difficile leur reclassement.

Il peut également prévoir des mesures facultatives comme des primes d'incitation au départ volontaire, des congés de conversion ou la mise en place d'une cellule de reclassement.

Le PSE doit être validé par la DIRECCTE. Ses mesures peuvent être déterminées par un accord collectif majoritaire. Sinon, le document est établi par l'employeur après réunion du Comité d'entreprise (CE). Le PSE entre en vigueur après homologation par la DIRECCTE.

Le PSE peut contenir trois mesures susceptibles d'entrainer l'intervention financière de l'État par le biais du Fonds national de l'emploi (FNE) :

- les conventions de cellule de reclassement (entreprises de moins de 1000 salariés). La cellule de reclassement accueille, oriente, évalue et conseille les salariés concernés. Elle est composée de salariés de l'entreprise ou d'intervenants extérieurs ;
- les conventions d'allocation dégressive : pour compenser les pertes de salaire en cas de reclassement dans des emplois moins bien rémunérés dans des entreprises extérieures pendant une durée maximale de deux ans. Les crédits prévus en 2015 s'élèvent à 11 M€ ;
- les conventions formation-adaptation, dont la dotation globale en 2015 atteint 23,5 M€.

L'employeur doit proposer à l'employé tous les emplois disponibles de même catégorie et, à défaut, d'une catégorie inférieure. L'employeur a l'obligation de proposer un poste même si le salarié l'a déjà refusé (Cass. soc., 14 décembre 2005, Canon). « *Les offres de reclassement doivent être personnalisées, précises et écrites* ».

Pour les reclassements situés sur le territoire national, si le salarié ne donne pas de réponse dans le délai fixé (un mois minimum), le silence est considéré comme un refus.

La jurisprudence a étendu l'obligation de recherche de reclassement à l'ensemble des établissements de l'entreprise, partout dans le monde (Cass. soc., 5 avril 1995, Videocolor). En 2009, le fabricant de produits textiles Olympia a été condamné par la cour d'appel d'Amiens à verser 2,5 M€ à 47 salariés car il ne leur avait pas proposé des reclassements potentiels situés en Roumanie. Dans une perspective de simplification, l'article L. 1233-4-1 du code du travail, modifié en dernier lieu par l'article 290 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, prévoit que le salarié dont le licenciement est envisagé peut demander à l'employeur de recevoir des offres de reclassement dans d'éventuels établissements de l'entreprise situés hors du territoire national. Dans sa demande, il précise les restrictions éventuelles quant aux caractéristiques des emplois offerts, notamment en matière de rémunération et de localisation.

Selon les statistiques communiquées par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, 915 PSE ont été notifiés en 2012 (dont 304 concernaient plus de 50 salariés), contre 948 en 2011 et 2 241 en 2009.

1.1.3.2. Les procédures de reclassement après un licenciement, qui peuvent également favoriser la mobilité géographique des salariés concernés, prennent des formes différenciées selon la taille de l'entreprise d'origine

1.1.3.2.1. Dans les entreprises de plus de 1000 salariés : le congé de reclassement

Aux termes de l'article L. 1233-71 du code du travail, les entreprises de plus de 1000 salariés doivent proposer à chaque salarié concerné par un projet de licenciement économique un congé de reclassement. Durant ce congé, le salarié bénéficie d'actions de formation et est aidé par une cellule d'accompagnement aux démarches de recherche d'emploi. L'employeur propose le congé au salarié dans la lettre de licenciement. Le salarié a 8 jours pour accepter. L'employeur en fixe la durée après consultation des représentants du personnel. Le congé dure de 4 à 12 mois, éventuellement moins sur accord du salarié.

Si le salarié accepte, il a rendez-vous avec la cellule d'accompagnement pour déterminer son projet professionnel de reclassement et ses modalités de mise en œuvre. Après l'entretien, la cellule remet au salarié un document précisant le contenu et la durée des actions, qu'il a 8 jours pour signer.

Le congé est pris pendant le préavis, dont le salarié est dispensé.

Le congé peut débuter par un bilan de compétences et une validation des acquis de l'expérience (VAE). Le salarié est ensuite aidé par la cellule d'accompagnement pour les démarches de recherche d'emploi et les actions de formation. Ces actions sont financées par l'employeur. Le salarié est tenu de suivre les actions définies dans le document signé. Si le salarié est embauché pendant le congé de reclassement, il doit en informer l'employeur.

Le salarié est rémunéré normalement pendant la durée du congé. Si la durée du congé excède celle du préavis, le terme de celui-ci est reporté jusqu'à la fin du congé de reclassement et le salarié perçoit de l'employeur, pendant cette période, une rémunération égale à au moins 65 % de la rémunération brute des 12 derniers mois et à 85 % du SMIC.

Les cellules de reclassement sont mises en place par des cabinets privés.

1.1.3.2.2. Dans les entreprises de moins de 1000 salariés : le contrat de sécurisation professionnelle

La loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels a créé le contrat de sécurisation professionnelle (CSP). L'employeur doit proposer un tel contrat à tous les employés dont le licenciement économique est envisagé. Pour bénéficier d'un CSP, le salarié doit avoir au moins un an d'ancienneté. Après avoir reçu la proposition de l'employeur, le salarié a trois semaines pour répondre. S'il accepte, son contrat de travail est rompu. Le salarié reçoit l'indemnité légale de licenciement, l'indemnité conventionnelle si elle existe et le solde de ce qu'aurait été l'indemnité compensatrice de préavis en cas de licenciement.

Le CSP définit l'organisation et le déroulement du parcours de retour à l'emploi. Il débute par un bilan des compétences et une évaluation de l'orientation professionnelle pour élaborer un projet professionnel en tenant compte. Il comporte ensuite des mesures d'accompagnement et des périodes de formation et de travail. Ces mesures sont organisées et financées par Pôle Emploi. Le CSP dure au maximum 12 mois, pendant lesquels le salarié reçoit également une « allocation spécifique de sécurisation », dont le calcul est semblable à celui de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, sauf exceptions.

Des opérateurs privés de placement (OPP) peuvent être engagés par Pôle Emploi comme prestataires pour réaliser l'accompagnement.

1.1.4. Le télétravail peut être vu comme un substitut et un encouragement à la mobilité, notamment pendulaire

Le télétravail peut favoriser la mobilité, notamment pour les raisons suivantes :

- il peut permettre d'alléger les coûts liés aux déplacements des personnes qui ont choisi un emploi loin de leur domicile (cela peut par exemple être le cas des « *living apart together* ») ;
- il peut permettre de faciliter la décision de reprise d'emploi à distance pour les personnes qui ne peuvent ou ne souhaitent pas effectuer de mobilité résidentielle.

Le télétravail est une réalité plurielle relativement mal connue. On distingue :

- le télétravail au sens du code du travail, qui « *désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail, qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur, est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un avenant à celui-ci* » (L. 1222-9 code du travail) ;
- le télétravail pendulaire, qui caractérise le télétravail plusieurs jours par semaine, les autres jours étant travaillés dans les locaux de l'entreprise ;
- le « travail nomade », qui désigne le travail qui est effectué chez les clients ou en déplacement par certains métiers ;
- le télétravail informel ou « télétravail gris »[5], heures de travail effectuée au domicile du salarié en dehors des heures de travail (soirée, week-ends, congés) grâce aux technologies permettant de travailler à distance ;
- le travail à domicile, qui caractérise l'exercice de certaines professions.

[5] *Évolution des formes d'emploi*, COE, 2014.

Encadré 4 : Le télétravail en France, des chiffres à utiliser avec prudence

Le télétravail est imparfaitement connu d'un point de vue quantitatif, ce qui est notamment lié à la question de sa définition évoquée ci-dessus. C'est pourquoi l'interprétation des chiffres existants doit être prudente :

- selon un chiffre cité par le Conseil d'orientation pour l'emploi[6], on compterait plus de 15 % de « télétravailleurs » dans l'économie française[7] ;
- selon l'INSEE, le taux d'entreprises françaises pratiquant le télétravail est passé entre 2007 et 2008 de 16 % à 22 %[8].

En dépit des limites méthodologiques associées à la mesure du télétravail, le COE estime que des tendances peuvent être dégagées :

- le télétravail occupe une place non négligeable dans l'organisation du travail ;
- il a connu un essor depuis les années 2000 ;
- il apparait moins développé en France que dans les pays anglo-saxons ou scandinaves, avec des taux de télétravailleurs qui variaient entre 20 % et 35 %[9].

En 2009, le Centre d'analyse stratégique estimait, au regard des métiers pouvant être exercés en télétravail et de leur poids dans l'emploi total, à 50 % de la population active le « potentiel » de télétravailleurs en 2015[10].

Par ailleurs, la proportion de télétravailleurs varierait fortement selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise[11]. C'est dans le secteur tertiaire que le télétravail est le plus développé. Les services liés aux TIC présentent le taux de recours au télétravail le plus élevé (55 %), suivi par les services aux entreprises, comme le conseil ou la publicité. Moins développé dans la fonction publique, le télétravail fait néanmoins l'objet de certaines expérimentations, notamment à l'échelle territoriale. La taille de l'entreprise constitue également un paramètre important : l'existence de télétravail s'élève à 65 % dans les entreprises de 250 salariés ou plus contre 15 % dans les entreprises de 10 à 19 salariés. De plus, si les PME restent attachées à des méthodes de travail plus traditionnelles, les start-ups, naturellement flexibles et connectées, ont davantage recours au télétravail, sans toutefois l'inscrire systématiquement dans un cadre juridique.

Outre les secteurs et types d'entreprises, on observait en 2004 certaines disparités selon les caractéristiques individuelles[12] :

- le recours au télétravail croît avec la qualification des salariés : 10 % des ingénieurs et cadres estiment être des télétravailleurs à domicile et 20 % des télétravailleurs nomades. A l'inverse, le télétravail ne concerne pas les ouvriers et peu les employés ;

- les jeunes et les femmes sont moins concernés (seuls 3 % des télétravailleurs ont moins de 30 ans).

Source : Rapport « L'évolution des formes d'emploi », Conseil d'orientation pour l'emploi, 8 avril 2014, mission.

---

[6] *COE, 2014, op. cit.*

[7] Sondés déclarant travailler au moins une fois par semaine hors du lieu de travail, selon l'enquête « *Tour de France du télétravail* » menée par LBMG Worklabs, Neo-nomade, Openscop et Zevillage (2013).

[8] Jlassi M., Niel X., (2009), « *E-administration, télétravail, logiciels libres : quelques usages de l'internet dans les entreprises* », INSEE Première, n°1228, mars

[9] Ferhenbach J., Granel F., Dufort D., Klein T., Loyer J.-L. (2009), « *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain* », Centre d'analyse stratégique, novembre 2009.

[10] Ibid.

[11] Jlassi M., Niel X., (2009), op. cit.

[12] Morel-A-L'Huissier P. (2006), « *Du télétravail au travail mobile : un enjeu de modernisation de l'économie française* », rapport au Premier ministre, novembre.

1.1.4.1. L'encadrement normatif du télétravail est récent

Le télétravail a fait l'objet de différents textes au cours des quinze dernières années, dont notamment :

- l'accord-cadre européen sur le télétravail du 16 juillet 2002, négocié par les partenaires sociaux à l'initiative du Conseil européen dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi ;
- l'accord national interprofessionnel (ANI) du 19 juillet 2005 sur le télétravail, étendu par l'arrêté du 30 mai 2006, qui reprend largement le contenu de l'accord précité et s'applique à toutes les entreprises représentées par le Medef, la CGPME et l'UPA ;
- la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, qui a introduit le télétravail dans la loi et dont l'article 46 ajoute au chapitre II du titre II du livre II du code du travail une section 4 relative au télétravail (nouveaux articles L. 1 222-9 à 1 222-11 du code du travail).

À l'issue de ce processus, le télétravail est aujourd'hui défini par le code du travail (article L. 1222-9) comme « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail, qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur, est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un avenant à celui-ci* ».

Le télétravail n'est pas le travail à domicile, qui correspond à la réalisation de tâches par un travailleur pour le compte d'un ou plusieurs établissements avec l'aide de sa famille ou d'un auxiliaire et contre une rémunération forfaitaire (article L. 7412-1 du code du travail).

Le code du travail ne propose cependant qu'un cadre général. Si la réalisation de tout ou partie du travail sous forme de télétravail est prévue par le contrat de travail, les modalités du télétravail ne sont pas nécessairement précisées dans le contrat. Dans ce cas, elles doivent être définies dans un accord de branche ou un accord collectif. Ceci permet une certaine souplesse dans la gestion du télétravail. Les modalités peuvent par exemple prévoir des plages horaires de disponibilité du télétravailleur ou l'exigence d'une présence physique du télétravailleur pendant une certaine partie de la semaine.

1.1.4.2. Le télétravail est fondé sur le volontariat

Les conditions du télétravail sont précisées par une clause du contrat de travail d'embauche ou par un avenant à celui-ci (article L. 1222-9 du code du travail).

Le télétravail nécessite le volontariat du salarié. « *Un salarié n'est tenu ni d'accepter de travailler à son domicile ni d'y installer ses dossiers et ses instruments de travail* » (Cass. soc., 2 octobre 2001, Zürich Assurances). Selon l'article L. 1222-9 du code du travail, « *le refus d'accepter un poste de télétravailleur n'est pas un motif de rupture du contrat de travail* ».

En sens inverse, si un salarié demande à télétravailler, son employeur peut refuser. Il peut l'accorder à certains et pas à d'autres mais des accords d'entreprise peuvent définir des conditions d'éligibilité pour améliorer la transparence, par exemple l'ancienneté ou le temps de transport. Cependant, l'employeur ne peut pas refuser le télétravail à un employé qui le demande pour des raisons de santé, après l'aval du médecin du travail (Cass. soc., 15 février 2011).

Il existe un principe d'égalité des droits entre les salariés en télétravail et les autres mais il peut exister des dispositions complémentaires pour télétravailleurs. Dans les deux cas, le code du travail est appliqué. La loi du 22 mars 2012 pose le cumul des règles du code du travail avec celles, spécifiques, du télétravail : « *Outre ses obligations de droit commun vis-à-vis de ses salariés, l'employeur est tenu à l'égard du télétravailleur* :…» (article L. 1222-10 du code du travail).

1.1.4.3. La réversibilité du télétravail peut être facilitée par une clause spécifique

De même que le passage au télétravail, les conditions de sortie du télétravail sont précisées par le contrat de travail ou par un avenant (article L. 1222-9 du code du travail). Une clause de réversibilité peut être négociée au moment de la mise en place du télétravail, par accord individuel ou collectif.

Si un salarié commence à télétravailler, avec désignation contractuelle du lieu d'exercice du télétravail, une clause de mobilité ne lui est plus opposable (Cass. soc., 31 mai 2006 : « *lorsque les parties sont convenues d'une exécution de tout ou partie de la prestation de travail par le salarié à son domicile, l'employeur ne peut modifier cette organisation contractuelle du travail sans l'accord du salarié ; […] ayant constaté que […] les parties étaient convenues que la salariée effectuerait, aux frais de l'employeur, son travail à son domicile deux jours par semaine, la cour d'appel a pu décider […] que le fait pour l'employeur de lui imposer de travailler désormais tous les jours de la semaine au siège de la société constituait, peu important l'existence d'une clause de mobilité, une modification du contrat de travail que la salariée était en droit de refuser* »).

Enfin, sauf clause contractuelle de réversibilité, un salarié peut refuser la sortie du télétravail sans que cela constitue une cause de licenciement réelle et sérieuse.

1.1.4.4. L'employeur a des responsabilités dans l'exécution du télétravail

L'employeur doit fournir au salarié les moyens et outils nécessaires à la réalisation du travail (article L. 1221-1 du code du travail) et assurer la maintenance informatique, l'assistance technique et la protection des données.

Par ailleurs, l'employeur est toujours responsable de la santé et de la sécurité au travail. Cela suppose un droit de visite de l'employeur ou du CHSCT, avec l'accord du travailleur.

En ce qui concerne le temps de travail, il est géré librement par le salarié, sauf heures imposées pour raisons de service, « *dans le cadre de la législation, des conventions collectives et des règles applicables dans l'entreprise* » (cité dans l'ANI du 19 juillet 2005 mais non repris par la loi). L'employeur et le salarié fixent ensemble des plages horaires durant lesquelles le premier peut contacter le second (article L. 1 222-10 du code du travail). Cela a notamment pour objectif de protéger la vie privée du télétravailleur. Malgré la libre gestion du temps de travail par le salarié, l'employeur doit tout de même veiller au respect de la réglementation sur le temps de travail. Les modalités de contrôle sont définies dans un accord collectif ou dans le contrat de travail ou son avenant.

1.1.4.5. Les freins potentiels au télétravail sont liés à des zones d'incertitude relatives aux obligations de l'employeur, au régime des accidents du travail et à la mesure du temps de travail

Les experts qui, comme dans le rapport « *Transformation numérique et vie au travail* » précité, proposent l'adoption de règles particulières pour le télétravailleur, mettent en avant le manque de flexibilité, le cumul des règles du code du travail avec celles de la loi du 22 mars 2012 et l'inadaptation des règles traditionnelles au télétravailleur. Par exemple, l'application de certaines obligations de sécurité incombant à l'employeur peut constituer une difficulté (ex. : articles R. 4214-3 et R. 4214-4 du code du travail : « *Les planchers des locaux sont exempts de bosses, de trous ou de plans inclinés dangereux. Ils sont fixes, stables et non glissants* », « *Les surfaces des planchers, des murs et des plafonds sont conçues de manière à pouvoir être nettoyées ou ravalées en vue d'obtenir des conditions d'hygiène appropriées* »). Ces règles peuvent sembler peu adaptées aux évolutions du travail provoquées par l'avancée des technologies numériques. Le cumul des règles pourrait inciter les entreprises à faire travailler à distance des travailleurs indépendants au détriment du salariat pour contourner les règles de protection légale et conventionnelle. Pour remédier à ce risque, le rapport « *Transition numérique et vie au travail* » suggère que les partenaires sociaux se mobilisent en vue d'une modification de l'ANI de 2005 pour permettre des expérimentations de réglementation plus en phase avec les évolutions technologiques.

Se pose également les questions des accidents du travail et de la mesure du temps de travail :

- la présomption d'accident de travail est un point important des accords portant sur le télétravail. Souvent, en cas d'accident au domicile du télétravailleur, le lien professionnel est présumé (c'est par exemple le cas des accords Hewlett Packard et Renault sur le sujet). Il pourrait sembler logique de qualifier d'accident du travail les accidents ayant lieu pendant les plages horaires de disponibilité fixées avec l'employeur mais ce principe s'adapterait mal avec la flexibilité du temps de travail permise par le travail à distance. Le rapport « *Transformation numérique et vie au travail* » suggère de laisser ces questions faire l'objet d'une négociation au sein de l'entreprise ;
- par ailleurs, le télétravail peut rendre plus difficile pour l'employeur de remplir ses obligations en matière de contrôle de l'amplitude et de la charge de travail des salariés. L'annulation de plusieurs conventions collectives sur le forfait-jour par la Cour de cassation, au titre de la protection de la santé et de la sécurité des salariés (Cass. soc., 29 juin 2011), peut dissuader le développement du télétravail chez la catégorie de salariés concernée - le forfait-jour étant réservé aux travailleurs autonomes. Le rapport de Bruno Mettling précité, ainsi que le rapport annuel 2014 de la Cour de cassation, préconisent ainsi d'énoncer dans la loi les exigences auxquelles doit répondre la convention collective qui prévoit la conclusion de conventions individuelles de forfaits en jours en ce qui concerne la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Enfin, le télétravail comporte des risques psychosociaux spécifiques : le télétravailleur risque de ressentir un certain isolement s'il réduit ses déplacements hors de son domicile. Il peut également perdre le sentiment d'appartenance à une organisation, cette problématique rejoignant également celle de la productivité de l'entreprise. Certains interlocuteurs de la mission, notamment les partenaires sociaux, ont insisté sur ce problème. Les espaces de *co-working* permettant le regroupement de télétravailleurs semble constituer une réponse à cette difficulté, de même que la fixation de modalités de télétravail prévoyant la présence ponctuelle des salariés dans l'entreprise y compris s'ils effectuent la totalité de leur travail à distance.

1.1.5. Des dispositions juridiques facilitent et sécurisent les mobilités géographiques souhaitées des salariés, notamment pour suivre leur conjoint, mais elles ont une portée limitée

Dans certaines situations, un salarié veut accomplir une mobilité géographique pour des raisons professionnelles mais il peut en être dissuadé par des motifs familiaux ou par crainte de perdre son emploi ou de ne pas parvenir à revenir dans sa zone géographique d'origine. Des dispositifs existent alors pour sécuriser la mobilité professionnelle du salarié ou faciliter celle du conjoint qui désire le suivre.

1.1.5.1. Le rapprochement géographique des conjoints séparés fait l'objet de régimes distincts selon que l'un d'entre eux relève de la fonction publique ou non

1.1.5.1.1. Le droit de la fonction publique prévoit des dispositifs spécifiques en matière de rapprochement de conjoints

Dans la fonction publique d'État, les fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur partenaire pacsé pour des raisons professionnelles sont prioritaires pour les affectations prononcées dans le cadre de mutations (article 60 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État).

Dans la fonction publique territoriale, les fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur partenaire pacsé disposent d'une priorité d'examen pour les demandes de mutation, de détachement, d'intégration directe et de mise à disposition (article 54 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Dans la fonction publique hospitalière, dans la mesure compatible avec les nécessités du service, l'autorité investie du pouvoir de nomination fait bénéficier par priorité du changement d'établissement, du détachement ou, le cas échéant, de la mise à disposition, les fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles (article 38 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière).

Par ailleurs, un fonctionnaire se voit accorder une disponibilité de droit pour suivre son conjoint ou son partenaire pacsé tenu de déménager dans un lieu éloigné pour des raisons professionnelles. La disponibilité est de trois ans maximum renouvelables.

1.1.5.1.2. Hors dispositifs librement mis en place par certaines entreprises, les possibilités de rapprochement offertes aux conjoints du secteur privé séparés géographiquement se limitent à la possibilité de démissionner pour motif légitime

Selon l'accord du 14 mai 2014 régissant l'assurance chômage, la démission d'un salarié pour suivre son conjoint qui change de lieu de résidence pour exercer un nouvel emploi, qu'il soit salarié ou non, est une démission réputée légitime. Le nouvel emploi du conjoint peut par exemple résulter d'une mutation au sein d'une entreprise, d'un changement d'employeur décidé par lui ou à son arrivée dans une entreprise après une période de chômage.

Une telle démission permet donc au salarié en question de prétendre au chômage et de recevoir les allocations associées.

1.1.5.2. La mobilité volontaire sécurisée est une innovation récente et très peu mise en œuvre

La mobilité volontaire sécurisée (MVS) a été créée par la loi du 14 juin 2013 (articles L. 1222-12 à L. 1222-16 du code du travail). Elle concerne les salariés d'entreprises d'au moins 300 salariés justifiant d'une ancienneté minimale de 24 mois, consécutifs ou non. Elle permet à un salarié d'exercer une activité dans une autre entreprise sans rupture du contrat de travail. À l'issue d'un délai fixé entre l'employeur et le salarié, ce dernier devra décider s'il retourne ou non dans son entreprise de départ.

La MVS ne peut pas être imposée par l'employeur. Elle est demandée par le salarié. L'employeur peut la refuser sans motiver sa décision. Le salarié peut contester le refus devant le conseil de prud'hommes s'il juge que la décision était discriminatoire. Après deux refus opposés à la demande de mobilité, le salarié a droit au congé individuel de formation.

Si l'employeur accepte la demande du salarié, un avenant au contrat de travail doit être établi. Il précise :

- l'objet ;
- la durée ;
- la date de la prise d'effet ;
- le terme de la période ;
- le délai dont dispose le salarié pour informer par écrit l'employeur de son éventuelle décision de ne pas réintégrer l'entreprise.

Le retour dans l'entreprise de départ est possible à tout moment avec l'accord de l'employeur.

Si le salarié retourne dans son entreprise de départ, il y retrouve son emploi précédent ou un emploi similaire, la même classification ainsi qu'une rémunération et une qualification au moins équivalentes.

Si le salarié décide de ne pas retourner dans son entreprise d'origine, le contrat de travail avec son premier employeur est rompu. Il s'agit d'une démission sans préavis, sauf si l'avenant en avait prévu un.

Selon les informations recueillies par la mission auprès de la direction générale du travail, ce dispositif connaît à ce stade une application très limitée.

1.1.5.3. Le congé sabbatique peut répondre, sur une courte période, au besoin de mobilité des salariés

Le congé sabbatique, défini à l'article article L. 3142-91 du code du travail, est un congé qui suspend le contrat de travail du salarié pour sa convenance personnelle. Pour pouvoir en bénéficier, le salarié doit justifier de six ans d'expérience professionnelle dont 36 mois dans son entreprise actuelle. Il ne doit pas avoir pris de congé individuel de formation de plus de six mois au cours des six années précédentes.

Le salarié doit envoyer une lettre recommandée avec avis de réception ou faire une remise en main propre pour effectuer sa demande, qui doit intervenir au moins trois mois avant la date de départ demandée. L'employeur a 30 jours pour répondre. L'employeur peut reporter le congé sans justification pendant neuf mois pour les entreprises de moins de 200 salariés et pendant six mois pour les entreprises de plus de 200 salariés. Il existe également des règles de report possible pour que le nombre de salariés absents ou le nombre de jour d'absence ne dépasse pas 2 % de l'effectif ou du nombre total de jours de travail effectués dans les 12 mois précédents le congé.

Dans les entreprises de moins de 200 salariés, l'employeur peut refuser le congé s'il estime qu'il est préjudiciable à la bonne marche de l'entreprise après avis du comité d'entreprise ou des délégués du personnel. Le salarié peut contester ce refus devant les juridictions compétentes.

Pendant le congé, d'une durée comprise entre six et onze mois, le contrat est suspendu et le salarié n'est pas rémunéré (sauf éventuellement ses congés payés). Il peut exercer une autre activité à condition qu'il respecte les obligations de loyauté et de non-concurrence du contrat de travail.

Au terme du congé, le salarié retrouve son emploi précédent ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente. L'employeur n'est pas obligé de le réintégrer avant le terme prévu du congé si le salarié le souhaite.

1.1.5.4. La démission pour rapprochement de conjoint est un motif légitime ouvrant droit à l'indemnisation du chômage

La démission pour rapprochement de conjoint s'adresse à toutes les personnes devant changer de résidence pour suivre leur conjoint. Quand ce changement de résidence rend impossible, pour une raison de distance, la continuité du contrat de travail, **le salarié peut démissionner de façon légitime**. On entend par « conjoint » l'époux en union maritale, le partenaire de pacte civil de solidarité (PACS) ou le concubin.

Le dispositif de démission pour rapprochement de conjoint s'applique aux cas d'un conjoint faisant l'objet d'une mutation au sein de son entreprise, changeant d'employeur ou retrouvant un emploi après une période d'inactivité professionnelle. Enfin, la démission pour rapprochement de conjoint peut également s'appliquer si le conjoint crée ou reprend une entreprise ou entame une activité de travailleur indépendant.

La démission pour rapprochement de conjoint peut aussi découler d'une union maritale ou d'un PACS récents, sans que le conjoint lui-même ne change de résidence. Dans ce cas, la démission doit intervenir dans les deux mois précédant ou suivant le mariage ou la conclusion du PACS. En revanche, si le conjoint est sans emploi, en formation ou en départ à la retraite, la démission pour rapprochement de conjoint ne peut être légitime.

Une démission ordinaire, sans motif légitime, n'ouvre pas droit immédiatement au bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). La personne en recherche d'emploi devra attendre 4 mois avant que son dossier ne soit réexaminé et que des droits lui soient ouverts. En cas de démission pour rapprochement de conjoint légitime, les indemnisations chômage pourront être perçues après un délai de sept jours.

1.2. La mobilité des salariés est accompagnée par des participations financières des entreprises et des dispositifs établis au niveau de l'entreprise, de la branche ou au niveau interprofessionnel (Action Logement)

1.2.1. En matière de transports, les aides transversales aux salariés en mobilité géographique prennent la forme de participations des employeurs et de dispositifs fiscaux dédiés

1.2.1.1. Les employeurs participent de manière obligatoire ou facultative aux frais engendrés par la mobilité pendulaire de leurs salariés

D'une part, **les employeurs sont soumis à une obligation de remboursement obligatoire d'une partie des frais de transport collectif domicile-travail de leurs salariés**.

L'article L. 3261-2 du code du travail dispose que « *L'employeur prend en charge, dans une proportion et des conditions déterminées par voie réglementaire, le prix des titres d'abonnements souscrits par ses salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail accomplis au moyen de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos.* »

L'article R. 3261-1 du code du travail prévoit que « *La prise en charge par l'employeur des titres d'abonnement, prévue à l'article L. 3261-2, est égale à 50 % du coût de ces titres pour le salarié* ».

L'article R. 3261-9 du même code précise que « *Le salarié à temps partiel, employé pour un nombre d'heures égal ou supérieur à la moitié de la durée légale hebdomadaire ou conventionnelle, si cette dernière lui est inférieure, bénéficie d'une prise en charge équivalente à celle d'un salarié à temps complet. Le salarié à temps partiel, employé pour un nombre d'heures inférieur à la moitié de la durée du travail à temps complet défini conformément au premier alinéa, bénéficie d'une prise en charge calculée à due proportion du nombre d'heures travaillées par rapport à la moitié de la durée du travail à temps complet.* ».

L'article R. 3261-8 dispose toutefois que « *L'employeur peut refuser la prise en charge lorsque le salarié perçoit déjà des indemnités représentatives de frais pour ses déplacements entre sa résidence habituelle et son ou ses lieux de travail d'un montant supérieur ou égal à la prise en charge prévue à l'article R. 3261-1.* »

L'article R. 3261-10 prévoit par ailleurs que « *Le salarié qui exerce son activité sur plusieurs lieux de travail au sein d'une même entreprise qui n'assure pas le transport entre ces différents lieux et entre ces lieux et la résidence habituelle du salarié peut prétendre à la prise en charge du ou des titres de transport lui permettant de réaliser l'ensemble des déplacements qui lui sont imposés entre sa résidence habituelle et ses différents lieux de travail, ainsi qu'entre ces lieux de travail.* ».

L'employeur peut accorder un remboursement de transports collectifs supérieur au taux obligatoire de 50 % prévu par le code du travail.

La dépense totale annuelle consacrée par les entreprises à ce dispositif s'est élevée à **865 M€ en Île-de-France en 2014**[13].

D'autre part, **un dispositif facultatif de prise en charge des frais de transport individuel domicile-travail est prévu par la législation**.

[13] Source : Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

L'article L. 3261-3 du code du travail dispose que « *L'employeur peut prendre en charge, dans les conditions prévues à l'article L. 3261-4, tout ou partie des frais de carburant engagés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail par ceux de ses salariés :*

1° Dont la résidence habituelle ou le lieu de travail est situé en dehors de la région d'Ile-de-France et d'un périmètre de transports urbains défini par l'article 27 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;

2° Ou pour lesquels l'utilisation d'un véhicule personnel est rendue indispensable par des conditions d'horaires de travail particuliers ne permettant pas d'emprunter un mode collectif de transport.

Dans les mêmes conditions, l'employeur peut prendre en charge les frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques ou hybrides rechargeables et permettre la recharge desdits véhicules sur le lieu de travail.

Le bénéfice de cette prise en charge ne peut être cumulé avec celle prévue à l'article L. 3261-2. ».

L'article L. 3261-3-1 du code du travail, ajouté par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, précise que « *L'employeur prend en charge, dans les conditions prévues à l'article L. 3261-4, tout ou partie des frais engagés par ses salariés se déplaçant à vélo ou à vélo à assistance électrique entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, sous la forme d'une " indemnité kilométrique vélo ", dont le montant est fixé par décret. Le bénéfice de cette prise en charge peut être cumulé, dans des conditions fixées par décret, avec celle prévue à l'article L. 3261-2 et avec le remboursement de l'abonnement de transport lorsqu'il s'agit d'un trajet de rabattement vers une gare ou une station ou lorsque le salarié réside hors du périmètre de transport urbain.* ».

L'article L. 3261-4 du code du travail, auquel renvoient les dispositions précitées, précise que « *La prise en charge des frais de carburant mentionnée à l'article L. 3261-3 est mise en œuvre :*

1° Pour les entreprises entrant dans le champ d'application de l'article L. 2242-1, par accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise ;

2° Pour les autres entreprises, par décision unilatérale de l'employeur après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'il en existe. ».

Les articles R. 3261-11 à R.3261-15 précisent ce dispositif. Ces dispositions prévoient notamment que si l'employeur met en place un tel dispositif, il doit être appliqué à l'ensemble des salariés dans les mêmes conditions, en sont exclus les salariés dont le transport est pris en charge par l'employeur (véhicule mis à disposition avec prise en charge des dépenses de carburant ou d'alimentation électrique, transport assuré gratuitement par l'employeur), les salariés à temps partiel et les salariés exerçant leur activité sur plusieurs lieux de travail se voient appliquer le même régime qu'en matière de remboursement de frais de transports collectifs (cf. supra).

Les remboursements de frais de carburant ou d'alimentation électrique sont exonérés de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu dans la limite de 200 € par an.

1.2.1.2. La mobilité pendulaire des actifs fait l'objet d'un régime fiscal spécifique

Le remboursement partiel des frais de transports collectifs dont bénéficie le salarié en application de l'article L. 3261-2 du code du travail (*cf. supra*) est exonéré d'impôt sur le revenu.

Les remboursements de frais de carburant ou d'alimentation électrique versés de manière facultative aux salariés par leur employeur (*cf. supra*) sont exonérés de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu, dans la limite de 200 € par an.

Par ailleurs, les frais de transport du domicile au lieu de travail sont susceptibles d'être intégrés au calcul de la déduction du revenu brut du montant réel des frais professionnels.

1.2.2. Le dispositif Action Logement, principal outil d'aide au logement des salariés en mobilité, présente des limites quantitatives et qualitatives

Encadré 5 : Le dispositif Action Logement

Action Logement, représenté par des employeurs et des salariés, gère paritairement la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) [14] en faveur du logement des salariés

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) est une société anonyme à capital variable qui a pour principal objet de représenter les intérêts communs de ses associés et de mettre en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds d'Action Logement.

Ses associés sont, à titre obligatoire, chaque comité interprofessionnel du logement (CIL) agréé aux fins de collecter et d'utiliser les fonds de la PEEC et, à la demande, toute organisation interprofessionnelle et représentative au plan national de salariés (CDFT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) ou d'entreprises (MEDEF, CGPME) assujetties au versement de la participation des employeurs à l'effort de construction.

L'UESL est gérée sous forme de société et administrée par un conseil d'administration. Trois commissaires du gouvernement représentent l'État au sein de ce conseil d'administration. Pour la mise en œuvre de ses missions, elle assure l'animation et la coordination du réseau des CIL et dispose de fonds d'intervention.

Les CIL sont des associations régies par la loi de 1901, dont l'objet statutaire exclusif est la collecte et l'utilisation de la PEEC.

Gérés de façon paritaire par les partenaires sociaux, leurs conseils d'administrations comprennent des représentants des organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national.

En lien avec les territoires et les besoins des entreprises et des salariés, les CIL contribuent à la mise en œuvre des politiques et des emplois des fonds d'Action Logement, dans le cadre d'une action coordonnée par l'UESL.

Le 9 avril 2015, les partenaires sociaux ont lancé une **réforme du modèle et des structures d'Action Logement** avec pour objectifs de rendre le dispositif plus lisible, plus efficient, plus équitable et répondre aux objectifs fixés par la convention quinquennale signée avec l'État :

- soutenir la production de logements abordables, prioritairement dans les territoires tendus, là où les besoins sont les plus importants ;
- accompagner le parcours résidentiel et professionnel des salariés ;
- mettre en place un nouveau dispositif de sécurisation locative ;
- assurer le financement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

En 2016, les 20 CIL et l'UESL devraient laisser place à un groupe national sous la marque unique « Action Logement ». Implanté localement, il sera constitué :

[14] L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que « *Les employeurs occupant au moins vingt salariés, à l'exception de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, autres que ceux qui appartiennent à des professions relevant du régime agricole […], doivent consacrer des sommes représentant 0, 45 % au moins du montant […] des rémunérations versées par eux au cours de l'exercice écoulé au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés. […] Un employeur peut se libérer de cette obligation en investissant directement en faveur du logement de ses salariés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.* »

- d'une « structure faitière » qui pilotera le groupe, les relations avec l'Etat et la communication institutionnelle ;
- d'un « pôle services » qui assurera la collecte de la PEEC et la distribution des services. Présent sur tout le territoire à travers 13 délégations régionales et leurs antennes locales, il assurera la relation quotidienne de proximité avec les entreprises et leurs salariés, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les associations et tous les acteurs de l'habitat ;
- d'un « pôle immobilier » qui portera l'ensemble des participations des actuels CIL dans les ESH et autres structures immobilières et coordonnera la politique immobilière du nouveau groupe.

Les ressources d'Action Logement (en 2015) se répartissent entre :

- 1,8 Md€ de versements des entreprises ; à la suite du relèvement de 10 à 20 salariés du seuil d'assujettissement des entreprises au versement de la PEEC à compter de 2006[15], l'État verse annuellement à l'UESL une compensation de cette baisse de ressources ;
- 1 Md€ de remboursements de prêts par les ménages ;
- 0,6 Md€ de remboursements par les personnes morales ;
- 0,7 Md€ d'emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Le financement d'Action Logement repose donc essentiellement, directement (versements de PEEC) ou indirectement (remboursements de prêts adossés aux versements précités), sur une contribution obligatoire des entreprises prévue par la législation.

Les dépenses annuelles d'Action Logement se composent de :

- 1,3 Md€ de financement du logement social et intermédiaire (« aides aux personnes morales ») ;
- 1,2 Md€ de financement des « politiques publiques » (dont 0,9 Md€ à l'ANRU et 0,3 au FNAL) ;
- 0,9 Md€ d'aides aux salariés.

Action Logement dispose d'un patrimoine d'environ 900 000 logements sociaux et intermédiaires.

1.2.2.1. Le dispositif Action Logement peut bénéficier aux salariés connaissant une mobilité géographique par l'attribution de logements ou d'aides au logement

L'intervention d'Action Logement susceptible de bénéficier aux salariés en mobilité géographique se répartit principalement entre deux axes :

- **l'attribution de logements financés et « réservés » par Action Logement**. Ce type d'interventions, qui se traduisent par des aides aux bailleurs (notamment des prêts amortissables, des subventions et des apports en capital), a représenté **1,3 Md€ en 2014** ;
- **la distribution de diverses aides au logement** aux salariés, qui a représenté **890 M€ en 2014**, pour environ 475 000 aides attribuées.

1.2.2.1.1. Le financement de la production et de la réhabilitation de logements, via les « aides aux personnes morales » (bailleurs sociaux)

Ces aides peuvent revêtir plusieurs formes :

- logements locatifs intermédiaires : intervention au prêt amortissable, à hauteur de 30 % maximum du prix de revient de l'opération ;

[15] En application de l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005.

- logements locatifs sociaux : prêt (amortissable et *in fine*) à hauteur de 60 % maximum du prix de revient de l'opération pour la production en PLAI et de 30 % maximum pour la production en PLUS, prêt amortissable à hauteur de 30 % maximum du prix de revient de l'opération pour la production en PLS, prêt amortissable,… ;
- foyers de travailleurs migrants en résidences sociales (prêt) ;
- logements en accession sociale (prêt) ;
- places de colocation (prêt et subvention) ;
- logements meublés pour les salariés saisonniers du tourisme (prêts) ;
- résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) : prêts ;
- structures collectives (prêts) ;
- structures d'hébergement et de logements meublés pour salariés en mobilité professionnelle (prêts) ;
- logements locatifs sociaux et en accession à la propriété dans les départements d'outre-mer.

Pour ces différents dispositifs, l'aide apportée par Action Logement trouve sa contrepartie dans la réservation de logements destinés aux salariés des entreprises cotisantes (*cf.* annexe II).

Les solutions de logement apportées aux salariés en mobilité peuvent concerner le patrimoine social réservé au bénéfice d'Action Logement (via les ESH) ainsi que le patrimoine privé des CIL.

Au sein de l'offre d'Action Logement existent des solutions de logement social de courte durée au bénéfice des salariés en CDI, CDD, alternants ou saisonniers du tourisme, ayant fait l'objet d'une enveloppe de 40 M€ en budgétisation 2015 :

- logements temporaires en résidences sociales (résidences jeunes travailleurs, résidences jeunes mobilité, autres) ;
- logement temporaire en résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) ;
- logement temporaire en maisons relais.

1.2.2.1.2. Les aides au logement bénéficiant aux salariés

Ces aides, versées directement aux salariés ou à leur bailleur, se répartissent entre aides bénéficiant à l'ensemble des salariés et aides spécifiquement destinées aux salariés en mobilité :

- **les aides transversales, bénéficiant à l'ensemble des salariés** :
  - aides à la location dans le parc conventionné (Avance Loca-Pass et Garantie Loca-Pass), qui ont représenté des engagements d'environ 660 M€ en 2014 pour environ 300 000 dossiers ;
  - aides à l'accession et aux travaux (prêts pour l'acquisition dans l'ancien, pour la construction ou l'acquisition dans le neuf, pour l'agrandissement, pour travaux en faveur des copropriétés dégradées, pour l'adaptation du logement des personnes handicapées, pour travaux d'amélioration de la performance énergétique, pour travaux d'amélioration de la résidence principale), qui ont représenté 619 M€ en 2014, pour environ 43 000 aides distribuées ;

- aides aux salariés en difficulté (allègement de charges de logement ou liées au logement, refinancement de prêts immobiliers, rachat de logement, CIL-Pass Assistance), qui ont représenté 21 M€ en 2014, pour environ 16 000 aides distribuées ;
- garantie des risques locatifs (GRL) pour le parc locatif libre, dispositif en extinction d'ici le 31 décembre 2015 ayant représenté environ 61 000 dossiers en 2014, pour des montants décaissés d'environ 47 M€.

Au sein de ces aides, certaines prestations, si elles ne sont pas spécifiquement destinées aux salariés en mobilité géographique, peuvent particulièrement accompagner celle-ci. C'est principalement le cas des produits suivants :

- avance Loca-Pass, destinée à couvrir tout ou partie du dépôt de garantie exigé à l'entrée dans la résidence principale ;
- garantie Loca-Pass, destinée à prendre en charge, pendant une durée déterminée, le paiement du loyer et des charges de la résidence principale en cas de défaillance du salarié (logement appartenant à une personne morale faisant l'objet d'une convention ouvrant droit à l'APL ou signée avec l'Anah) ;
- garantie des loyers : la GRL, contrat d'assurance souscrit par le propriétaire contre les loyers impayés dans le parc privé, sera remplacée au plus tard à compter du 1er janvier 2016 par le dispositif Visale. Celui-ci se caractérisera par :
  - sa gratuité pour le bailleur ;
  - son ciblage sur les salariés entrant dans un emploi par tout contrat de travail hors CDI confirmé (y compris mission d'intérim)ou par promesse d'embauche, pour une durée de six mois[16], sur l'ensemble des salariés de moins de 30 ans[17] et, enfin, sur les ménages logés dans le cadre d'une intermédiation locative quelle que soit leur situation professionnelle (en emploi ou demandeur d'emploi notamment) ;
  - une durée d'indemnisation de 36 mois dans la limite du départ du locataire, pour les impayés nés au cours des trois premières années du bail ;
  - un loyer plafond d'exclusion (charges incluses) de 1 300 € (sauf Paris : 1 500 €)[18] ;

- **les aides spécifiquement destinées aux salariés en mobilité professionnelle, qui ont représenté 81 M€ en 2014 (montants engagés), pour environ 58 000 aides accordées** :
  - CIL-Pass Mobilité, service d'accompagnement à la recherche de logement lors d'une mobilité résidentielle liée à un recrutement ou une mutation au sein de l'entreprise ; environ 9 000 aides de ce types ont été distribuées en 2014 (les engagements financiers afférents sont inclus dans ceux de l'aide Mobili-Pass, *cf. infra*) ;
  - aide Mobili-Pass, prêt ou subvention destinée à la prise en charge des frais exposés par les salariés devant changer de résidence principale ou avoir un second logement dans le cadre d'une mobilité professionnelle géographique ; environ 12 000 aides de ce type ont été distribuées en 2014, pour une dépense d'environ 22,9 M€ ;

[16] L'entrée dans le logement (signature du bail) doit avoir lieu dans le mois précédant ou dans les 3 mois suivant la date d'entrée dans l'emploi.

[17] Dans les 12 mois suivant la date d'entrée dans le logement.

[18] Le taux d'effort maximum est fixé à 50 % pour tous les locataires, un taux d'effort minimum de 30% est établi pour les salariés de moins de 30 ans titulaires d'un CDI confirmé.

- aide Mobili-Jeune, subvention des coûts supplémentaires liés à l'accès ou changement de logement des moins de 30 ans ; environ 37 000 aides ont été versées en 2014, pour une dépense de 55,5 M€ ;
- prêt relais mobilité, visant à financer l'acquisition d'un nouveau logement dans l'attente de la vente du précédent. Ces prêts se sont élevés à 30 en 2014, pour un montant de 2,7 M€

Tableau 1 : Aides à la mobilité d'Action Logement

Intitulé	Prestation	Cible	Montant de la prestation (en €)
CIL-Pass Mobilité	- Recensement des attentes et besoins du salarié - Présentation de la région et de la ville d'accueil - Recherche et sélection de logements à la location - Visite accompagnée des logements sélectionnés - Aide à la signature du bail - Prise de rendez-vous pour les branchements	Salariés des entreprises du secteur privé non agricole de 10 salariés et plus	1 500 € - 2 000 €
Aides Mobili-Pass	- subvention : frais liés à un professionnel de la mobilité pour : - recherche de logement - accompagnement individuel de la famille et démarches administratives pour la mise en service du logement - assistance à l'installation dans le logement - prêt : - Frais liés à la nouvelle résidence du salarié, en cas de double charge de logement, dans la limite de 4 mois : loyers et charges locatives, ou redevances en foyer, résidence sociale, ou frais d'hôtels - dépenses connexes spécifiques à l'ancienne et à la nouvelle résidence	Salariés des entreprises du secteur privé non agricole de 10 salariés et plus en situation d'accès à l'emploi ou en mobilité professionnelle (embauche, mutation, formation dans le cadre d'un PSE)	Plafonds (subvention et/ou prêt) : - 3 500 € en zones A, A bis et B1 - 3 000 € en zones B2 et C
Aide Mobili-Jeune	Subvention finançant tout ou partie du montant du loyer ou de la redevance, sur une durée maximum de 3 ans.	Moins de 30 ans en formation en alternance (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation) dans une entreprise du secteur privé non agricole percevant au plus 100 % du SMIC	De 10 € à 100 € par mois, en fonction du loyer charges comprises net d'APL.
Prêt relais mobilité	Prêt accordé par un CIL à un salarié propriétaire de son logement en mobilité, pour le financement de l'acquisition ou de la construction de sa nouvelle résidence principale, dans l'attente de la vente de son logement actuel. Durée d'un an, renouvelable une fois.	Salariés des entreprises du secteur privé non agricole de 10 salariés et plus	70 % de la valeur vénale de la résidence actuelle, dans la limite de 150 k€

Source : Action Logement, mission.

- **des prestations complémentaires peuvent être délivrées en matière de mobilité des salariés** (*cf.* tableau ci-dessous) ; elles ne sont pas incluses dans les offres de base *supra* et font l'objet d'une facturation auprès du salarié ou de son employeur :

Tableau 2 : Prestations complémentaires d'Action Logement

Intitulé	Prestation	Montant de la prestation (en €)
Coaching logement	- Accompagnement à distance dans la recherche de logement en location, sur 3 à 6 mois - Orientation sur le parc privé et social - Envoi d'un plan d'action reprenant conseils et adresses	Selon les options choisies
Accompagnement du conjoint dans sa recherche d'emploi	- Partenariat avec un cabinet d'outplacement pour accompagner le conjoint du salarié en mobilité pour une recherche d'emploi en concordance avec ses motivations et savoir-faire professionnels	Selon les options choisies
Recherche de logement à l'accession	- Recherche et proposition de biens à l'achat avec accompagnement du salarié par un professionnel de l'immobilier - Délégation de la recherche à un professionnel localement implanté - Activité soumise à la loi Hoguet	ND
Service déménagement	- Offre de déménagement négociée ou mise en relation avec des sociétés de déménagement pour les publics accompagnés dans le cadre de la mobilité	ND
Assistance au changement de logement	-Site de départ : fermeture des compteurs, internet, téléphone - Site d'arrivée : assistance à l'état des lieux, accueil et découverte de la ville, préparation de l'inscription scolaire des enfants, assistance à l'ouverture de comptes bancaires, formalités administratives en matière d'assurances, assistance pour l'achat d'un véhicule	80 € à 800 € selon les prestations retenues
Accompagnement du locataire après la prise du nouveau logement	- Accompagnement pendant trois mois après la prise du nouveau logement - Ligne dédiée aux problématiques de la vie courante ou intervention technique avec recherche du meilleur prestataire	Environ 300 €
Aménagement du nouveau lieu de vie	- Délégation de l'aménagement du nouveau logement (achat de mobilier, aménagement intérieur)	590 €

Source : Action Logement, mission.

1.2.2.2. Le dispositif Action Logement présente d'importantes limites qualitatives et quantitatives en matière d'accompagnement de la mobilité géographique des salariés

1.2.2.2.1. Les interventions d'Action Logement destinées aux salariés en mobilité géographique apparaissent minoritaires au sein de l'ensemble de ses dispositifs

S'agissant des **attributions de logements sociaux** par Action Logement, la mission ne s'est vu communiquer des données sur la proportion de salariés en mobilité géographique que relatives à l'un des vingt CIL existants (CILGERE). Cette proportion s'élève à 4 %[19].

En matière d'**aides aux personne physiques**, selon les données communiquées par l'UESL, les aides spécifiques à la mobilité (CIL-Pass Mobilité, Mobili-Pass, Mobili-Jeune et prêt relais mobilité) ont représenté en 2014, au sein des aides aux personnes physiques :

- **12,2 % du nombre d'aides accordées**[20]. Cette proportion est toutefois en hausse de 3,7 points par rapport à 2012, le nombre d'aides à la mobilité distribuées par Action Logement ayant connu une augmentation sensible sur la période, passant de 44 545 à 57 865, soit environ + 30 % ;
- **5,8 % des engagements financiers annuels**[21]**,** en hausse de 2,4 points par rapport à 2012 ; le montant annuel des engagements au titre de ces aides est passé sur la même période de 54,5 M€ à 81,0 M€, soit une hausse de + 49 %.

Les différents types d'aides à la mobilité présentent **des profils d'évolution variés** sur la période 2012-2014 :

- le nombre d'aides CIL-Pass Mobilité a diminué de 6 % ;
- le produit Mobili-Pass a connu une diminution de – 20 % en nombre d'aides et de – 16 % en montants engagés ;
- le prêt relai mobilité a également diminué de – 17 % en nombre d'aides et – 16 % en montants engagés ;
- le dispositif Mobili Jeune a connu une importante montée en charge, de + 83 % en nombre d'aides et + 131 % en montants engagés.

Tableau 3 : Aides à la mobilité d'Action Logement, nombres et montants 2012-2014

Année	CIL-Pass Mobilité*		Mobili-Pass		Mobili-Jeune		Prêt relais mobilité		Total	
	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€	Nb	M€
2012	9 608	S.O	14 681	27,2	20 220	24,0	36	3,3	44 545	54,5
2013	9 722	S.O	12 617	24,3	32 884	39,0	16	1,5	55 239	64,7
2014	9 069	S.O	11 737	22,9	37 029	55,4	30	2,8	57 865	81,1
Évol. 2012-2014	-6 %	S.O	-20 %	-16 %	83 %	131 %	-17 %	-16 %	30 %	49 %

** les montants du CIL-Pass Mobilité sont inclus dans ceux du dispositif Mobili-Pass*

Source : UESL, mission.

[19] Sur le champ « mobilité géographique », les réponses concernant les attributions par CILGERE sont « non » à 79 %, « oui » à 3 % et « non renseigné » à 18 %

[20] Ce nombre total s'élève à environ 475 000.

[21] Ces engagements annuels se sont élevés à 1,4 Md€.

1.2.2.2.2. Les salariés des très petites entreprises sont largement exclus des dispositifs d'aides à la mobilité d'Action Logement

Au sein des aides spécifiquement destinées à l'accompagnement de la mobilité des salariés (CIL-Pass Mobilité, Mobili-Pass, Mobili-Jeune et prêt relais mobilité), seule l'aide Mobili-Jeune est ouverte aux salariés des entreprises (non agricoles) de moins de 10 salariés (entreprises ne cotisant pas à la PEEC et dont l'absence de cotisation n'est pas compensée par l'État).

Les données par tranches de collecte sur 2014, transmises par l'UESL à la mission, montrent que la part des aides (hors Mobili-jeunes) attribuées aux petites entreprises (celles dont le nombre de salariés, compris entre 10 et 19, conduit à une compensation de PEEC par l'État) est relativement limitée et variable selon les aides : 15,6 % (en nombre de dossiers) pour l'aide Mobili-Pass, 6,7 % pour les prêts-relais mobilité et 19,1 % pour le CIL Pass-Mobilité[22].

Si le nombre d'aides Mobili-Jeune s'est élevé en 2014 à environ 37 000, sur environ 58 000 aides à la mobilité, soit 64 %, il convient de souligner que ces aides sont réservées à une catégorie spécifique de salariés, âgés de moins de 30 ans et sous contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

Les salariés des très petites entreprises françaises[23] apparaissent donc très largement exclus des aides spécifiques à la mobilité susceptibles d'être accordées par Action Logement.

Seules trois types d'aides d'Action Logement, relevant de mécanismes de garantie locative relevant de l'offre non spécifiquement destinée à accompagner la mobilité géographique, sont ouverts à l'ensemble des salariés des entreprises non agricoles : les avances et garanties Loca-Pass ainsi que la GRL (*cf. supra*). En l'absence de suivi particulier par Action Logement (*cf. infra*), il n'est pas possible de connaître la part de ces aides bénéficiant effectivement à des salariés en mobilité géographique.

En matière d'**attributions de logements sociaux**, la mission n'a pas eu connaissance de la répartition par tranches de cotisation à la PEEC de ces attributions. Les informations mises en ligne par les CIL ainsi que les précisions apportées par l'UESL font néanmoins clairement apparaître **un accès très limité des salariés de très petites entreprises aux logements gérés par Action Logement**.

1.2.2.2.3. L'affirmation, par la réglementation et les partenaires sociaux, de la mobilité parmi les objectifs prioritaires d'Action Logement ne fait pas l'objet d'une évaluation spécifique

Dans le domaine de l'attribution de logements sociaux par Action Logement, l'article L. 2325 29 du code du travail dispose que, dans le cadre des critères de classement des salariés candidats à l'accession à la propriété ou à la location d'un logement au titre de la PEEC, les commissions d'information et d'aide au logement des salariés créées au sein des entreprises [24] accordent une priorité aux salariés en mobilité professionnelle[25].

---

[22] Des limites techniques, signalées par l'UESL, peuvent également affecter la qualité des remontées de données par tranche de collecte.

[23] 2,3 millions de salariés au sein de 2,1 millions de très petites entreprises (source : INSEE).

[24] Ces commissions sont, en application de l'article L 2325-27 du code du travail, créées au sein des comités d'entreprise des entreprises d'au moins 300 salariés ou par les entreprises de moins de 300 salariés se groupant à cet effet.

[25] Article L. 2325-29 du code du travail, alinéa 3 : « *Priorité est accordée aux bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ayant la qualité de grands mutilés de guerre, conjoints survivants, pupilles de la nation, aux titulaires de pensions d'invalidité servies par un régime obligatoire de sécurité sociale, aux bénéficiaires d'une rente d'accident du travail correspondant à un taux d'incapacité au moins égal à 66*

Par ailleurs, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, les partenaires sociaux ont affirmé que la mobilité des travailleurs constituait l'un des objectifs d'Action Logement, en prévoyant (article 10) :

« *Suivant le cadrage financier et les engagements réciproques convenus entre l'État et l'UESL le 12 novembre 2012, les parties signataires conviennent que l'UESL affectera annuellement sur la période triennale 2013/2015 :*

- 100 M€ à la participation au financement de résidences collectives temporaires avec services proches de moyens d'accès aux centres villes ;

- 200 M€ à la participation au financement d'une offre de logements meublés en colocation situés en cœur de ville ;

- 100 à 150 M€ à la compensation mise en œuvre dans le cadre de la garantie des risques locatifs (GRL) ou de tout autre dispositif s'y substituant au bénéfice des salariés ;

- 120 M€ aux aides financières à la mobilité (Mobili-Pass et Mobili-Jeunes).

Ces services et aides bénéficieront prioritairement aux primo-entrants sur le marché du travail, aux salariés sous contrats courts et aux salariés en mobilité professionnelle. ».

L'UESL a transmis à la mission un bilan de l'application de cet ANI pour les années 2013 et 2014. Celui-ci fait apparaître, s'agissant du sujet spécifique de la mobilité :

- un objectif quantitatif non atteint en matière d'aides financières à la mobilité (Mobili-Pass et Mobili-Jeune) : par rapport à un objectif de 120 M€ par an, ces dépenses se sont élevées à 63,6 M€ en 2013 et 78,5 M€ en 2014. L'UESL explique ce constat par :
  - des aides Mobili-Pass ayant fortement chuté à partir de 2011 en raison de conditions d'accès plus restrictives [26] et d'une moindre mobilité des salariés ;
  - des aides Mobili-Jeunes en augmentation mais d'un montant moyen moins élevé que les aides Mobili-Pass (1 400 € contre 2 200 €) ;
- une absence de données concernant la part des aides visant la mobilité professionnelle des bénéficiaires, notamment dans son volet géographique[27].

Enfin, la convention quinquennale 2015-2019 du 2 décembre 2014 entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)-Action Logement, qui fixe notamment des enveloppes annuelles minimales et maximales, sur 2015 à 2019, en matière d'aides aux personnels morales (logements) et aux personnes physiques (aides au logement), stipule que « *Les bénéficiaires finaux des emplois de la PEEC sont l'ensemble des salariés des entreprises assujetties du secteur privé non agricole, plus particulièrement en situation de mobilité, de recrutement, de parcours résidentiels liés à l'emploi ou rencontrant des difficultés liées au logement.* ».

Globalement, la mission relève que **le suivi global des interventions d'Action Logement en matière d'accompagnement de la mobilité géographique des salariés apparaît très limité** :

- les attributions de logements sociaux liées à la mobilité géographique, au sein d'une même entreprise, à l'occasion d'un changement d'entreprise ou encore d'une reprise d'emploi, ne sont pas identifiées et suivies en tant que telles par Action Logement. L'UESL a indiqué à la mission ne pas disposer d'outils permettant de retracer les interventions d'Action Logement dans ce domaine.

%, aux jeunes de moins de trente ans, aux salariés en mobilité professionnelle, ainsi qu'aux salariés répondant aux critères prévus au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. ».

[26] Obligation réglementaire d'accorder cette aide aux salariés disposant de ressources fiscales inférieures au plafond PLI.

[27] L'effort en faveur des jeunes salariés fait à l'inverse l'objet d'un suivi documenté.

Le fait que CILGERE, l'un des 20 CIL existants, ait toutefois communiqué à la mission un taux d'attribution de logements aux salariés en mobilité géographique (cf. supra) peut toutefois laisser supposer que les données nécessaires à un tel suivi sont identifiables par les collecteurs de PEEC gérant les attributions de logements au niveau local.

De plus, cet objectif n'a pas fait l'objet d'évaluation externe. Une étude ponctuelle « relative aux ménages demandeurs et aux ménages logés en 2011 par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction » a été réalisée en juin 2013 par le Centre d'études pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) à la demande de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC[28]). Elle n'avait toutefois pas pour objet d'évaluer l'adéquation des attributions de logements par Action Logement aux besoins spécifiques des actifs en mobilité géographique.

- en ce qui concerne l'évaluation des aides à la mobilité distribuées par Action Logement, une étude ponctuelle sur « *L'utilité des aides à la mobilité versées au titre de la PEEC en 2011 et 2012* » a été réalisée en septembre 2014 par le CREDOC à la demande de l'ANPEEC. Cette étude, qui portait sur les dispositifs Mobili-Pass et Mobili-Jeunes, faisait notamment apparaître parmi les bénéficiaires de l'aide Mobili-Pass une nette surreprésentation des cadres, des salariés en contrat à durée indéterminée et des individus aux revenus élevés par rapport à la cible potentielle de l'aide. Elle montrait également le risque d'effet d'aubaine affectant ce dispositif.
- les aides aux ménages allouées par les CIL font enfin l'objet d'analyses trimestrielles et de bilans annuels produits par l'ANCOLS. S'ils retracent notamment certaines caractéristiques des bénéficiaires, les nombres, les montants, la répartition par CIL ou encore les zones de logement concernées par les aides distribuées, ces travaux ne permettent pas d'analyser l'efficacité et l'utilité de ces aides au regard des objectifs poursuivis en termes de la mobilité géographique des actifs.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2013, soulignait que l'importance d'une évaluation des aides d'Action Logement : « *la contrainte croissante exercée sur les emplois de la PEEC, par la raréfaction de la ressource, rend d'autant plus nécessaire l'évaluation de leur utilité. Les insuffisances relevées sur ce point par la Cour persistent. Il en est ainsi, notamment, pour les concours distribués aux personnes physiques.* ».

1.2.2.2.4. Les aides proposées par Action Logement semblent moins accessibles aux salariés des entreprises petites et moyennes

Le paysage des aides, prestations et offres de logement proposées par Action Logement se caractérise par un nombre important de dispositifs répondant à des situations de mobilité très différentes.

Par ailleurs, et surtout, la plupart des aides d'Action Logement (logement ou aides au logement) ne sont accessibles que par l'intermédiaire de l'employeur : les salariés doivent s'adresser à celui-ci afin d'en bénéficier.

[28] L'ANPEC a été fusionnée au sein de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à compter du 1er janvier 2015

Il ressort de ces constats, et des éléments recueillis par la mission auprès de directeurs des ressources humaines de grands groupes, que **les salariés des plus grandes entreprises peuvent bénéficier de fait d'un avantage d'informations sur les différents produits du dispositif d'Action Logement**, résultant des moyens matériels et humains dont disposent les grandes entreprises pour, d'une part, s'informer sur l'ensemble des dispositifs concernés et, d'autre part, pour répercuter cette information et accompagner les demandes présentées par leurs salariés[29].

Face à ce constat, Action Logement a fait de l'équité entre tous les salariés des entreprises cotisantes pour l'accès à ses services, quelle que soit la taille de l'entreprise, un des objectifs de sa réforme actuelle.

1.2.3. Les changements de résidence pour motif professionnel font l'objet de dispositifs fiscaux spécifiques

Les éléments présentés ci-dessous ont été fournis à la mission par la direction de la législation fiscale.

1.2.3.1. La prise en charge des dépenses liées à la mobilité géographique est exonérée d'impôt sur le revenu

En application du 1° de l'article 81 du code général des impôts, les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi, qui peuvent revêtir la forme d'un remboursement de frais, d'indemnités forfaitaires ou d'allocations en nature, sont exonérées d'impôt sur le revenu. À ce titre, la prise en charge par les employeurs des frais de mobilité géographique engagés par les salariés pour l'exercice de leur activité professionnelle est exonérée.

Il en est notamment ainsi des frais occasionnés par un déménagement : prise en charge des frais de déménagement, compensation des frais engagés au titre d'un hébergement provisoire sur le nouveau lieu de travail, aide au voyage de reconnaissance ainsi que, sous certaines conditions et dans certaines limites, frais de déplacements professionnels[30].

1.2.3.2. Les dépenses engagées par les salariés au titre des frais professionnels peuvent être déduites du revenu imposable

Les dépenses supportées par les salariés qui, pour les besoins d'un nouvel emploi ou d'une nouvelle affectation géographique dans l'emploi qu'ils occupent, sont contraints de changer de résidence, **sont considérées comme des dépenses professionnelles pour l'assiette de l'impôt sur le revenu**.

En cas d'option pour le régime des frais réels et justifiés, elles peuvent donc être déduites par les intéressés de leur rémunération imposable en application du 3° de l'article 83 du CGI.

---

[29] Certaines des grandes entreprises rencontrées par la mission ont confirmé leur connaissance fine des dispositifs et du fonctionnement d'Action Logement, qui correspondent pour elles à la contrepartie d'un prélèvement obligatoire assis sur une masse salariale importante.

[30] BOI-RSA-CHAMP-20-50-10.

Tel est le cas des frais de double résidence (dépenses supplémentaires de logement, de nourriture, frais de déplacement, intérêts d'emprunts contractés pour l'acquisition de la deuxième résidence). Les frais de déménagement sont également déductibles[31].

1.2.3.3. Les primes de mobilité géographique peuvent se voir appliquer la méthode du quotient pour le calcul du surcroit d'impôt sur le revenu qu'elles entraînent

Les primes ou indemnités de mobilité géographique perçues à titre exceptionnel par les salariés, du secteur public comme du secteur privé, ou par les personnes en recherche d'emploi, à raison d'un changement de leur lieu de travail, constituent un complément de rémunération imposable à l'impôt sur le revenu selon le droit commun des traitements et salaires. Il en est notamment ainsi des primes qui sont versées aux salariés d'une entreprise à la suite de leur mutation dans un autre établissement.

Conformément aux dispositions de l'article 163-0 A du CGI, ces primes peuvent, à la demande des bénéficiaires, ouvrir droit au bénéfice du quotient[32].

Cette disposition permet :

- d'atténuer les effets de la progressivité de l'impôt sur le revenu ;
- de limiter les conséquences de la perception des primes pour le bénéfice de certains avantages fiscaux (par exemple, des allègements en matière d'impôts locaux) ou sociaux (prestations sociales). À cet égard, il est précisé que pour la détermination du revenu fiscal de référence, dont ces avantages dépendent, seule la fraction de la prime retenue pour l'application du quotient est retenue.

1.3. Les grandes entreprises disposant d'un réseau national de sites offrent à leurs salariés d'importants dispositifs d'aide à la mobilité géographique, qui est valorisée dans les carrières professionnelles

1.3.1. La mobilité géographique est globalement encouragée dans le cadre des parcours de carrière et fait l'objet de dispositifs d'information spécifiques

1.3.1.1. La mobilité constitue généralement un facteur de progression professionnelle des salariés, notamment au niveau de l'encadrement

Au sein des grandes entreprises rencontrées par la mission, groupes intervenant dans les secteurs de la grande distribution, de la banque, de l'énergie et de l'industrie, des équipements automobiles, la mobilité est encouragée et valorisée dans le cadre des parcours de carrière, principalement au niveau des personnels d'encadrement.

À titre d'illustration, la progression de carrière est liée à l'occupation de postes au sein de différents magasins dans le groupe Carrefour. Les personnels d'encadrement peuvent connaitre plus d'une dizaine de déménagements professionnels, le plus souvent concentrés sur la première partie de leur carrière. Chaque mouvement de mutation se traduit en principe par une augmentation pérenne de rémunération.

---

[31] Les dépenses personnelles entraînées par le déménagement, telles que les dépenses de réinstallation du foyer (rideaux, teintures) ne peuvent être déduites.

[32] Le système de quotient consiste à calculer l'impôt dû au titre de l'année de perception du revenu exceptionnel en ajoutant le quart du montant net au revenu net imposable « ordinaire » des bénéficiaires, puis en multipliant par quatre la cotisation supplémentaire résultant de la différence entre l'impôt correspondant aux seuls revenus « ordinaires » et celui afférent à ces revenus majorés du quart du revenu exceptionnel.

Au sein du groupe Total, la totalité des contrats de travail des personnels cadres contient une clause de mobilité et cette pratique juridique tend actuellement à s'étendre aux autres catégories de personnel.

Le groupe BNP-Paribas applique à ses cadres une clause de mobilité totale sur l'ensemble du territoire français et encourage aux mutations sur une fréquence de 3-4 ans.

Outre un avantage de carrière, l'incitation des employeurs à la mobilité de leurs salariés prend le plus souvent la forme d'une prime de mobilité, versée en une seule fois ou sur plusieurs années et pouvant atteindre par exemple une année de rémunération. Cette prime s'ajoute aux aides spécifiques de l'entreprise visant à accompagner la mobilité du salarié (*cf. infra*).

Les grandes entreprises tendent par ailleurs à centraliser et dématérialiser leurs processus de recrutement et mutation, ce qui facilite la mobilité interne des salariés (*cf.* annexe 2).

1.3.2. Les grandes entreprises offrent à leurs salariés des aides spécifiques à la mobilité, le plus souvent très favorables et s'ajoutant aux dispositifs publics et parapublics transversaux

Ces aides, qui présentent une certaine homogénéité au sein des entreprises étudiées par la mission, peuvent prendre différentes formes et tendent à couvrir la plus grande part des freins à la mobilité résidentielle.

Elles peuvent être fournies directement par l'entreprise (notamment les diverses prises en charges de frais) ou être distribuées dans le cadre de partenariats conclus par les employeurs avec des acteurs du marché de la relocation (ex. : tarifs préférentiels auprès des entreprises de déménagement, services d'information sur le nouveau lieu de résidence, aides au conjoint).

1.3.2.1. Les salariés bénéficient d'aides à l'information sur leur nouveau lieu d'affectation

Ce type d'aides revêt deux formes principales :

- déplacements d'un à plusieurs jours de tout ou partie de la famille du salarié sur le site du nouvel emploi organisés et pris financièrement en charge par l'entreprise ;
- présentation des divers centres utiles et d'intérêt locaux (administrations, établissements scolaires et universitaires, infrastructures culturelles et de loisirs, etc.).

1.3.2.2. Les frais de transport générés par la mobilité du salarié sont généralement très largement pris en charge par l'employeur

Il s'agit principalement :

- des frais de transport vers le nouveau lieu de travail en cas de changement de résidence ;
- des frais de déplacements pendulaires hebdomadaires, ou moins fréquents, en cas d'absence de changement de résidence principale.

1.3.2.3. Des aides spécifiques au logement sont dispensées par les entreprises, en complément des prestations susceptibles d'être attribuées par Action Logement

L'emménagement est le plus souvent totalement ou partiellement pris en charge *via* les dispositifs suivants :

- aides à la recherche de logement (frais d'agence notamment) ;
- frais de déménagement et de garde-meubles (par l'intermédiaire d'entreprises spécialisées partenaires) ;
- frais « de branchement » aux différents réseaux d'énergie et de communication ;
- prime globale d'installation, dite « prime de rideaux » (pouvant représenter un à plusieurs mois de salaire) ;
- surcoûts liés au nouveau loyer (la différence entre l'ancien et le nouveau loyer peut être prise en charge pendant des durées et pour des montants variables) ;
- frais de double résidence, en hôtel ou en location, sur plusieurs mois en cas de changement de résidence principale voire sur plusieurs années en cas de mobilité pendulaire régulière ;
- majorations, en cas de mutation géographique, des niveaux de prêts bancaires immobiliers bonifiés accordés par certaines entreprises à leurs salariés.

1.3.2.4. Les salariés bénéficient d'aides portant sur la situation de leur conjoint et de leurs enfants

Ces aides peuvent se traduire notamment par :

- la possibilité de bénéficier de dispositifs d'*outplacement* du conjoint ;
- des partenariats, plus ou moins formalisés et dépendants des contextes locaux, avec des acteurs de la recherche d'emploi du nouveau lieu de résidence (service public de l'emploi, APEC, entreprises d'intérim), ou encore d'autres employeurs, visant à un traitement spécifique de la recherche d'un nouvel emploi par le conjoint ;
- la participation de l'employeur aux frais de formation ou d'études du conjoint ;
- une assistance en matière de recherche de modes de garde ou d'établissement scolaire des enfants ;
- la participation aux frais de logement de l'enfant étudiant.

2. Pôle Emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi sont en charge de l'accompagnement des mobilités des demandeurs d'emploi

En août 2015, la France métropolitaine compte 3,6 millions de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi en catégorie A, dont 1,9 million d'hommes et 1,7 million de femmes, 0,5 million de moins de 25 ans, 0,9 million de 50 ans et plus. On comptait 5,4 millions de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi en catégories A, B et C dont 2,4 millions de demandeurs d'emplois de longue durée. Toutes catégories confondues (de A à E), on comptait 5,4 millions de demandeurs d'emploi.

En matière d'indemnisation, 2,4 millions de demandeurs d'emploi étaient indemnisés au titre de l'assurance chômage (allocation d'aide au retour à l'emploi, etc.), et 0,5 millions au titre de la solidarité (allocation de solidarité spécifique, etc.).

Encadré 6 : Les catégories des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi

Les demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi sont répartis en cinq catégories statistiques :

- catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie), sans emploi ;
- catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

L'article L. 5312-1 du code du travail assigne explicitement à Pôle Emploi la mission de *« faciliter la mobilité géographique et professionnelle »* des personnes en recherche d'emploi. Les missions locales le font dans le cadre de leur mission d'accompagnement social et professionnel des jeunes de 16 à 25 ans, dont une partie lui est orientée par Pôle Emploi. La mobilité géographique des demandeurs d'emploi peut par ailleurs faire intervenir différents acteurs participant au SPE, notamment l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et les collectivités territoriales au titre notamment de leurs compétences en matière de formation professionnelle ou d'insertion.

En raison de ses spécificités, la mission n'a en revanche pas retenu dans son champ d'investigation la mobilité des travailleurs en situation de handicap et l'action du réseau Cap Emploi dans ce domaine. Elle n'a par ailleurs pas approfondi l'analyse des dispositifs mis en place par les structures spécialisées dans l'accompagnement des personnes en insertion (PLIE ou structures d'insertion par l'activité économique) d'où beaucoup d'initiatives ont émergé pour favoriser la mobilité quotidienne des publics en difficulté (*cf.* notamment, en annexe I, Le Breton, 2005).

2.1. L'accompagnement du demandeur d'emploi inclut la définition contractuelle d'une zone géographique de recherche d'emploi, encadrée juridiquement par les critères de l'offre raisonnable d'emploi (ORE).

2.1.1. D'après les dispositions du code du travail, la zone géographique de recherche d'emploi est définie dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et constitue un des éléments de caractérisation d'une ORE.

L'inscription individuelle à Pôle Emploi est marquée par la conclusion, entre l'établissement et le demandeur d'emploi, d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

L'article L. 5411-6 du code du travail dispose que « *Le demandeur d'emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi est orienté et accompagné dans sa recherche d'emploi par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1. Il est tenu de participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1, d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi telles que définies aux articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3.* »

Dans les quinze jours qui suivent l'inscription à Pôle Emploi, **un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) est élaboré entre le demandeur d'emploi et son conseiller**.

Le PPAE précise :

- la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché ;
- la zone géographique à privilégier ;
- le niveau de salaire recherché.

Le PPAE tient compte de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale et du marché du travail local. Il précise également les engagements de Pôle Emploi, notamment en termes d'accompagnement, de formation et d'aide à la mobilité.

L'article L. 5411-6-2 prévoit que « *La nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, tels que mentionnés dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi, sont constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi*. ».

L'article L. 5411-6-3 du code du travail dispose que « *Le projet personnalisé d'accès à l'emploi est actualisé périodiquement. Lors de cette actualisation, les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi sont révisés, notamment pour accroître les perspectives de retour à l'emploi.* »

Si un demandeur d'emploi refuse de participer à l'élaboration ou à la mise à jour du PPAE, il est radié de Pôle Emploi en application de l'article L. 5412-1 du code du travail.

La mise à jour du PPAE inclut la mise à jour de l'offre raisonnable d'emploi.

Les évolutions obligatoires prévues par le code du travail (article L. 5411-6-3) sont les suivantes :

- après 3 mois d'inscription, une offre raisonnable d'emploi est définie par la compatibilité avec les qualifications et compétences professionnelles et une rémunération d'au moins 95 % du revenu antérieur. Après 6 mois, ce taux passe à 85 %. Après un an, la rémunération jugée raisonnable est portée au niveau du revenu de remplacement perçu par le demandeur d'emploi.
- en ce qui concerne la zone géographique, **après six mois d'inscription, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi impliquant un trajet en transport en commun d'une heure maximum ou une distance à parcourir de 30 kilomètres maximum**.

L'article L. 5412-1 du code du travail prévoit que : « *Est radiée de la liste des demandeurs d'emploi, dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'État, la personne qui :*

1° Soit ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ;

2° Soit, sans motif légitime, ***refuse à deux reprises une offre raisonnable d'emploi*** *mentionnée à l'article L. 5411-6-2 (…)* ».

La circulaire DGEFP n° 2008-18 du 5 novembre 2008 relative à la mise en œuvre du PPAE et à l'ORE précise que :

« *Le refus d'emploi peut notamment être constitué par :*

– le refus d'une mise en relation ;

– la non-présentation à un entretien avec un employeur, dès lors que le demandeur d'emploi avait la possibilité de s'y rendre ;

– le refus exprimé à l'employeur.

Le refus d'offre raisonnable d'emploi n'est cependant caractérisé qu'en absence de motif légitime.

Le motif légitime présenté par le demandeur d'emploi qui refuse une offre répondant aux critères de l'offre raisonnable d'emploi doit être justifié par écrit. »

L'article R. 5412-5 du code du travail, issu de l'article 5 du décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi, précise les dispositions législatives précitées :

« *La radiation de la liste des demandeurs d'emploi entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription :*

1° Pendant une période de quinze jours lorsque sont constatés pour la première fois les manquements mentionnés au 1° (…) de l'article L. 5412-1. En cas de manquements répétés, cette période peut être portée à une durée comprise entre un et six mois consécutifs ;

2° Pendant une période de deux mois lorsque sont constatés pour la première fois les manquements mentionnés aux 2° (…) de l'article précité. En cas de manquements répétés, cette période peut être portée à une durée comprise entre deux et six mois consécutifs ; (…) ».

L'article R. 5426-3 du code du travail prévoit que la radiation pour refus de deux ORE s'accompagne de **la suppression du revenu de remplacement pour une durée de deux mois**. En cas de répétition de ces mêmes manquements, le revenu de remplacement du demandeur d'emploi est supprimé pour une durée de deux à six mois ou bien de façon définitive

2.1.2. La zone géographique de recherche d'emploi est définie à l'occasion de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) et peut évoluer lors de l'actualisation du PPAE.

Le PPAE, qui a vocation à encadrer et orienter le parcours de recherche et de reprise d'emploi de l'intéressé, comprend parmi ses principaux éléments la zone géographique de recherche d'emploi du demandeur[33]. Ce périmètre, exprimé sous la forme d'un temps de trajet ou d'une distance maximale de prospection par rapport au domicile de l'intéressé, revêt une importance particulière puisque, d'une part, il constituera, au moins pendant les six premiers mois d'inscription du demandeur d'emploi, l'un des principaux éléments de définition de l'offre raisonnable d'emploi et, d'autre part, il orientera l'information, le conseil et le placement de l'intéressé par son conseiller référent.

La conclusion du PPAE doit être précédée d'une démarche visant à un diagnostic partagé de la situation globale du demandeur d'emploi. La mobilité géographique, pendulaire et résidentielle, de ce dernier est abordée dans le cadre de ce diagnostic *via* l'interrogation du demandeur sur sa zone géographique de recherche privilégiée, le ou les moyens de transport qu'il utilise et ses contraintes particulières en termes de disponibilité horaire et de capacités de déplacement.

En fin de diagnostic, le conseiller Pôle Emploi confronte les différents éléments recueillis au marché de l'emploi sur le périmètre géographique fixé avec le demandeur. Ce travail est principalement effectué à partir du système informatique de rapprochement (SDR) des offres et demandes d'emploi ainsi que du module Information sur le marché du travail (IMT) mis en place par Pôle Emploi à partir de sa base de données nationale. Si la zone géographique indiquée par le demandeur montre un retour à l'emploi potentiellement difficile, le conseiller doit informer l'intéressé des perspectives d'emploi plus importantes existant dans un périmètre plus large, voire dans des territoires éloignés, et peut sur cette base l'inciter à élargir sa zone géographique de recherche.

À l'issue de ce diagnostic, un « plan d'action », visant à mobiliser l'offre de services de Pôle Emploi, peut en cas de nécessité être proposé au demandeur d'emploi dans le cadre du conseil en évolution professionnelle. Une prestation d'une durée de six mois, dénommée « Trajectoire vers l'emploi », qui inclut, parmi d'autres axes, le sujet de la mobilité géographique, peut être proposée à l'intéressé.

Encadré 7 : Définition de la zone géographique de recherche d'emploi et traitement des questions de mobilité dans l'EID selon le guide du conseiller de Pôle Emploi

Le « guide du conseiller – entretien d'inscription et de diagnostic » appliqué par les conseillers Pôle Emploi lors du premier entretien en face-à-face avec le demandeur d'emploi séquence cet entretien selon les principales phases suivantes :

- vérification de l'identité et de l'accès au marché du travail du demandeur et validation de son inscription ;
- vérification de la complétude de la demande d'allocation et traitement des rejets/reprises d'allocation ;
- élaboration d'un diagnostic reposant sur les axes suivants :

[33] Les deux autres composantes majeures du PPAE sont le type d'emploi recherché et la rémunération souhaitée.

- explorer la situation du demandeur, en quatre « actes clefs » :

  - questionner le demandeur d'emploi sur son profil professionnel, l'emploi qu'il recherche, ses démarches de recherche d'emploi, sa situation personnelle ;

  - confronter les informations recueillies au marché du travail ;

  - repérer les freins et atouts du demandeur d'emploi ;

  - apprécier l'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi ;

- déterminer le profil du demandeur d'emploi ;

- construction d'un « plan d'action » ;
- rechercher des offres et mise en relation.

Au niveau de l' « acte » « Élaborer le diagnostic », le thème de la mobilité géographique du demandeur d'emploi est abordé via les sous-actions :

- « questionner le demandeur d'emploi », à travers les 6 questions suivantes (sur 46) :

- sur le thème « Projet/emploi recherché » :

  - dans quelle zone géographique recherchez-vous ?

  - quel permis de conduire possédez-vous ?

  - quel moyen de transport utilisez-vous ?

- sur le thème « Situation personnelle » :

  - comment faites-vous pour vous déplacer ?

  - qu'avez-vous prévu pour la garde de vos enfants ?

  - y-a-t-il des exigences qui vous posent problème (horaires, disponibilité, déplacements) ?

- « apprécier l'autonomie du demandeur » (afin de « repérer les éléments factuels / objectifs et les éléments plus subjectifs mais objectivables de l'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi »), à travers une question (sur 47) :

- savoir –faire : Capacité à se déplacer : le demandeur a-t-il les moyens matériels et financiers de se déplacer sur son/ses territoires de recherche ?

- la rubrique finale du diagnostic, « Déterminer le profil du demandeur d'emploi », vise à « définir avec le demandeur d'emploi un profil adapté au marché du travail ». Cette rubrique se subdivise notamment selon les phases suivantes :

- confronter au marché du travail les éléments recueillis lors de l'analyse ;

- repérer l'adéquation ou les écarts entre la situation du demandeur et les caractéristiques du marché :

  - l'emploi recherché et l'existence de besoins des entreprises ;

  - le salaire, le type de contrat (CDI ou CDD, temps plein ou partiel), le profil du demandeur (compétences, connaissances, formation) ;

  - les techniques de recherche d'emploi utilisées et les méthodes de recrutement dans son domaine d'activité (marché ouvert/marché caché).

- élargir les possibilités d'emploi, en cas de retour à l'emploi potentiellement difficile (transfert de compétences, mobilité géographique, salaire).

L' « acte » « Construire le plan d'action », se subdivise notamment en :

- « Déterminer les axes de travail » :

- problématique « recherche d'emploi », et ses trois axes de travail principaux associés : retour direct à l'emploi, techniques de recherche d'emploi et stratégie de recherche d'emploi ; la mobilité géographique constitue l'un des thèmes de cette problématique, *via* notamment l'une des offres de prestations auxquelles peut renvoyer le plan d'action (*cf. infra*) ;

- problématique « mobilité professionnelle » (adaptation au marché du travail et élaboration du projet professionnel) : la mobilité géographique n'est pas concernée par cette problématique, qui porte essentiellement sur les besoins de formation, voire de réorientation/reconversion sectorielle du demandeur ;

- problématique « Freins périphériques à l'emploi » *(« Le demandeur est confronté à des difficultés périphériques à l'emploi qui doivent être prises en charge préalablement ou conjointement à toute démarche d'insertion professionnelle. »*) : la mobilité géographique ne paraît pas concernée par cette problématique, qui porte sur « les difficultés sociales et personnelles » du demandeur et pour laquelle l'offre de services mobilisable du plan d'action construit en aval ne contient pas de prestations sur ce thème (*cf. infra*) ;

- « Prédéfinir la modalité d'accompagnement » : cette phase vise à répartir les demandeurs d'emploi entre les trois types d'accompagnement de Pôle Emploi (par ordre croissant d'éloignement de l'emploi : « suivi », « guidé » et « renforcé ») ; chacune de ces formes d'accompagnement est susceptible de faire l'objet d'une prestation incluant la dimension mobilité géographique (*cf. infra*) ;
- « Construire le plan d'action avec le demandeur et mobiliser l'offre de services de Pôle Emploi » : au sein de la grille de l'« offre de services prioritairement mobilisable » pour chaque problématique du plan d'action défini précédemment, une seule prestation paraît inclure la mobilité géographique : trajectoire vers l'emploi (TVE). Elle est mentionnée s'agissant des problématiques « techniques de recherche d'emploi », « stratégie de recherche d'emploi » et « adaptation au marché du travail ». La prestation TVE est destinée, selon le support du module de formation interne à Pôle Emploi « Mobiliser les prestations, aides et mesures à l'emploi » communiqué à la mission, aux *« demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, en chômage de longue durée, sans difficultés périphériques à l'emploi, notamment demandeurs d'emploi dont le retour à l'emploi nécessite une mobilité professionnelle et/ou géographique, demandeurs d'emploi sortis de contrats aidés, publics ZUS »*. D'une durée de 6 mois, elle vise à *« accompagner de manière intensive un demandeur d'emploi pour le placer rapidement dans l'emploi ».* Elle a pour format : un rendez-vous individuel en face-à-face par semaine, un regroupement collectif et d'« autres contacts ». Cette prestation n'est pas dispensée directement par Pôle Emploi mais fait l'objet de marchés avec des prestataires extérieurs.

Plusieurs observations peuvent être formulées concernant cette phase du parcours :

- il ressort des documents internes à Pôle Emploi sur l'organisation de cette phase, ainsi que des entretiens conduits par la mission, que la mobilité géographique ne fait pas toujours partie des thématiques essentielles parmi les différents points du diagnostic de la situation du demandeur d'emploi, ni parmi les leviers à mobiliser pour retrouver un emploi. Ce constat a fait l'objet d'une mention particulière du médiateur de Pôle Emploi dans son rapport sur l'année 2014 [34] ;
- l'évaluation de la capacité de mobilité géographique du demandeur d'emploi s'inscrit dans une procédure essentiellement déclarative ;

[34] "*Les informations relatives à la mobilité des demandeurs d'emploi ne sont pas toujours enregistrées dans le système informatique des conseillers. En conséquence, ils omettent parfois de mentionner et/ou de proposer l'aide à la mobilité, lorsqu'ils reçoivent les demandeurs d'emploi dans l'accompagnement à la mise en œuvre de leur projet professionnel.*" (source : rapport annuel 2014 du médiateur de Pôle Emploi, mars 2015).

- le périmètre géographique de recherche et de reprise d'emploi du demandeur d'emploi repose sur une démarche essentiellement prescriptrice de sa part : si le conseiller peut l'inciter à élargir son périmètre géographique de prospection, l'intéressé se trouve fondamentalement placé en position d'en fixer lui-même l'étendue, au regard de contraintes qu'il évalue personnellement. Cette situation peut conduire un demandeur d'emploi à surestimer ses propres contraintes et, par suite, limiter son périmètre de recherche ;

Au cours de la phase d'accompagnement par Pôle Emploi suivant cette première étape, la mobilité du demandeur d'emploi est susceptible d'évoluer lors des actualisations de son PPAE : le document conclu lors de l'inscription est actualisé au moins tous les trois mois dans l'objectif d'accroître les perspectives de retour à l'emploi de l'intéressé. Par ailleurs, le code du travail[35] prévoit qu'après six mois d'inscription à Pôle Emploi, est obligatoirement considérée comme une offre raisonnable d'emploi, dont deux refus devraient être sanctionnés par une radiation de la liste des demandeurs d'emploi, une offre impliquant un trajet en transports en commun d'une heure maximum ou une distance à parcourir de 30 kilomètres.

L'impact de ces procédures et dispositions juridiques sur l'élargissement du périmètre de mobilité du demandeur d'emploi apparaît toutefois limité :

- les actualisations de PPAE en matière de périmètre de mobilité reposent sur l'acceptation par le demandeur d'emploi d'une modification des paramètres de distance et de durée fixés lors de l'élaboration du document ;
- le périmètre géographique de recherche minimal (une heure ou 30 kilomètres) n'est exigé qu'après une période d'inscription de six mois ;
- la bascule sur le périmètre de recherche minimal après six mois d'inscription prévu par la législation n'apparait pas emporter de conséquences réelles au regard de la très rare mise en œuvre des sanctions pour refus de deux ORE (*cf. infra*)[36].

Encadré 8 : Les systèmes d'information d'aide à la recherche d'emploi de Pôle Emploi

Pôle Emploi a mis en place des outils numériques (dont certains sont en cours de développement) afin de fournir une information riche aux demandeurs d'emploi.

Les conseillers Pôle Emploi disposent tout d'abord d'un applicatif dédié au rapprochement entre les offres et demandes d'emplois enregistrées par l'établissement. Ce **système de rapprochement (SDR)** prend en compte l'ensemble des éléments du profil du demandeur (à partir de l'application AUDE) et de l'offre (à partir de l'application DUNE).

Les principaux « blocs » de rapprochement utilisés par l'applicatif sont :

- Emploi/métier (domaine professionnel, appellation ROME, qualification) ;
- Mobilité et lieu de travail ;
- Contrat et salaire ;
- Formation (niveau de formation) ;
- Connaissances (langue, informatique) ;
- Critères complémentaires.

[35] Article L. 5411-6-3 du code du travail.

[36] Cette faible incidence réelle du délai de mobilité minimale prévu par le code du travail trouve une illustration dans le fait que des distance et durée de trajet vers l'emploi inférieures aux seuils prévus par la loi ne sont pas, à l'issue des six premiers mois d'inscription, automatiquement relevés au niveau des minimums légaux dans l'application informatique de suivi du PPAE de Pôle Emploi.

Au sein du bloc « lieu de travail et mobilité », le SDR compare la mobilité acceptée par le demandeur dans son dossier AUDE et le lieu de travail de l'offre saisie dans DUNE. À l'issue de cette opération, l'employeur obtient des profils de demandeurs acceptant le lieu de travail proposé.

Dans le dossier AUDE, la mobilité acceptée par le demandeur d'emploi peut être exprimée en temps (heures/minutes) ou en distance (kilomètres). Quand elle est exprimée en temps, une conversion en distance équivalente est appliquée lors du rapprochement, selon les règles suivantes :

- communes proches de Paris (environ 20 km) : 1 heure = 20 km ;
- communes entre 21 km et 45 km de Paris : 1 heure = 45 km ;
- autres cas : 1 heure = 60 km.

Le SDR restitue :

- à 100 % quand le lieu de travail de l'offre correspond à la mobilité acceptée du demandeur (commune et rayon accepté) ;
- avec un score dégressif de 100 % à 0 %, quand le lieu de travail de l'offre se situe à une distance dépassant de 30 % maximum le rayon de mobilité acceptée du demandeur ;
- au-delà de l'élargissement de 30 %, les résultats ne sont pas restitués.

Des règles spécifiques concernent les villes de Paris et Lyon : afin de favoriser la mobilité des demandeurs *intra-muros* et dans les alentours de ces villes, celles-ci sont considérées comme une ville unique sans tenir compte des arrondissements. Le SDR restitue les offres de Paris et Lyon, tous arrondissements confondus, à 100 % aux demandeurs habitant la ville.

Pôle Emploi met par ailleurs à disposition des demandeurs d'emploi et du public, sur son site Internet, des outils d'information à destination des demandeurs d'emploi :

- **moteur de recherche d'offres d'emploi** à partir des offres de Pôle Emploi et de celles de ses 71 partenaires, l'opérateur s'étant positionné comme « agrégateur » d'offres ;
- espace **« Information sur le marché du travail » (IMT)**, qui offre des informations sur le marché du travail pour un métier, un secteur d'activité ou une région (nombres d'offres et de demandeurs d'emploi sur les douze derniers mois, salaires pratiqués, présentation des métiers proches permettant d'envisager une mobilité professionnelle, informations éditoriales sur un secteur et « météo de l'emploi » d'une région). La « météo de l'emploi » d'une région comprend la liste des métiers les plus recherchés par département, les quatorze secteurs de la région présentant les plus gros volumes d'offres (avec un lien vers les offres d'emploi) et les informations sur le marché du travail spécifiques à chaque région (situation de l'intérim, accès aux résultats de l'enquête BMO, recrutements en nombre, événements divers liés à l'emploi).

Pôle Emploi a enfin présenté à la mission le projet **« La bonne boîte »** le 16 novembre 2015. Ce projet consiste à élaborer puis mettre à la disposition des demandeurs d'emploi un outil prédictif des embauches à venir des entreprises. Ainsi, un demandeur d'emploi pourrait avoir connaissance de la liste des entreprises susceptibles d'être intéressées par son profil dans les prochains mois, sur le type de poste qu'il recherche et dans un secteur géographique défini.

Il est précisé qu'il ne s'agit pas des offres effectives d'emploi émises par les entreprises, mais d'une prédiction des entreprises susceptibles d'embaucher, sur une base probabiliste. Il ne dépend pas de l'émission effective d'offres d'emploi et devrait être en capacité d'anticiper y compris les embauches qui ne passent pas par des offres publiées. L'objectif de cet outil est d'orienter les candidatures spontanées des demandeurs d'emploi vers les entreprises les plus susceptibles d'y répondre favorablement. D'un point de vue technique, ce projet est fondé sur l'analyse de données relatives aux déclarations préalables à l'embauche (DPAE) par les entreprises et sur le profil de ces entreprises (secteur, taille, chiffre d'affaire, etc.).

Pôle Emploi a également présenté un projet relatif à la diffusion de l'information sur les formations, « La bonne formation », incluant à terme des informations relatives à la probabilité de reprise d'emploi à la suite des différentes formations.

Source : Pôle Emploi, mission.

2.1.3. Les sanctions pour refus de deux offres raisonnables d'emploi (ORE) ne sont pas appliquées mais le contrôle de la recherche d'emploi intègre le contrôle de la zone géographique de recherche

2.1.3.1. Les sanctions pour deux offres raisonnables d'emploi ne sont pas utilisées par Pôle Emploi dans le cadre du contrôle des demandeurs d'emploi

Le nombre de sanctions prises en application des dispositions législatives et réglementaires relatives au refus d'offres raisonnables d'emploi, qu'elles se fondent sur le type d'emploi, le salaire ou la mobilité géographique, apparaît **très limité au cours des dernières années**. À titre d'exemple, en 2014, ce nombre s'est limité à 55.

La mission a recueilli, notamment au cours de ses déplacements dans des agences locales de Pôle Emploi, plusieurs types de facteurs susceptibles d'expliquer la faible application effective du dispositif juridique afférent aux refus d'ORE :

- complexités pour retracer avec exactitude le parcours du demandeur d'emploi : l'obligation de deux refus successifs d'ORE avant de prendre une sanction prévue par le code du travail implique une durée de suivi détaillée et longue des offres successivement proposées à l'intéressé ; cet obstacle semble toutefois devoir être relativisé au regard des capacités d'archivage des outils informatiques mis à disposition des conseillers Pôle Emploi ;
- difficulté à identifier la réalité des refus d'ORE par le demandeur d'emploi : ce point apparaît particulièrement prégnant, la caractérisation d'un tel refus nécessitant le recueil d'informations précises sur les circonstances ayant conduit à l'absence d'embauche du demandeur à la suite de sa mise en relation avec l'employeur à l'origine de l'offre. Il apparaît en effet que pour être opposable sur un plan juridictionnel, une sanction pour double refus d'ORE doit reposer sur la démonstration que le demandeur d'emploi :
  - a été mis en relation avec un employeur offrant une offre d'emploi correspondant entrant dans le champ de chacun des critères de l'ORE propre à ce demandeur au moment de la mise en relation (caractéristiques de l'emploi, rémunération, éloignement) ; ce point renvoie à l'identification claire et au traitement spécifique par le conseiller référent de Pôle Emploi des mises en relation demandeur d'emploi-employeurs relevant directement d'une ORE ;
  - s'est vu proposer une embauche ferme (promesse d'embauche) par l'employeur lors ou à la suite de cette mise en relation ; ce point nécessite que :
    - le demandeur d'emploi, dans le cadre de la mise en relation concernant une ORE susceptible de conduire à une sanction en cas de refus, adopte une démarche susceptible de conduire à une proposition d'embauche ;
    - l'employeur rende systématiquement et en détail compte à Pôle Emploi de l'offre d'embauche présentée au demandeur, ou des motifs en lien avec la démarche du demandeur l'ayant conduit à ne pas présenter une telle offre ;
  - a refusé la proposition d'embauche qui lui était faite sans motif légitime ou a fait obstacle par son seul comportement et de manière non justifiée à ce que cette embauche lui soit proposée. Ce point renvoie à la qualité du suivi par Pôle Emploi de la mise en relation en cas d'ORE potentielle, et notamment à la fiabilité du renseignement par le conseiller référent du champ du système informatique spécifiquement destiné à identifier les refus d'ORE.
- manque de moyens en temps des conseillers Pôle Emploi, au regard de l'ampleur de leur portefeuille, pour mener les démarches permettant de caractériser un refus d'ORE.

2.1.3.2. La définition de zone géographique de recherche d'emploi est contrôlée de manière plus globale dans le cadre du contrôle de la recherche d'emploi.

Pôle Emploi a déployé à l'automne 2015 un dispositif de contrôle de la recherche d'emploi (CRE) avec 200 conseillers dédiés à cette tâche.

La mission s'est entretenue avec les services de la direction générale de Pôle Emploi et une des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi. Cette modalité de contrôle se traduit en premier lieu par une étude approfondie du dossier du demandeur d'emploi, puis si nécessaire par l'envoi d'un questionnaire à l'intéressé et, enfin, par un contact téléphonique si les éléments précédemment recueillis ne démontrent pas une recherche avérée. La principale sanction susceptible d'être appliquée à l'issue de cette procédure est la radiation pour une durée de 15 jours pour « incapacité à justifier ses recherche d'emploi ». Sur le plan spécifique de la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, cette procédure peut notamment aboutir à la mise en conformité de son PPAE avec l'exigence de périmètre minimal de recherche prévu par la réglementation après six mois d'inscription ou, en cas de périmètre de recherche manifestement trop restreint au regard de la réalité du marché du travail, par une extension de ce périmètre tenant compte des freins à la mobilité de l'intéressé et des aides à sa disposition. Le refus d'actualisation du PPAE peut être sanctionné par une radiation de deux mois de la liste des demandeurs d'emploi.

Selon les déclarations recueillies par la mission, le contrôle de l'application du régime juridique de l'ORE ne fait pas partie des missions du CRE. Les interlocuteurs de la mission ont à cet égard mis en avant le fait que le CRE intervenant postérieurement aux démarches individuelles susceptibles d'avoir donné lieu à un refus d'ORE, il ne serait pas en mesure de mener les investigations permettant d'objectiver un éventuel manquement.

Toutefois, les critères définissant l'ORE sont utilisés dans le cadre du contrôle de la recherche effective d'emploi : un refus d'ORE, lorsqu'il est identifié, participe au faisceau d'indices permettant de caractériser l'insuffisance de la recherche d'emploi. La définition géographique de l'offre raisonnable d'emploi est par ailleurs utilisée pour apprécier le périmètre de recherche du demandeur d'emploi et peut être rappelée et opposée au demandeur d'emploi pour actualiser la zone de recherche géographique inscrite dans le PPAE.

2.2. Pôle Emploi et les missions locales disposent d'aides financières et de prestations de service destinées à lever les freins à la mobilité des demandeurs d'emploi

2.2.1. Les aides à la mobilité de Pôle Emploi ont fait l'objet d'une réforme récente

Pôle Emploi offre aux demandeurs d'emplois un ensemble de prestations en matière d'aide à la mobilité, se répartissant entre :

- **des aides aux déplacements** (ou « aides à la mobilité » au sens strict) occasionnés par la recherche d'emploi, la reprise d'emploi ou le bénéfice d'une formation professionnelles éloignée (96,7 M€ en 2014, soit 87 % des dépenses d'aides à la mobilité) ;
- **des aides à la garde d'enfant pour parent isolé (AGEPI)** en cas de reprise d'emploi (AGEPI, 2,6 M€ en 2014, soit 2 %) ;
- **des aides au permis de conduire** (11,9 M€ en 2014, soit environ 11 %).

Ces aides représentent 15 % des dépenses d'intervention de Pôle Emploi en faveur des demandeurs d'emploi, qui s'élèvent à 732M€ en 2014[37].

Les aides au déplacement et l'AGEPI ont été récemment réformées : alors que ces dispositifs reposaient jusqu'en 2014 sur une délibération n° 2008/04 du 19 décembre 2008, un nouveau dispositif a été institué à compter du 20 janvier 2014 par délibération du conseil d'administration de Pôle Emploi n° 2013-15 du 20 mars 2013. Il repose sur les principes suivants :

- **l'harmonisation des critères d'attribution des aides aux déplacements et de l'AGEPI** : en dehors des possibilités de dérogations, les aides sont attribuées aux personnes non indemnisées ou bénéficiaires d'une allocation de retour à l'emploi (ARE) inférieure ou égale au montant minimal. En cas de reprise d'emploi, la durée de prise en charge a été ramenée de trois à un mois, tandis que le champ de contrats de travail concernés a été élargi aux contrats de trois à six mois ;
- **la possibilité de déroger à ces critères au niveau local** : les conseillers bénéficient désormais d'une marge de manœuvre dérogatoire destinée à adapter l'attribution des aides aux situations spécifiques des demandeurs d'emploi[38]. Ce dispositif dérogatoire repose sur la possibilité pour de distribuer des aides aux déplacements dérogatoires au sein d'une enveloppe globale ne devant pas dépasser :
  - 30 % du total annuel des aides octroyées au sein d'une agence ;
  - un plafond individuel annuel de 1 500 € (sur douze mois glissants).

Ces aides à la mobilité dérogatoires ont représenté en 2014 environ 19 % du montant total des aides à la mobilité délivrées, soit 15,7 M€. Elles ont représenté 72 % des dépenses réalisées dans le cadre de l'enveloppe de 5 % des dépenses régionales d'intervention dont la gestion est désormais déconcentrée[39].

Les aides au permis de conduire n'ont quant à elles pas été affectées par cette réforme.

L'application de ces nouvelles modalités d'attribution semble s'être traduite par :

- une baisse du volume global des aides, en particulier des aides au déplacement (- 23 % entre 2012 et 2014), qui constituent la plus grande part des dépenses ;
- une augmentation des bénéficiaires et du montant global des aides attribuées dans le cadre d'une recherche d'emploi (+132 % des montants d'aides entre 2012 et 2014), qui restent minoritaires en termes de montant, et une diminution des aides à la reprise d'emploi (-35 % entre 2012 et 2014), qui serait due en partie à la baisse du nombre de bénéficiaires d'aides au déménagement, devenues dérogatoires[40] ;
- un ciblage plus important sur les personnes peu ou pas indemnisées, en particulier les jeunes, souvent diplômés, et les bénéficiaires du RSA[41].

---

[37] Par délibération du 21 décembre 2012, le conseil d'administration de l'établissement a approuvé le principe d'une fongibilité complète des dépenses de la section III « Intervention », hors prestations cotraitées et prestations à financement spécifique. Ces enveloppes incluent les dépenses suivantes : aides à la mobilité ; aides au développement des compétences prestations sous-traitées ; accompagnement pour les cadres par des prestataires extérieurs.

[38] Délibération n°2013-17 du 20 mars 2013.

[39] Source : Pôle Emploi, présentation faite au conseil d'administration du 16 septembre 2015 sur la mise en œuvre et les premiers effets des dispositifs locaux. Les autres dispositifs locaux financés dans le cadre de cette enveloppe déconcentrée sont des prestations spécifiques ou des actions locales subventionnées.

[40] Pôle Emploi, « *Les (nouvelles) aides à la mobilité géographique, un recentrage sur les aides à la recherche d'emploi* », *Éclairages et synthèses*, août 2015, n°14

[41] Pôle Emploi, 2015, référence précitée.

Pour ce public, la nouvelle stratégie d'aide de Pôle Emploi est concomitante de l'extinction progressive de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) qui, après une diminution régulière des financements depuis 2011, n'est plus financée en 2015 par le Fonds national des solidarités actives. Une part non négligeable des aides attribuées constituaient des aides à la mobilité : selon le dernier bilan disponible, 50,4% des 56,8 M€ de crédits de l'APRE consommés en 2013 ont servi à financer des aides à la mobilité[42].

[42] Annexe 8 de l'instruction DGCS/SD5A/SD1C n° 2014-162 du 22 mai 2014 relative aux conditions d'emploi des crédits de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE).

Tableau 4 : Montant des dépenses d'intervention et des aides à la mobilité, au total et par demandeur d'emploi

Type de dépense	2013					2014				
	Montant (M€)	Part des dépenses d'intervention	Montant moyen par demandeur d'emploi (cat A, €)	Montant moyen par demandeur d'emploi (cat A, B et C, €)	Montant moyen par demandeur d'emploi (cat A à E, €)	Montant (M€)	Part des dépenses d'intervention	Montant moyen par demandeur d'emploi (cat A, €)	Montant moyen par demandeur d'emploi (cat A, B et C, €)	Montant moyen par demandeur d'emploi (cat A à E, €)
Dépenses d'intervention	**705**	**100 %**	**201**	**138**	**123**	**732**	**100 %**	**200**	**137**	**121**
dont aides à la mobilité	156,2	22 %	44	31	27	111	15 %	30	21	18
• *dont aides au déplacement* *dont formation*	141,7 *73*	20 % *10 %*	*21*	*14*	*13*	96,7 *58*	13,2 % *8 %*	*16*	*11*	*10*
• *dont AGEPI*	2,3	0,3 %				2,6	0,4 %			
• *dont permis de conduire*	12,2	1,7 %				11,9	1,6 %			

Source : Pôle Emploi, DARES, mission.

2.2.1.1. Le bénéfice d'aides à la mobilité de Pôle Emploi obéit essentiellement à une logique de guichet

L'information des demandeurs d'emploi relative aux aides à la mobilité emprunte deux canaux :

- le site internet de Pôle Emploi, qui précise l'ensemble des dispositifs d'aides à la mobilité ;
- les entretiens avec les conseillers Pôle Emploi, au cours desquels ces mêmes dispositifs peuvent être présentés dans l'hypothèse où la recherche ou la reprise d'emploi est susceptible de s'orienter vers un lieu de travail éloigné du domicile de l'intéressé.

Pour les aides au déplacement et l'AGEPI, une demande d'aide à la mobilité peut s'opérer dans l'espace réservé au demandeur d'emploi du site internet de Pôle Emploi ou sous « format papier » dans l'agence locale pour l'emploi (ALE) à laquelle il est rattaché. Au sein de l'ALE de Lyon visitée par la mission, la demande est déposée et instruite à l'accueil de l'agence.

Le conseiller du demandeur d'emploi est contacté par les services qui traitent la demande afin de contrôler la réalité de l'éloignement du lieu de recherche ou de reprise d'emploi. Si le demandeur remplit les critères prévus par le dispositif d'aide, celle-ci lui est accordée.

L'octroi d'une aide de manière dérogatoire nécessite en revanche l'autorisation du directeur de l'agence ou d'un de ses délégataires.

Les aides au permis de conduire relèvent de procédures d'attribution et de suivi spécifiques.

2.2.1.2. La performance des aides à la mobilité fait l'objet d'une évaluation statistique et économétrique sur la base de données d'enquête, qui pose cependant des difficultés méthodologiques non résolues à ce stade

La mission a observé que Pôle Emploi s'efforce d'évaluer la performance des aides à la mobilité géographique qu'il distribue. Cette évaluation repose principalement sur l'étude de la situation au regard de l'emploi (en emploi, en formation, en recherche d'emploi ou autre situation) des bénéficiaires de ces aides six mois après leur obtention[43]. Cette évaluation est effectuée sur une base annuelle à partir d'une enquête (quatre enquêtes ont été réalisées en octobre 2015). L'indicateur central retenu est le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires six mois après le bénéfice de l'aide.

La méthodologie employée repose sur des méthodes statistique (taux de reprise d'emploi des bénéficiaires six mois après le bénéfice de l'aide) et économétrique multifactorielle (qui permet de comparer les taux de retour des aides les unes par rapport aux autres, pour des individus « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en faisant abstraction des différences individuelles entre les bénéficiaires).

[43] « *Les nouvelles aides à la mobilité géographique - un recentrage sur les aides à la recherche d'emploi* » ; Éclairages et statistiques n° 14, août 2015.

Les résultats statistiques sont les suivants :

Graphique 1 : Situation des bénéficiaires six mois après l'attribution de l'aide

	En emploi	En formation	En recherche d'emploi	Autres cas	Total
Aide à la reprise	73%	2%	24%	1%	100%
AGEPI	46%	15%	37%	2%	100%
Aide au permis de conduire	29%	6%	61%	4%	100%
Aide aux déplacements	53%	5%	40%	2%	100%
Aide à la recherche d'emploi	45%	6%	47%	3%	100%
Ensemble	51%	5%	41%	3%	100%

Source : Pôle Emploi.

Six mois après l'attribution d'une aide, 51 % des bénéficiaires sont en emploi. Il est toutefois difficile de se prononcer de manière certaine sur l'efficacité des aides à partir de ces chiffres, dans l'absolu et comparativement. En effet, plusieurs limites méthodologiques peuvent être relevées :

- **les résultats de l'examen de la situation des bénéficiaires d'aides ne sont pas comparés à ceux des demandeurs d'emplois n'en ayant pas bénéficié**, ce qui ne permet pas d'en évaluer l'efficacité réelle. En effet, l'enquête ne porte que sur les bénéficiaires des aides : il n'y a donc pas de groupe témoin qui permettrait de connaître l'effet des aides par rapport à l'absence d'aide ;
- une partie des aides étant accordée dans le cadre d'une reprise d'emploi (aide à la reprise d'emploi), impliquant par hypothèse une embauche préalable au moment de leur obtention, **la situation de leurs bénéficiaires au regard de l'emploi six mois après attribution connait un biais important (par construction, il est plus probable qu'ils soient en emploi six mois après l'attribution de l'aide)** ;
- **l'efficacité des aides au permis de conduire n'est pas mesurée au regard de son objet même, c'est-à-dire l'obtention du titre**, mais au regard de la situation par rapport à l'emploi.

Ainsi, l'évaluation annuelle publiée par Pôle Emploi se rapproche davantage d'un suivi du parcours global des bénéficiaires des aides à la mobilité que d'une évaluation de la performance spécifique de ces aides.

Par ailleurs, l'étude de Pôle Emploi essaie de déterminer si le comportement des bénéficiaires des aides en matière de mobilité aurait été différent en l'absence d'aide :

- pour la plus grande partie des types d'aides distribuées par Pôle Emploi, une majorité des bénéficiaires interrogés ont déclaré qu'ils auraient accepté d'effectuer une démarche de mobilité (pour prendre un emploi, suivre une formation, se rendre à un entretien d'embauche ou à un concours) y compris en l'absence d'une telle aide :
  - pour l'AGEPI-emploi, c'est le cas de 76 % (15 % auraient hésité) ;
  - pour l'AGEPI-formation, c'est le cas de 61 % (17 % auraient hésité) ;
  - pour l'aide aux déplacements, c'est le cas de 52 % (28 % auraient hésité) ;
  - pour l'aide à la reprise d'emploi, c'est le cas de 69 % (18 % auraient hésité) ;

- s'agissant, des aides au permis de conduire, 59 % des interrogés ont déclaré qu'ils auraient refusé de passer cet examen s'ils n'avaient pas bénéficié de cette prestation : on peut donc penser que cette aide atteint son but de solvabilisation des candidats potentiels.

2.2.1.3. Pour l'année 2014, les nouvelles modalités d'attribution des aides aux déplacements de Pôle Emploi ont eu pour effet de réduire le coût et le nombre des aides distribuées et de réorienter les aides vers la recherche d'emploi

Le nouveau **dispositif de base** permet d'offrir différentes prises en charge de frais générés par les déplacements des demandeurs d'emploi (*cf.* détail des prestations et conditions d'obtention dans le tableau *infra*) :

- frais de déplacement routiers ;
- bons de transport et de réservation SNCF ;
- frais d'hébergement générés par le déplacement ;
- frais de restauration entrainés par le déplacement.

Les conditions d'attribution de ces aides aux demandeurs d'emploi (hors dérogation), désormais identiques s'agissant de chacune d'elles, ont fait l'objet de modifications substantielles : alors qu'elles étaient précédemment ouvertes aux demandeurs d'emploi indépendamment de leur situation au regard de l'indemnisation chômage, l'instauration de conditions de ressource s'est traduite par un recentrage vers les publics qui sont peu ou faiblement indemnisés. Cette modification, visant à cibler les publics qui en ont le plus besoin et par conséquent à éviter les « effets d'aubaine » qui étaient susceptibles d'affecter le précédent dispositif, a réduit les nombre de personnes éligibles hors dérogation.

Par ailleurs, les possibilités de déroger au régime d'aides de base portent sur les conditions d'attributions suivantes :

- catégorie du demandeur d'emploi ;
- ressources ;
- nature et durée du contrat ;
- durée de prise en charge.

La nature des frais pris en charge elle-même peut s'écarter du droit commun (*cf.* tableau *infra*).

Tableau 5 : Dispositif d'aides aux déplacements de Pôle Emploi

Intitulé	Conditions d'attribution	Détail
Frais de déplacement, dont bons de déplacement (forfait kilométrique)	- Catégorie de demandeur d'emploi (1 à 3, 4 "stagiaire formation professionnelle", 5 "contrat aidé" - Ressources : non indemnisation ou indemnisation jusqu'à l'ARE minimale (28,38 € / jour) - Distance : 60 km ou 2 heures A/R du domicile (20 km outre-mer) - Type de contrat (entretien d'embauche et reprise) : CDI ou CDD/CTT de + de 3 mois consécutifs - Durée : un mois maximum suivant la reprise d'emploi ; toute la durée de formation - Plafond annuel (glissant) : 5 000 € (y/c aides dérogatoires)	Déplacements ponctuels, quotidiens, hebdomadaires, mensuels 0,20 € par kilomètre A/R
Bons de transport et de réservation SNCF (Métropole)		Tarifs SNCF préférentiels : - SNCF facture 58 € à PE - reste à charge du demandeur d'emploi : 9 €
Frais d'hébergement		Plafond de 30 € par nuitée (sur justificatif) Sous plafond journalier
Frais de restauration		Montant forfaitaire : 6 € par jour
Aides dérogatoires	Limites : - jusqu'à 30 % des aides attribuées - enveloppe financière annuelle globale fixée par la DR - plafond annuel individuel (glissant) : 1 500 € (inclus dans le plafond de droit commun)	Dérogations au "droit commun" : - catégorie de demandeur d'emploi - ressources - nature et durée du contrat - durée de prise en charge - nature des frais "Autres natures de frais" (ex.) : - transport aérien ou carte d'abonnement transports en commun ; - véhicule : location, contrôle technique, réparations, assurance, inscription permis - déménagement - garde d'enfant (hors AGEPI) - matériel/vêtements - santé/esthétique

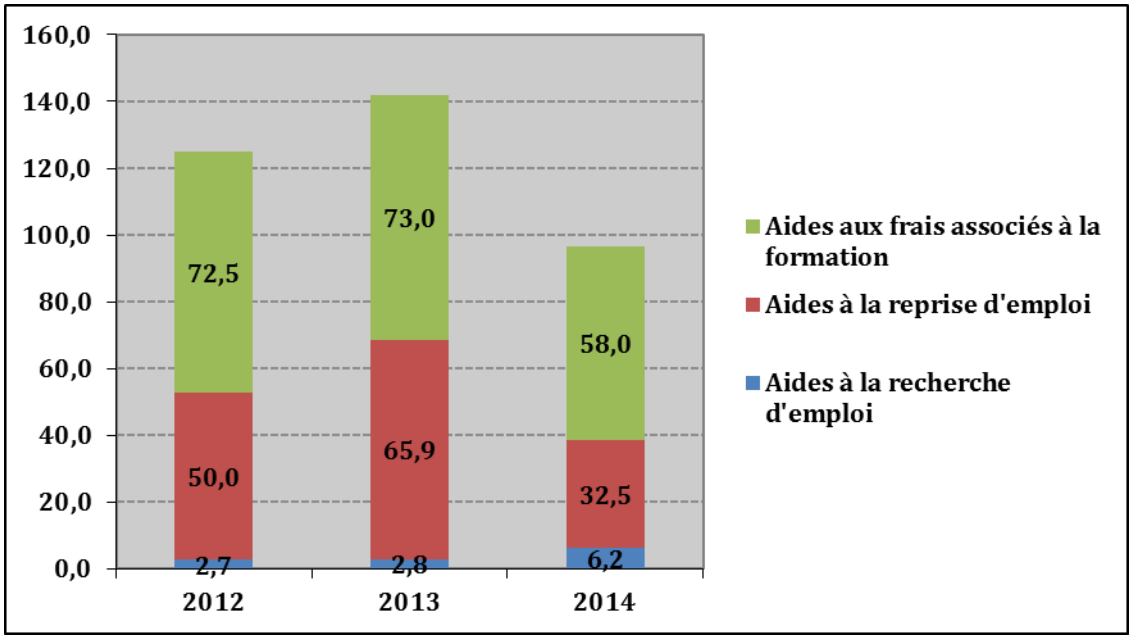
Source : Pôle Emploi.

La mission a observé que le nouveau dispositif d'aides à la mobilité mis en place par Pôle Emploi fait apparaître, y compris en y intégrant les aides à caractère dérogatoire, **une baisse du volume global de ces aides**.

Celles-ci sont en effet passées de 125,1 M€ en 2012 à 96,7 M€ en 2014, soit une diminution de 23 %. Cette baisse semble résulter de la nouvelle condition de ressources sur les effectifs de demandeurs d'emplois éligibles.

Au sein de ces volumes, **les aides aux frais associés à la formation (AFAF)**, soit l'application du dispositif aux demandeurs d'emploi devant se déplacer afin de suivre une formation, **constituent la majorité des dépenses**. Si le montant de ces aides, passé de 72,5 M€ à 58,0 M€, a diminué de 20 % entre 2012 et 2014, il a représenté en moyenne 56 % du total des aides aux déplacements sur la période (60 % en 2014).

Graphique 2 : Montants d'aides aux déplacements de Pôle Emploi (2012-2015, y compris dépenses dérogatoires)



Source : Pôle Emploi.

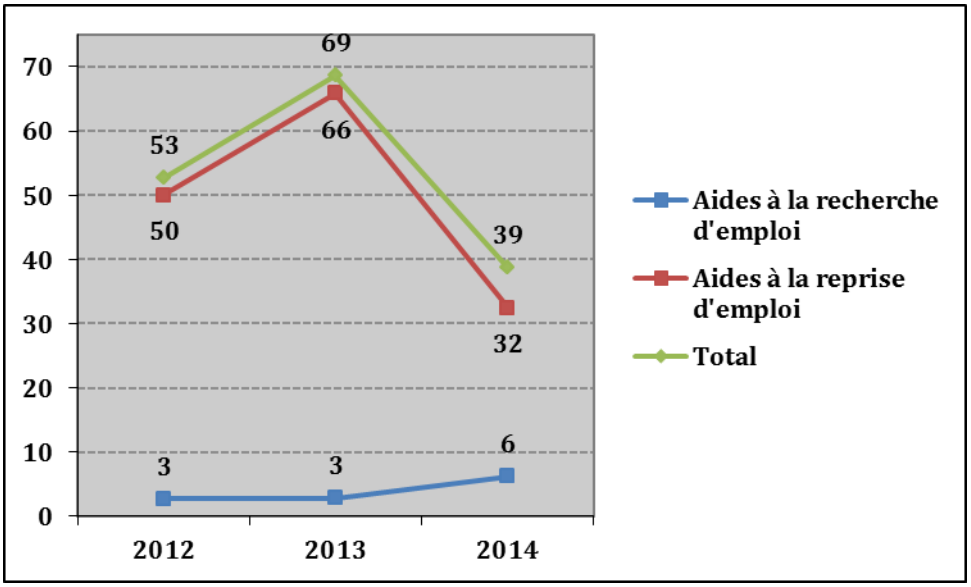
Tableau 6 : Montants d'aides aux déplacements de Pôle Emploi sur 2012-2015 (y compris dépenses dérogatoires)

En M€	2012	2013	2014	2014/2012 (%)	2015 (30 juin)
Aides à la recherche d'emploi	2,7	2,8	6,2	132 %	4,4
Aides à la reprise d'emploi	50,0	65,9	32,5	-35 %	12,7
Aides aux frais associés à la formation	72,5	73,0	58,0	-20 %	44,2
Total	**125,1**	**141,7**	**96,7**	**-23 %**	**61,3**

Source : Pôle Emploi.

Sur le seul périmètre des aides à la recherche et à la reprise d'emploi (ce périmètre d'analyse exclut les aides aux frais associés à la formation afin d'isoler celles des aides aux déplacements qui sont directement liées à un emploi, au cœur de la lettre de mission)**, la diminution du volume de dépenses s'établit à 26 %** sur 2012-2014. L'évolution des aides à la recherche et à la reprise d'emploi est représentée dans le graphique suivant :

Graphique 3 : Évolution des aides à la recherche et à la reprise d'emploi



Source : Pôle Emploi.

Les aides à la reprise d'emploi ont connu une baisse de 35 % entre 2012 et 2014, passant de 50,0 M€ à 32,5 M€. Elle pourrait s'expliquer par l'effet cumulé de la condition de ressources et de la réduction de deux tiers de la durée de prise en charge après reprise d'emploi ; **ces prestations ont toutefois représenté en moyenne 93 % du volume des aides sur le périmètre étudié sur la période** (84 % en 2014).

Les aides à la recherche d'emploi apparaissent quant à elles marginales en termes financiers : si elles ont augmenté de 132 % entre 2012 et 2014, passant de 2,7 M€ à 6,2 M€, leur part moyenne sur trois ans s'établit à 7 % sur le périmètre et atteint 16 % en 2014.

Les montants de dépenses 2015 disponibles, soit sur les six premiers mois de l'année, semblent confirmer certaines des tendances relevées sur les trois précédents exercices (augmentation des montants d'aides à la recherche d'emploi, diminution des aides à la reprise d'emploi). **Les montants 2015 à mi-année semblent également remettre en cause la tendance à la baisse des montants globaux constatés sur 2012-2014**. Eu égard à la saisonnalité marquée des rythmes de distribution de ces aides, il paraît toutefois difficile de tirer de ces chiffres à mi-année des conclusions consolidées.

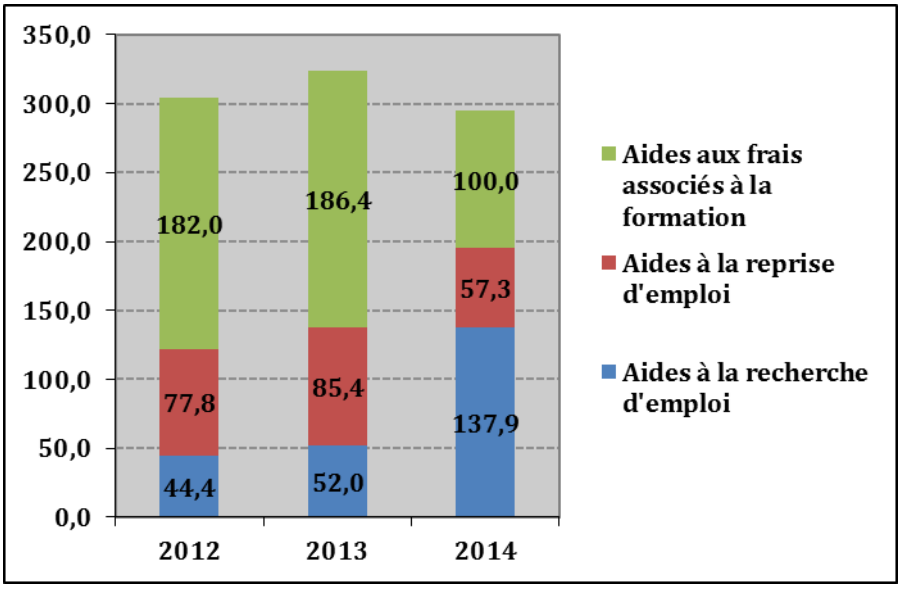
S'agissant du **nombre d'aides distribuées par Pôle Emploi**, on constate **une diminution de 3 % entre 2012 et 2014, d'environ 304 000 à environ 295 000**.

La période a été marquée par des évolutions importantes dans la répartition de ces aides :

- **les AFAF**, qui représentaient 60 % du nombre d'aides en 2012 avec 182 000 aides distribuées, ne correspondent plus qu'à 34 % des aides en 2014, avec 100 000 aides distribuées, soit **une baisse de 45 % sur la période** ;
- en cohérence avec le constat dressé en matière de dépenses, **les aides à la reprise d'emploi ont diminué de 26 %**, passant de 78 000 à 57 000 ;
- **les aides à la recherche d'emploi, qui avaient progressé de 44 000 à 52 000 entre 2012 et 2013, ont connu un très fort ressaut à environ 138 000 aides en 2014**. Elles ont ainsi représenté 47 % des aides distribuées au titre de cette année, alors qu'elles n'en représentaient que 15 % en 2012.

Cette nouvelle répartition par type d'aides semble résulter de la nouvelle orientation du dispositif des aides aux déplacements de Pôle Emploi vers les publics en recherche d'emploi (condition de ressources, durcissement du régime de la reprise d'emploi et allègement de la condition de durée de contrat).

Graphique 4 : nombres d'aides aux déplacements de Pôle Emploi sur 2012-2014 (y compris aides dérogatoires)



Source : Pôle Emploi.

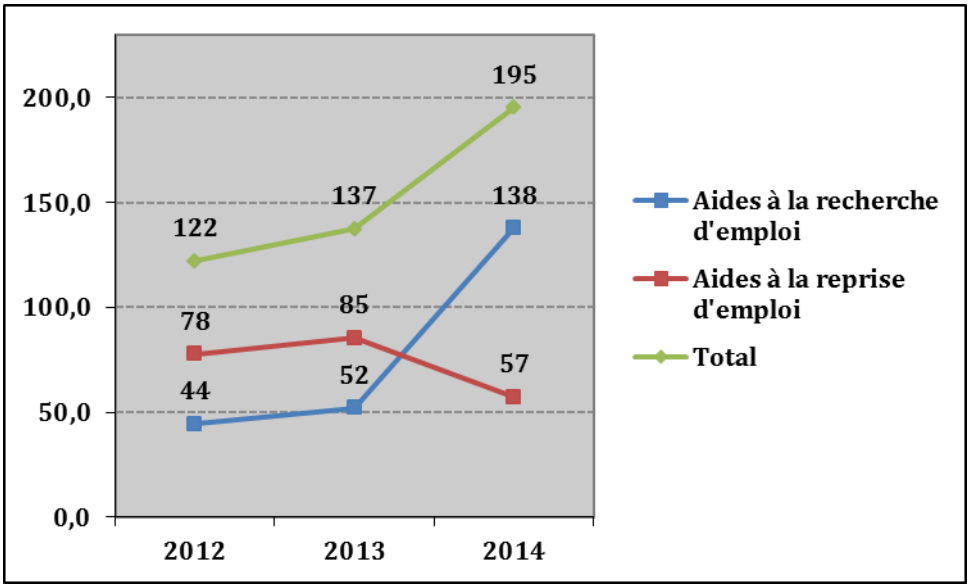
Tableau 7 : Nombres d'aides aux déplacements de Pôle Emploi sur 2012-2015 (y compris aides dérogatoires)

En milliers	2012	2013	2014	2014/2012 (%)	2015 (30 juin)
Aides à la recherche d'emploi	44,4	52,0	137,9	210 %	65,0
Aides à la reprise d'emploi	77,8	85,4	57,3	-26 %	27,8
Aides aux frais associés à la formation	182,0	186,4	100,0	-45 %	41,9
Total	**304,2**	**323,8**	**295,1**	**-3 %**	**134,7**

Source : Pôle Emploi.

Sur le périmètre des aides à la recherche et à la reprise d'emploi, le nombre des aides distribuées augmente de 60 % sur 2012-2014 (+ 42 % entre 2013 et 2014).

Graphique 5 : Nombres d'aides aux déplacements de Pôle Emploi sur 2012-2015 (y compris aides dérogatoires)



Source : Pôle Emploi.

L'analyse spécifique des nombres d'aides par type de prestations attribuées en 2014, première année d'application du nouveau dispositif d'aides à la mobilité, fait notamment apparaître les points suivants :

- **82 % du nombre total des aides aux déplacements sont attribués au titre du dispositif de base** ; le plafond de 30 % d'aides attribuées à titre dérogatoire n'a donc pas été saturé au cours de ce premier exercice du nouveau dispositif ;
- les aides à la recherche d'emploi constituent la majorité (53 %) du nombre total d'aides distribuées au titre du dispositif de base mais 18 % des aides octroyées dans le cadre du dispositif dérogatoire ; les montants moyens distribués sont très proches dans chacun des dispositifs (45 € et 46 €) ;
- les aides à la reprise d'emploi représentent 18 % du nombre d'aides distribuées au titre du dispositif de base mais 25 % des aides distribuées à titre dérogatoire ; 22 % des aides de ce types sont accordées à titre dérogatoire ;
- les AFAF représentent 29 % des aides distribuées dans le dispositif de base **mais 58 % de celles qui le sont dans le dispositif dérogatoire** ; **30 % des aides de ce type sont accordées à titre dérogatoire**.

Plus globalement, on note, s'agissant de l'impact en 2014 du nouveau dispositif d'aides à la mobilité que :

- **le dispositif de base montre une répartition des aides significativement modifiée, au profit des aides à la recherche d'emploi** :
  - les aides à la recherche d'emploi sont passées de 15 % et 16 % des aides aux déplacements attribuées en 2012 et 2013 à 53 % en 2014, soit + 37 points ;
  - les aides à la reprise d'emploi ont été ramenées de 26 % en 2012 et 2013 à 18 % en 2014, soit – 8 points ;
  - les AFAF sont passées de 60 % et 58 % sur 2012 et 2013 à 29 %, soit – 29 points ;
- **les impacts du dispositif dérogatoire sur le nombre total d'aides distribuées par type d'aides présentent de forts écarts :**
  - recherche d'emploi : + 7 % (+ 9 274 aides) ;
  - reprise d'emploi : + 29 % (+ 12 881 aides) ;

- AFAF : + 43 % (+ 30 257 aides) ;

- **le dispositif dérogatoire appliqué en 2014 présente un profil de répartition entre types d'aides tendant à reproduire celui de l'ancien dispositif unique appliqué jusqu'en 2013** (avec des montants moyens toutefois inférieurs) :
  - aides à la recherche d'emploi : 18 % en 2014 contre 16 % en 2013 ;
  - aides à la reprise d'emploi : 25 % en 2014 contre 26 % en 2013 ;
  - AFAF : 58 % en 2014, proportion égale à celle de 2013.

Ainsi, **le dispositif dérogatoire d'aides aux déplacements mis en œuvre en 2014 présente une tendance nette à contrebalancer l'impact du nouveau dispositif de base sur la répartition entre types d'aides, essentiellement au bénéfice des AFAF** (qui gagnent au total cinq points entre le dispositif de base et le total après attributions dérogatoires) et dans une bien moindre mesure à celui des aides à la reprise d'emploi (qui gagnent un point). Les aides à la recherche d'emploi perdent quant à elles six points à la suite des attributions dérogatoires.

Tableau 8 : Répartition selon les types d'aides aux déplacements de Pôle Emploi (2012-2014)

Type d'aide	2012	2013	2014		
			dispositif de base	dispositif dérogatoire	Total
Aides à la recherche d'emploi	15 %	16 %	53 %	18 %	47 %
Aides à la reprise d'emploi	26 %	26 %	18 %	25 %	19 %
Aides aux frais associés à la formation	60 %	58 %	29 %	58 %	34 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Pôle Emploi.

Les montants moyens des aides attribuées sur 2012-2014 font apparaître de très forts écarts entre types d'aides, en niveau comme en évolution sur la période :

- **les aides à la recherche d'emploi** sont en moyenne d'un niveau bien plus faible que les deux autres types d'aides et **en baisse de 25 % sur la période**, pendant laquelle elles ont été ramenées de 61 € à 45 € ; cette baisse n'est pas liée à l'introduction d'un dispositif dérogatoire en 2014, les montants moyens attribués au titre des dispositifs de base et dérogatoire au titre de cette année étant quasi-identiques (respectivement 45 € et 46 €) ;
- **les aides à la reprise d'emploi** s'élèvent en moyenne à 567 € en 2014, **en baisse de 12 % par rapport à 2012** ; cette évolution peut être en partie attribuée au montant moyen des aides de ce type attribuées à titre dérogatoire en 2014, qui s'est élevé à 328 € (contre 637 € en montant moyen de dispositif de base, représentant 78 % des aides de ce type attribuées) ;
- **les AFAF ont connu une forte croissance, de 46 %**, passant de 398 € à 580 € ; ce phénomène résulte essentiellement du niveau élevé des montants moyens attribués en régime de base en 2014, soit 723 € (ces prestations ont représenté 70 % du total des aides de ce type).

En raison de l'évolution des poids respectifs en nombre des différents types d'aides sur la période (notamment la très forte augmentation des aides à la recherche d'emploi, *cf. supra*), le montant moyen des aides aux déplacements a baissé de 20 % entre 2012 et 2014, de 411 € à 328 € par aide.

Tableau 9 : Montants moyens des aides aux déplacements de Pôle Emploi (y compris aides dérogatoires)

En euros	2012	2013	2014	2014/2012 (%)
Aides à la recherche d'emploi	61	54	45	-25 %
Aides à la reprise d'emploi	642	772	567	-12 %
Aides aux frais associés à la formation	398	392	580	46 %
Ensemble des aides	**411**	**438**	**328**	**-20 %**

Source : Pôle Emploi

Tableau 10 : Aides aux déplacements de Pôle Emploi en 2014

Montants en M€	Dispositif de base					Dispositif dérogatoire					Total		Part du dispositif de base	
	Dépenses	% des dépenses	Nombre d'aides	% du nombre d'aides	Montant moyen	Dépenses	% des dépenses	Nombre d'aides	% du nombre d'aides	Montant moyen	Dépenses	Nombre d'aides	Dépenses	Nombre d'aides
Aides à la recherche d'emploi	5,8	7 %	128 581	53 %	45	0,4	3 %	9 274	18 %	46	6,2	137 855	93 %	93 %
Aides à la reprise d'emploi	28,3	33 %	44 369	18 %	637	4,2	35 %	12 881	25 %	328	32,5	57 250	87 %	78 %
Aides aux frais associés à la formation	50,4	60 %	69 767	29 %	723	7,6	62 %	30 257	58 %	250	58,0	100 024	87 %	70 %
Total	**84,5**	**100 %**	**242 717**	**100 %**	**348**	**12,2**	**100 %**	**52 412**	**100 %**	**233**	**96,7**	**295 129**	**87 %**	**82 %**

Source : Pôle Emploi

2.2.1.4. L'aide à la garde d'enfant pour parent isolé (AGEPI) est réservée à la reprise d'emploi et à l'entrée en formation

L'AGEPI a pour objet la prise en charge d'une partie des frais de garde générés par une reprise d'emploi ou une entrée en formation d'un demandeur d'emploi élevant seul un ou plusieurs enfants de moins de dix ans. Les bénéficiaires sont quasi exclusivement des femmes (98 %), aux niveaux de qualification plutôt proches de la moyenne des personnes inscrites à Pôle Emploi (22 % sans formation, 38% avec un niveau CAP/BEP) et très majoritairement bénéficiaires du RSA (76 %).

Le montant forfaitaire applicable à cette aide varie selon l'intensité horaire hebdomadaire de la formation ou de l'emploi repris et le nombre d'enfants de moins de dix ans à faire garder (*cf.* tableau détaillé infra).

Dans le cadre du nouveau dispositif d'AGEPI entré en application à compter du 20 janvier 2014, les conditions d'attribution de cette aide ont été harmonisées avec celles des aides aux déplacements, s'agissant notamment :

- de la catégorie de demandeurs d'emploi concernés ;
- **des conditions de ressources** : absence d'indemnisation au titre du chômage ou ARE minimale, ce qui constitue **un assouplissement par rapport au précédent régime qui réservait cette aide aux personnes non indemnisées** ;
- **de la durée du contrat de travail** applicable à la reprise d'emploi, **qui a été durcie en passant de deux à trois mois consécutifs** ;
- de la **possibilité de déroger aux conditions de droit commun** jusqu'à hauteur de 30 % des aides attribuées sur appréciation locale de Pôle Emploi et en fonction du contexte territorial. Ces dérogations possibles portent notamment sur l'âge du ou des enfants à garder, qui peut être supérieur à dix ans, les conditions de ressources et la durée du contrat de travail.

L'une des caractéristiques principales de cette aide à la mobilité est d'être, dans son régime de base, réservée aux cas de reprise d'emploi ou d'entrée en formation.

Tableau 11 : Aide à la garde d'enfant pour parent isolé

Conditions d'attribution	Détail
- Parent isolé d'enfant(s) de - de 10 ans - Catégorie de demandeur d'emploi (1 à 3, 4 "stagiaire formation professionnelle", 5 "contrat aidé" - Ressources : non indemnisation ou indemnisation jusqu'à l'ARE minimale (28,38 € / jour) - Type de contrat : CDI ou CDD/CTT de + de 3 mois consécutifs - Reprise d'emploi ou entrée en formation générant des frais de garde	- Supérieure à 15 heures par semaine : 400 € pour un enfant, 60 € par enfant supplémentaire ; plafond : 520 € - Jusqu'à 15 heures par semaine ou moins de 64 heures par mois : 1 enfant 170 €, 2 enfants 195 euros, 3 enfants et plus 220 € - Une seule attribution par an (glissant)
Dérogations (dans la limite de 30 % des attributions) : - catégorie de demandeur d'emploi - parent non isolé - enfant(s) de + de 10 ans - condition de ressources - durée du contrat	

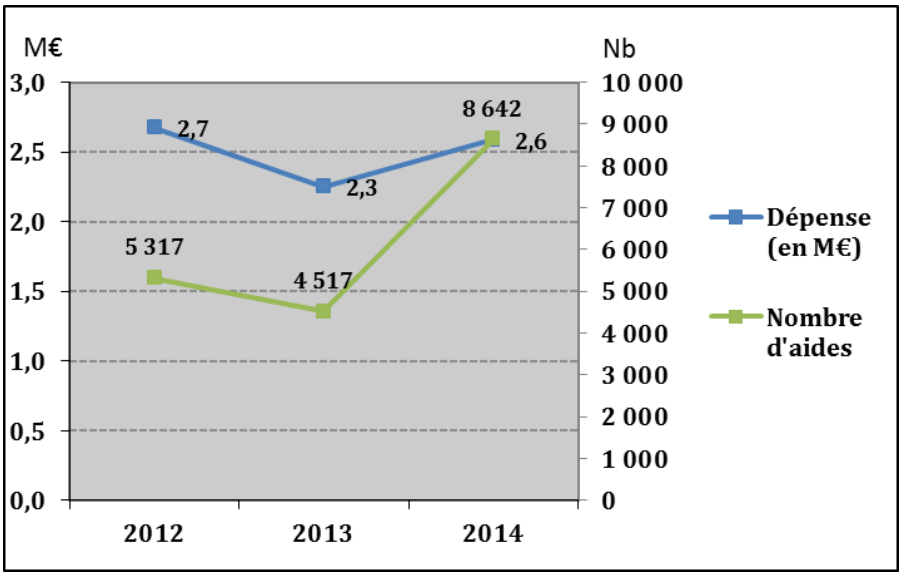
Source : Pôle Emploi.

Entre 2012 et 2014, la dépense annuelle afférente à cette aide montre une diminution de 3 %, passant de 2,7 M€ à 2,6 M€ en fin de période (après 2,3 M€ en 2013).

Le nombre d'aides distribuées a connu une diminution de 15 % en 2013, passant d'environ 5 300 à environ 4 500, **puis un quasi-doublement en 2014** (atteignant environ 8 650), première année de mise en œuvre du nouveau dispositif. Cette évolution paraît devoir être directement liée à l'assouplissement de la condition de ressources, qui a élargi le nombre de demandeurs d'emploi éligibles à cette aide, que n'a pas compensé le durcissement de la condition de durée du contrat.

Cette même année a été marquée par une **baisse de 40 % du coût moyen de ces aides** (ramené à 300 €) après deux années de stabilité à environ 500 € (soit très proche du plafond pour une durée de travail ou de formation supérieure à 15 heures par semaine).

Graphique 6 : Évolution du montant et du nombre d'AGEPI (y compris dispositif dérogatoire)



Source : Pôle Emploi.

Graphique 7 : Évolution du montant et du nombre d'AGEPI (y compris dispositif dérogatoire)

	2012	2013	2014	2015 (30 juin)
Dépense (en M€)	2,7	2,3	2,6	1,3
dont dispositif dérogatoire			*0,2*	*0,1*
Nombre d'aides	5 317	4 517	8 642	3 416
dont dispositif dérogatoire			*560*	*223*
Coût moyen	503	498	300	380
dont dispositif dérogatoire			*289*	*375*

Source : Pôle Emploi.

2.2.1.5. Les aides au permis de conduire de Pôle Emploi sont stables et bénéficient prioritairement à des demandeurs d'emploi peu qualifiés

Les aides au permis de conduire de Pôle Emploi sont destinées à financer le coût de l'enseignement de la conduite à destination des demandeurs d'emploi pour lesquels il est avéré que l'absence de permis de conduire constitue un frein à la reprise d'emploi.

Les bénéficiaires des aides au permis de conduire de Pôle Emploi sont majoritairement des femmes (55 %) et sont plutôt moins qualifiés que l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits : 65 % d'entre eux ont un diplôme de niveau CAP/BEP ou n'ont pas de diplôme (contre seulement 56 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories A, B, C, D et E). 25 % d'entre eux travaillent dans le secteur des services à la personne et à la collectivité (20 % des inscrits) et 47 % d'entre eux sont bénéficiaires du RSA (22 % des inscrits).

Au sein du paysage des prescripteurs d'aides au permis de conduire (*cf. infra* 2.2.4.2), Pôle Emploi se caractérise par le fait de ne pas être concentré sur un public jeune, 75 % des bénéficiaires de ses aides au permis de conduire ayant plus de 30 ans.

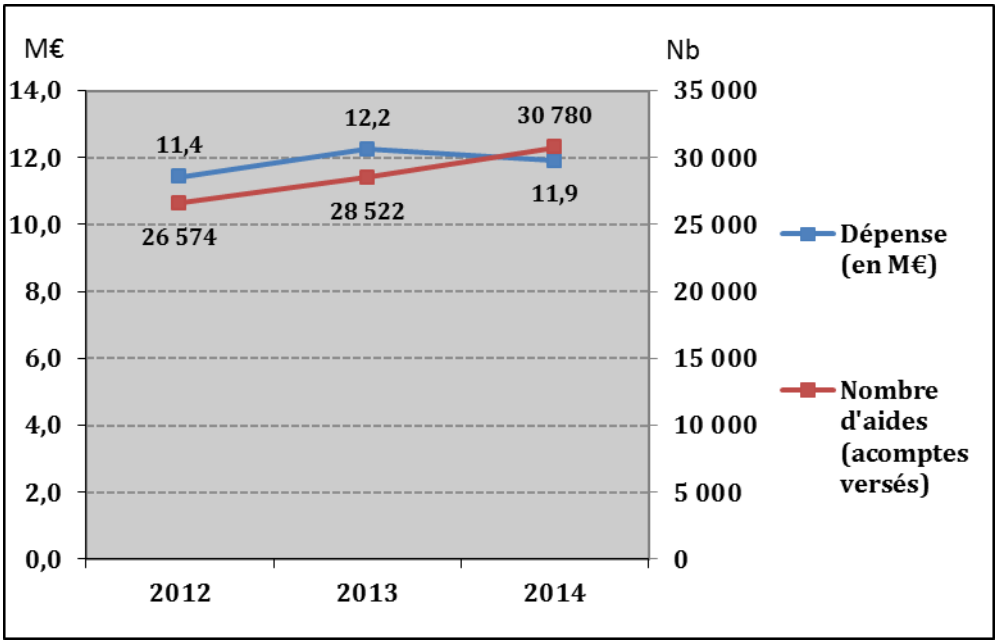
Tableau 12 : Les aides au permis

Conditions d'attribution	Détail
- Catégorie de demandeur d'emploi (1 à 3, 4 "formation", "CRP" et "CSP", 5 "contrat aidé" - Ressources : minima sociaux, non indemnisation chômage ou indemnisation jusqu'à l'ARE minimale - Durée d'inscription : 6 mois minimum sauf promesse d'embauche sur contrat d'au moins 3 mois	- 1 200 € maximum (sauf APRE : 1 500 €) - Versements effectués par Pôle Emploi à l'auto-école - 3 versements : 400 € maximum à l'inscription, 400 € maximum à la suite de la réussite de l'examen du code de la route, et solde en cas de réussite de l'examen de conduite, de deux participations à cet examen ou de 30 heures de conduite

Source : Pôle Emploi.

Le nombre d'aides au permis de conduire B de Pôle Emploi (acomptes versés) présente une trajectoire ascendante sur la période 2012-2014 (+ 16 %). Les dépenses afférentes ont quant à elles augmenté de 4 %.

Graphique 8 : Dépenses et nombre d'aides au permis de conduire distribuées par Pôle Emploi (2012-2014)



Source : Pôle Emploi.

Tableau 13 : Dépenses et nombre d'aides au permis de conduire distribuées par Pôle Emploi (2012-2015)

	2012	2013	2014	2015 (30 juin)
Dépense (en M€)	11,4	12,2	11,9	6,9
Nombre d'aides (acomptes versés)	26 574	28 522	30 780	19 638

Source : Pôle Emploi.

Les aides aux permis de conduire, relativement coûteuses au regard des montants investis par bénéficiaire, posent des questions de qualité de la prescription des aides, de leur calibrage et de l'accès à la conduite accompagnée des personnes aidées :

- les aides peuvent être mal calibrées et peu adaptées aux réalités du passage du permis du conduire, notamment dans les cas où les candidats échouent au premier passage. Le plafond de 1200 euros de l'aide de Pôle Emploi ne couvre par le prix moyen d'un permis de conduire, évalué aujourd'hui à 1600 euros, mais qui peut être nettement supérieur en cas d'échecs au premier passage et de difficulté à obtenir une nouvelle place d'examen. D'autres aides peuvent néanmoins compléter l'intervention du SPE et il peut être opportun de laisser un reste à charge pour le bénéficiaire.
- les conseillers Pôle Emploi prescripteurs des aides peuvent être en difficulté pour déterminer d'une part la nécessité du permis de conduire pour mener à bien un projet professionnel, d'autre part les besoins spécifiques d'accompagnement des personnes (difficultés d'apprentissage). Une mauvaise prescription peut conduire à des abandons et au versement d'une aide à perte. Plusieurs interlocuteurs chez Pôle Emploi ont souligné la nécessité d'accompagner l'aide au permis de conduire d'un suivi spécifique pour limiter les risques d'abandon auprès des publics en difficulté. L'agence locale de Reims a ainsi associé l'octroi d'un aide aux permis de conduire au suivi renforcé d'un groupe de demandeurs d'emploi dans le secteur du service à la personne. C'est notamment le constat d'un taux d'abandon élevé après le versement du premier acompte qui a amené la direction territoriale des départements de l'Ariège, des Hautes-Pyrénées et du Gers à soutenir le développement d'un plateforme de mobilité qui assure l'évaluation et le suivi des personnes aidées.
- les différentes formes de conduite accompagnée augmentent significativement les chances de réussite à l'examen (taux d'échec au premier passage) et diminuent le coût du permis de conduire. Or, certaines personnes en insertion professionnelle peuvent ne pas y avoir accès, faute d'avoir accès à un véhicule et de pouvoir mobiliser dans leur entourage des personnes bénévoles qui répondent aux conditions nécessaires pour devenir accompagnateurs (titulaires du permis B depuis plus de 5 ans sans interruption). Selon certains interlocuteurs de la mission, l'accès à ce type d'enseignements de la conduite peut s'avérer socialement discriminant, même si la mission ne dispose pas de statistiques qui permettent de l'étayer.

Les enquêtes de Pôle Emploi[44] ne permettent pas par ailleurs de connaître le taux d'obtention du permis de conduire des personnes aidées à un horizon temporel d'un ou deux ans.

2.2.2. La politique de déconcentration des moyens de Pôle Emploi a permis localement le développement d'une nouvelle offre de services en matière de mobilité des demandeurs d'emploi

2.2.2.1. Le contexte institutionnel est favorable au développement des partenariats relatifs à la mobilité des demandeurs d'emploi

Le développement de partenariats locaux, soutenus et coordonnés le cas échéant par des partenariats nationaux, apparaît comme un levier important de traitement des difficultés de mobilité des demandeurs d'emploi. Lever les freins à la mobilité géographique des actifs implique en effet de mobiliser des leviers (dans les domaines des transports, du logement ou encore de la petite enfance) qui sortent du cœur de métier du service public de l'emploi et concernent un champ large d'intervenants publics et privés.

[44] *Cf.* « *Les nouvelles aides à la mobilité géographique - un recentrage sur les aides à la recherche d'emploi* » ; Éclairages et statistiques n° 14, août 2015.

L'enjeu pour le service public de l'emploi est de pouvoir :

- orienter efficacement les demandeurs d'emploi vers les services dont ils peuvent avoir besoin pour lever des freins « périphériques » au retour à l'emploi, que ce soit des problèmes de déplacements, de garde d'enfants ou d'accès au logement dans le cadre d'une mobilité résidentielle ;
- développer avec les autres acteurs des stratégies territoriales destinées à :
  - optimiser et coordonner l'utilisation des aides de chacun, lorsque plusieurs offres peuvent répondre au même besoin (c'est par exemple le cas des aides au permis de conduire ou de certaines aides au déménagement, cf. annexe IV) ;
  - optimiser le ciblage et l'efficacité des aides délivrées par Pôle Emploi lui-même : le recours à des diagnostics réalisés par des prestataires externes (« diagnostics mobilité ») peut aider à déterminer l'utilité réelle d'une aide (cas du permis de conduire par exemple) et une complète information des acteurs sur les dispositifs locaux peut garantir l'application du principe de subsidiarité des aides de Pôle Emploi ;
  - aider au développement d'une offre de services locale intégrée mutualisant le cas échéant les moyens des différents financeurs, comme par exemple les plateformes de mobilité. (cf. annexe IV).

Le développement et la diversification des partenariats font partie des axes stratégiques de la convention tripartite Pôle Emploi 2015-2018, qui doivent être mis en œuvre *« dans des logiques de complémentarité de moyens et d'expertise avec les collectivités territoriales, les acteurs du service public de l'emploi, les autres opérateurs du placement et de l'insertion, les acteurs de la formation professionnelle mais aussi de la santé, du logement ou de la famille ».*

Soulignée dans le cadre de l'évaluation de la convention tripartite 2012-2014, une dynamique de développement des partenariats de Pôle Emploi avec les conseils départementaux s'est traduite par la signature en 2014 d'un protocole portant sur *« une approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficultés sociales »*. Au-delà de l'accompagnement des seuls bénéficiaires du RSA, la convention vise à répondre aux besoins de tous les demandeurs d'emploi confrontés à des freins périphériques pour leur accès ou leur retour à l'emploi. L'axe 1 de ce protocole prévoit la constitution d'une base de ressources sociales (BRS) mobilisable par les conseillers *« soit directement, soit en orientant le demandeur d'emploi vers un professionnel du social »*. Ces BRS, qui visent principalement à recenser l'intégralité des dispositifs d'aide à l'insertion sociale existant au niveau départemental, et comprennent un volet dédié aux aides à la mobilité, sont susceptibles de constituer un outil particulièrement utile de partage de l'information pour le traitement des freins périphériques à l'emploi. Cet accord est en cours de déclinaison dans les départements.

Le nouvel accord-cadre signé le 10 février 2015 avec les missions locales rend par ailleurs prioritaire « la complémentarité des offres de service des deux réseaux en direction des jeunes, l'ouverture réciproque des offres de service des deux partenaires et la territorialisation de l'action opérationnelle ». Un diagnostic territorial doit permettre de partager « l'analyse des besoins et des difficultés des jeunes du territoire » et créer un projet de coopération qui garantisse la connaissance réciproque des offres de services. Si elles ne sont jamais mentionnées en tant que telles dans l'accord, les aides à la mobilité ou les prestations existantes en matière de mobilité relèvent de ces offres.

Par ailleurs, Pôle Emploi met en œuvre une politique de déconcentration de gestion des crédits qui donne à ses agences locales les moyens de développer des politiques partenariales qui répondent aux besoins de leurs demandeurs d'emploi.

À partir de l'année 2014, les directions territoriales et les agences ont pu subventionner des actions locales dans la limite de 5 % du budget d'intervention de la région[45].

D'après le bilan de l'année 2014 transmis par l'opérateur, 37 % des 110 conventions d'actions subventionnées signées dans ce cadre correspondent à des actions pour la mobilité.

Ces partenariats permettent d'offrir une gamme de services non couverte aujourd'hui par Pôle Emploi en réponse à des freins à la mobilité. Ils consistent à orienter les demandeurs d'emploi pour lesquels un besoin a été identifié vers des services d'accompagnement à la mobilité (diagnostics, formations, notamment en autoécoles sociales...), ainsi que des prestations matérielles (prêt, location, réparation de véhicules, organisation de transport à la demande) ou financières (microcrédit). Ces services peuvent être regroupés autour de « plateformes de mobilité » qui organisent et coordonnent toute ou partie de cette diversité d'offres sur un territoire.

2.2.2.2. L'état d'avancement des partenariats est différencié selon les domaines

Dans le cadre des nouvelles possibilités offertes par les « dispositifs locaux », les acteurs locaux ont prioritairement développé des partenariats dans le domaine de la mobilité quotidienne, en lien avec le déploiement des plateformes de mobilité.

L'offre de garde d'enfants offre aussi des perspectives de développement. Pôle Emploi a développé un partenariat national avec un opérateur privé, « *People and baby* », qui propose des journées d'accueil occasionnel en crèches aux demandeurs d'emploi sur la base tarifs avantageux pour les parents, prolongées dans la mesure du possible en cas de reprise d'emploi. L'opérateur comme le partenaire semblent satisfaits de ce partenariat, sans que la mission ait pu en réaliser l'évaluation. Des partenariats locaux sont par ailleurs mis en place par les agences et les directions territoriales de Pôle Emploi avec des acteurs publics et privés (haltes garderie, services de garde à domicile) pour offrir des solutions de gardes ponctuelles, sans que la mission soit en mesure d'en préciser l'ampleur. Selon Pôle Emploi, des travaux actuels avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sur ce sujet s'organisent autour des axes suivants :

- le développement d'une application permettant aux demandeurs d'emploi d'identifier les lieux d'accueil de jeunes enfants qui acceptent d'organiser des accueils ponctuels, en lien avec les fédérations d'établissements d'accueil de la petite enfance;
- le développement de partenariats avec des crèches professionnelles qui permettraient de garder les enfants pendant un accompagnement intensif de recherche d'emploi.

En revanche, Pôle Emploi ne dispose d'aucun partenariat qui lui permettrait d'orienter vers l'offre spécialisée d'aide à l'accès au logement et à la mobilité résidentielle les demandeurs d'emploi qui ont un projet de reprise d'emploi associé à une mobilité géographique.

2.2.3. Les missions locales mobilisent également des aides et des prestations de service à destination des jeunes en insertion professionnelle et sociale.

Définies par les articles L. 5314-1 à L. 5314-4 du code du travail, les missions locales prennent la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public susceptibles d'être constitués entre l'État, les collectivités territoriales, des établissements publics, organisations professionnelles ou syndicales et des associations.

[45] Délibération n°2013-17 du 20 mars 2013 précitée.

Dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, elles visent à aider les jeunes de 16 à 26 ans dans leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information et d'accompagnement.

Le réseau des missions locales est constitué d'environ 450 structures, correspondant à 5 000 points d'accueil, essentiellement composées d'associations présidées par un élu local (maire ou président d'intercommunalité).

En matière de mobilité géographique des publics accueillis, ces structures sont susceptibles d'intervenir à plusieurs niveaux :

- lors de l'inscription d'un jeune (534 000 personnes ont été reçues en premier entretien en 2013[46]), un bilan de ses capacités à se déplacer afin de trouver une formation ou un emploi est généralement établi avec le conseiller ;
- au sein de l'offre de services des missions locales, les aides à la mobilité, principalement pendulaire, peuvent prendre des formes variées, notamment :
  - transports à la demande ;
  - covoiturage ;
  - locations de véhicules : bicyclettes, deux roues motorisés, automobiles ;
  - prêts pour l'achat d'un véhicule ;
  - préparation au permis de conduire ;
  - aides financières à la mobilité ;
  - actions collectives d'information sur les transports publics.

Il convient de relever en premier lieu que **l'offre de services en matière de mobilité constitue l'une des plus répandues au sein du réseau des missions locales** : sur 425 missions locales ayant répondu à une enquête menée en 2013 (*cf.* tableau *infra*), 399, soit 94 %, ont déclaré délivrer une ou plusieurs des actions précitées.

De manière plus précise, les types d'aides susceptibles d'être dispensées présentent **une fréquence variable** au sein du réseau des missions locales :

- les aides financières à la mobilité apparaissent comme la prestation la plus fréquente au sein du réseau (90 %) ;
- les aides au permis de conduire sont dispensées dans environ les trois-quarts des cas (73 %) ;
- les dispositifs de prêts de deux roues motorisés sont également majoritaires au sein du réseau (65 %) ;
- le transport automobile concerne presque la moitié des missions locales, via le transport à la demande (46 %) ou la location d'automobiles (47 %) ;
- les prêts pour l'achat de véhicules et services de covoiturage apparaissent quant à eux minoritaires (respectivement 25 % et 22 % des missions locales) ;
- les locations ou prêts de vélos concernent 42 % des structures ;
- les actions collectives d'information sur les transports publics concernent en fin un peu plus d'un tiers des structures (36 %).

Tableau 14 : Aides à la mobilité délivrées par les missions locales en 2013

Type d'aides	Nombre de missions locales concernées	Proportion de missions locales concernées
Transport à la demande	194	46 %

[46] Source : Conseil national des missions locales (CNML).

Type d'aides	Nombre de missions locales concernées	Proportion de missions locales concernées
Location ou prêt de vélos	177	42 %
Location ou prêt de deux roues motorisés	275	65 %
Location d'automobiles	198	47 %
Prêts pour achat de véhicules	107	25 %
Aides financières mobilité	381	90 %
Actions collectives d'information sur les transports publics	151	36 %
Service de covoiturage	94	22 %
Préparation au permis de conduire	310	73 %
Total missions locales concernées	399	94 %
Total des réponses	425	100 %

Source : Conseil national des missions locales, chiffres d'activité 2013 des missions locales ; réponse à la question « La mission locale propose-t-elle des aides à la mobilité (directement ou dans le cadre d'un partenariat) ? », Comptes rendus d'activité des missions locales et PAIO 2013 – ICARE. Sur un total de 425 réponses ; calculs de la mission.

Il convient de relever que ces offres de services des missions locales ne sont le plus souvent pas directement assurées par celles-ci : conformément à leur rôle d'accueil et d'accompagnement**, ces structures procèdent essentiellement à l'orientation des jeunes vers des dispositifs très divers, dont la gouvernance et le financement peuvent être assurées par un nombre important d'acteurs partenaires,** nationaux et locaux : État, collectivités territoriales, associations d'insertion, etc., pouvant mobiliser des financements du Fonds social européen. À titre d'illustration, la mission locale de Lyon rencontrée par la mission a précisé à celle-ci qu'environ 80 % des dispositifs qu'elle prescrit à ses publics relèvent de financements externes.

2.2.4. Les acteurs du SPE s'intègrent dans des contextes locaux très différenciés en matière de dispositifs d'aide à la mobilité

2.2.4.1. Les « plateformes de mobilité » constituent des acteurs innovants à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi

En dépit de la multiplicité des initiatives qualifiées de « plateformes de mobilité », cette expression définit *a minima* un dispositif d'accompagnement par l'orientation vers les offres institutionnelles et associatives d'aides à la mobilité géographique sur un territoire déterminé.

Deux principaux champs de ces dispositifs ont été identifiés par la mission :

- **les plateformes ayant émergé à l'initiative des collectivités locales**

  Peut à cet égard être citée, à titre d'exemple, la plateforme mobilité emploi insertion de l'agglomération lyonnaise, qui est un espace d'information et de conseils sur la mobilité et les déplacements sur le territoire de la métropole de Lyon. Cette plateforme, développée par le Grand Lyon et mise en œuvre par l'association Uni-Est, fournit notamment les services suivants à ses publics :

  - information sur les divers leviers de facilitation de la mobilité (tarifs de transports en commun, aides à la mobilité de Pôle Emploi, prise en charge des frais de transport par l'employeur) ;
  - orientation vers des acteurs de transport micro-collectif, de mise à disposition de véhicules, d'auto-écoles sociales, de vélo-école, etc.

- **les plateformes ayant émergé dans la sphère associative**

Elles accueillent des publics le plus souvent très éloignés de l'emploi orientés vers des institutions « prescriptrices » (Pôle Emploi et les missions locales notamment) et jouent un rôle d'orientation vers différents acteurs locaux de la mobilité afin d'accroître le périmètre de mobilité de personnes le plus souvent cantonnées sur de très faibles zones d'employabilité en raison de freins financiers ou personnels de toutes natures (cognitifs, linguistiques, culturels, familiaux).

La mission a spécifiquement étudié les deux acteurs nationaux majeurs relevant de ce type de dispositifs :

- la plateforme de mobilité **Wimoov**, qui présente plusieurs caractéristiques :
  - une organisation intégrée, reposant sur un réseau d'établissements locaux pilotés par une structure centrale parisienne, comprenant une consolidation nationale de la gestion des fonctions support, via un système d'information unique, ainsi qu'un dispositif de performance homogène (*cf. infra*) ;
  - un maillage territorial limité mais en développement (9 plateformes locales en 2011, 19 à ce jour) ;
  - des financements diversifiés (globalement 75 % de subventions de l'État, des collectivités locales et des entreprises et 25 % de fonds européens), chaque plateforme locale présentant un modèle économique particulier résultant du contexte territorial ;
  - une activité systématique et standardisée de production d'un bilan des compétences à la mobilité géographique des individus accueillis puis d'inscription de ceux-ci dans un « parcours de mobilité » reposant sur l'orientation vers divers intervenants locaux (auto-écoles sociales, associations d'insertion) voire sur des prestations directement fournies par la plateforme (transport automobile dans l'attente de l'obtention du permis de conduire par exemple) ;
- la plateforme de mobilité **FARE**, qui se caractérise notamment par :
  - une organisation fédérative, regroupant 65 entités adhérentes (auto-écoles sociales, CCAS, MJC, associations d'aide à la mobilité) qu'elle aide à se professionnaliser et se former et qu'elle représente auprès des pouvoirs publics ;
  - une activité de labellisation par attribution des labels « plateforme de mobilité » et « autoécole associative » ;
  - un financement des entités adhérentes émanant des prescripteurs locaux, essentiellement les agences de Pôles Emploi ayant conclu des partenariats visant à orienter vers la plateforme certains de leurs demandeurs d'emploi.

La principale problématique relevée par la mission concernant ces structures relativement innovantes et bénéficiant d'une importante visibilité en tant que structures « ensemblières »[47] tient à **la délimitation de leur rôle d'interface entre les publics peu mobiles et les multiples dispositifs locaux qui leur sont destinés** :

- reposant sur un principe de libre partenariat entre plateformes et acteurs locaux de l'insertion, elles sont susceptibles de ne pas couvrir l'ensemble des dispositifs dédiés à la mobilité ;

[47] Dans le cadre de son discours lors du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, le Président de la République a ainsi déclaré que « *cent plates-formes seront créées dans le cadre des projets pour les bourgs centres afin de permettre la mutualisation des offres de véhicules, faciliter les déplacements notamment des jeunes et des plus modestes.* »

- disposant d'une visibilité particulière en tant qu'organisations coordonnatrices, elles peuvent bénéficier de priorités de financements les conduisant à dépasser leurs fonctions essentielles d'accueil et d'orientation en ajoutant des dispositifs d'aides propres aux aides dispensées par les acteurs - déjà multiples - du secteur de l'aide à la mobilité ;
- relevant d'initiatives et de financements très divers et non coordonnés, elles peuvent être amenées à se concurrencer sur un même territoire, accroissant ainsi la complexité globale du paysage des acteurs de la mobilité.

2.2.4.2. Les aides au permis de conduire mobilisent une pluralité de financeurs et de prescripteurs

Le paysage des aides au permis de conduire est complexe et fait intervenir différents acteurs :

- « Le permis à un euro par jour » est une aide nationale dédiée aux jeunes de 15 à 25 ans, sans condition de ressources particulières ;
- Les aides au permis de conduire de Pôle Emploi (*cf. supra*);
- Les aides locales se caractérisent par une grande diversité d'acteurs, de publics bénéficiaires, de modalités de financement et de modalités de prescription. Les principaux financeurs sont :
  - le bloc communal, via notamment les centres communaux d'action sociale et les « bourses aux permis de conduire » ;
  - les départements via notamment le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), dispositif destiné à l'insertion sociale et professionnelle des 18-25 ans connaissant d'importantes difficultés ; à Lyon, il finance notamment des aides au permis de conduire transitant par la mission locale, visant à couvrir le coût des dernières leçons de conduite avant une embauche ; jusqu'en 2015, le volet départemental de l'APRE à destination des bénéficiaires du RSA pouvaient aussi contribuer au financement du permis de conduire.
  - les régions, avec une grande variété de publics ciblés (jeunes, apprentis, demandeurs d'emploi,...) ;
  - l'État, via le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), reposant sur un dispositif d'appels à projets susceptible d'être abondé par des entreprises, ou le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), géré au niveau local par les unités territoriales des DIRECCTE ;
- certaines organisations professionnelles, comme la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), ont pu développer des aides à destination des jeunes actifs de la branche.

Ces aides se caractérisent par leur grande dispersion. Chaque aide est versée selon ses modalités propres, sans coordination entre les acteurs. Cette situation fait peser un risque sur la pleine effectivité du caractère subsidiaire des aides au permis de conduire délivrées par Pôle Emploi au regard des autres aides potentiellement mobilisables au niveau local.

Les missions locales, les PLIE, les maisons de l'emploi ou les plateformes de mobilité, lorsqu'elles existent, peuvent néanmoins remédier en partie à cette situation en jouant un rôle d'information et d'aide à la mobilisation des différentes aides.

À titre d'exemple, dans le département du Puy-de-Dôme, la plateforme de mobilité 63 réalise une évaluation des besoins en enseignement de la conduite des personnes orientées par Pôle Emploi, la Mission locale ou le conseil départemental et les accompagne dans le montage financier de leur projet, en cumulant le cas échéant plusieurs des aides disponibles.

Annexe IV

Le rapport du groupe de travail sur « les délais d'attente du permis de conduire » présidé par Florence Gilbert (2014) a suggéré la création de structures « permis mobilité » à l'échelon départemental, guichet unique rassemblant l'ensemble des structures et personnes ressources du territoire et regroupant toutes les aides. Le Gouvernement a annoncé en juin 2014 souhaiter lancer une concertation « pour simplifier le paysage des aides financières au permis, devenu trop peu lisible » et mettre en place la proposition de guichet unique.

3. Les aides à la mobilité applicables à l'ensemble des actifs se caractérisent par leur impact variable selon les territoires et les catégories de publics

3.1. Les dispositifs de tarification des entreprises de transports collectifs bénéficiant aux actifs intègrent de manière variable les problématiques propres aux demandeurs d'emploi

Dans la mesure où les conditions tarifaires bénéficiant aux demandeurs d'emploi et personnes en insertion sont variables d'une autorité organisatrice des transports à l'autre, la mission n'a pas pu mener une étude exhaustive. Elle s'est concentrée sur le cas de certaines des plus grandes agglomérations françaises.

La tarification pratiquée par le Syndicat des transports d'Île-de-France a connu en 2015 une modification substantielle liée au tarif unique sur une partie importante des zonages : depuis le 1er septembre 2015, les abonnements « Navigo » concernant la totalité des déplacements à partir ou à destination de la zone 1 (Paris) ainsi que certains déplacements concernant les zones 2 (2-4 et 2-5) et 3 (3-5), soit les déplacements les plus longs en Ile-de-France[48], font l'objet d'une tarification unique de 21,25 € par semaine et 70 € par mois (770 € par an). Ce principe d'unicité des tarifications s'applique également aux forfaits « Imagine R » (destinés aux élèves et étudiants de moins de 26 ans) et « Navigo Solidarité » (cf. *infra*). Cette unicité de tarification entraine des baisses de coûts pour les actifs effectuant des déplacements réguliers entre Paris et sa banlieue[49].

Le STIF propose par ailleurs des tarifs réduits ainsi que des dispositifs de gratuité au bénéfice de certains publics :

- les forfaits Navigo Solidarité, correspondant à une réduction de tarif de 75 % par rapport aux forfaits Navigo, sont réservés :
  - aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou de l'aide médicale d'État (AME), ainsi qu'aux membres de leur foyer ;
  - aux chômeurs titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ;
- les forfaits Navigo Gratuité sont réservés :
  - à certains allocataires du revenu de solidarité active (RSA) résidant en Ile-de-France (application d'un plafond de revenu) ainsi qu'aux membres de leur foyer ;
  - aux demandeurs d'emploi titulaires à la fois de l'ASS et de la CMU-C.
- la gratuité « Jeunes en insertion » concerne les personnes de 16 à 25 ans inclus engagés avec le statut de stagiaire de la formation professionnelle continue du service public régional de formation et d'insertion professionnelle[50]

Ce dispositif soulève plusieurs remarques :

[48] Les abonnements concernant les trajets entre zones 2 et 3, 3 et 4 et 4 et 5 ne sont pas concernés par cette réforme.

[49] Pour un couple effectuant des trajets Paris-grande couronne francilienne, l'économie générée a été estimée à 500 € par an.

[50] Dispositifs : Avenir jeunes, programme Compétences et École de la deuxième chance

- les conditions tenant au bénéfice de l'ASS ou du RSA excluent du dispositif les jeunes actifs de moins de moins de 25 ans sans expérience professionnelle ou dont l'expérience professionnelle n'a pas été suffisante pour leur ouvrir, à terme, le bénéfice de l'ASS ;
- la condition de revenus ouvrant droit à la CMU-C posée par le code des transports est en pratique remplacée par une condition d'affiliation effective à la CMU-C ; outre qu'elle s'écarte d'une application stricte de la législation, cette condition exclut en principe les jeunes de moins de 25 ans, à l'exception de ceux :
  - dont les parents sont éligibles en raison de revenus très bas et ont fait la démarche de s'affilier à la CMU-C ;
  - qui ne sont pas logés par leurs parents, ne figurent pas dans la déclaration de revenus de ces derniers, sont éligibles à la CMU-C et ont fait la démarche de s'affilier en leur nom propre.

À titre d'illustration, la mission a constaté que des jeunes de moins de 26 ans habitant à Clichy-sous-Bois souhaitant se rendre à Paris pour un entretien d'embauche devaient s'acquitter d'une somme d'environ 25 € pour le trajet aller-retour. Seuls les jeunes de moins de 26 ans en formation dans le cadre d'une formation professionnelle ont le droit à la gratuité sur le réseau RATP.

Si ce type de publics peut bénéficier d'aides ponctuelles spécifiques, comme par exemple des « chèques mobilité » distribués par les missions locales, ces dispositifs présentent un caractère variable dans l'espace (selon les initiatives des financeurs locaux) et dans le temps (selon l'évolution des ressources disponibles en cours d'année notamment).

La mission n'a pas recensé l'intégralité des dispositifs de tarification de transports collectifs pratiqués au sein des agglomérations françaises. Elle a toutefois constaté que, dans les plus grandes métropoles, les jeunes de moins de 26 ans en insertion professionnelle bénéficient de tarifs spéciaux se caractérisant par une certaine hétérogénéité :

- la société Keolis Lyon, qui gère le réseau des Transports en commun lyonnais (TCL), accorde des tarifs préférentiels aux jeunes accompagnés par la mission locale[51] ;
- la Régie des transports de Marseille propose un tarif réduit de 50 % aux chômeurs non indemnisés de moins de 26 ans ;
- Tisséo (transports toulousains) accorde la gratuité à tous les demandeurs d'emplois ;
- Lignes d'Azur (réseau de transport de la ville de Nice) propose un tarif social réduit de 50 % pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de la CMU-Complémentaire.

3.2. Les dispositifs transversaux d'aide au logement et à la mobilité résidentielle des actifs présentent un caractère circonscrit

3.2.1. Les éventuelles plus-values immobilières occasionnées par une mobilité géographique peuvent faire l'objet d'exonérations

Plusieurs cas d'exonération de l'imposition des plus-values immobilières au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux répondent, en pratique, aux situations de mobilité géographique des travailleurs et sont de nature à favoriser cette mobilité. Ces éléments ont été fournis à la mission par la direction de la législation fiscale.

[51] Notamment : abonnement semestriel « Pass 2 Partout » à 8,80 € par mois aux titulaires du RSA, aux bénéficiaires du fonds d'aide aux jeunes distribué par les missions locales et aux jeunes demandeurs d'emploi âgés de 18 à 25 ans ayant connu 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois.

3.2.1.1. La cession de la résidence principale est exonérée

Conformément aux dispositions du 1° du II de l'article 150 U du CGI, les plus-values réalisées lors de la cession du logement qui constitue la résidence principale du cédant sont exonérées d'impôt sur le revenu[52].

Par principe, le logement doit constituer la résidence principale effective du cédant au jour de la cession. Toutefois, l'exonération reste acquise lorsque l'immeuble a été occupé par le cédant jusqu'à sa mise en vente si la cession intervient dans des délais normaux, sous réserve toutefois que le logement n'ait pas, pendant cette période, été donné en location ou occupé gratuitement par des membres de la famille du propriétaire ou des tiers.

La notion de délai normal de vente est purement prétorienne, aucun délai maximum pour la réalisation effective de la cession n'étant fixé. Il convient donc sur ce point de faire une appréciation circonstanciée de chaque situation, y compris au vu des raisons conjoncturelles qui peuvent retarder la vente, pour déterminer si le délai de vente peut ou non être considéré comme normal. Dans un contexte économique normal, la doctrine administrative prévoit qu'un délai d'une année constitue en principe le délai maximal. Cependant, l'appréciation du délai normal de vente est une question de fait qui s'apprécie au regard de l'ensemble des circonstances de l'opération, notamment des conditions locales du marché immobilier, du prix demandé, des caractéristiques particulières du bien cédé et des diligences effectuées par le contribuable pour la mise en vente de ce bien (annonces dans la presse, démarches auprès d'agences immobilières, etc.).

3.2.1.2. Une exonération spécifique, applicable en cas de cession d'un logement sous condition de remploi à l'acquisition de la résidence principale, est de nature à favoriser l'installation des travailleurs en situation de mobilité géographique

Le 1° bis du II de l'article 150 U du CGI prévoit une exonération pour les plus-values résultant de la première cession d'un logement, autre que la résidence principale, sous condition de remploi par le cédant de tout ou partie du prix de cession, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la cession, à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale .

Le bénéfice de l'exonération ne peut porter que sur un logement, autre que la résidence principale, comme une résidence secondaire ou un bien locatif et sur ses dépendances immédiates et nécessaires au sens du 3° du II de l'article 150 U du CGI.

L'exonération est subordonnée à la condition que le cédant n'ait pas été, directement ou par personne interposée, propriétaire de sa résidence principale au cours des quatre années précédant la cession.

Cela étant, par mesure de tempérament et afin de tenir compte de la situation des contribuables qui acquièrent leur future résidence principale, notamment au moyen d'un prêt relais, avant d'avoir cédé le logement entrant dans le champ de l'exonération, il est admis, toutes autres conditions étant par ailleurs remplies, que l'exonération ne soit pas refusée dans ces circonstances, sous réserve que :

- la mise en vente du logement soit antérieure à l'acquisition de l'habitation principale ;

- la cession du logement intervienne dans un délai normal après l'acquisition du logement affecté à la résidence principale ;

[52] Cette exonération s'applique également aux dépendances immédiates et nécessaires cédées simultanément avec cet immeuble, en application du 3° du II de l'article 150 U du CGI.

- le prix de cession du logement soit effectivement remployé à l'acquisition ou construction de la résidence principale. L'affectation effective du prix de cession est justifiée notamment, par exemple, par le remboursement anticipé de l'emprunt contracté pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale ou en remboursement d'un prêt relais.

3.2.2. Une déduction spécifique des revenus fonciers en cas de mobilité professionnelle du bailleur a existé dans le passé mais n'a pas été prorogée, notamment en raison de doutes sur son efficacité

Les éléments qui suivent ont été fournis à la mission par la direction de la législation fiscale.

L'article 12 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a mis en place une déduction des revenus fonciers pour mobilité professionnelle du bailleur[53]. Cette déduction était destinée aux contribuables qui ont été amenés, pour des raisons professionnelles, à donner en location leur ancienne habitation principale dont ils détenaient la propriété et à prendre en location une nouvelle habitation principale (ces contribuables sont généralement désignés sous le vocable de « locataire-bailleur »).

Codifiée sous le i du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts (CGI), cette déduction était égale à 10 % des revenus bruts fonciers tirés de la location de l'ancienne habitation principale. Elle s'appliquait jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit la date de sa mise en location ou jusqu'à la date de l'acquisition d'une nouvelle habitation principale si elle est antérieure.

Les trois conditions suivantes devaient être réunies :

- la nouvelle activité professionnelle du contribuable doit avoir débuté entre le 1er juillet 2005 et le 31 décembre 2007 et être exercée pendant au moins 6 mois consécutifs ;
- l'ancienne habitation principale du contribuable, pour laquelle la déduction est demandée, doit être donnée en location nue à titre d'habitation principale du locataire, immédiatement après le transfert du domicile. Ce transfert doit intervenir dans l'année qui suit la date du début de l'exercice de la nouvelle activité ;
- la nouvelle habitation principale doit être prise en location, dans l'année qui suit la date du début de l'exercice de la nouvelle activité et doit être située à plus de 200 kilomètres de celle précédemment occupée.

Cette mesure n'a pas été prorogée pour plusieurs raisons :

- dès l'origine, cette déduction spécifique était limitée dans le temps. D'ailleurs, l'article 12 précité de la loi de finances pour 2006 précisait explicitement dans son exposé des motifs que cette mesure était « *à caractère expérimental* » ;
- cette mesure n'a suscité aucune demande de prorogation, ni de la part du Gouvernement, ni des parlementaires ;
- son efficacité n'a d'ailleurs pas été évaluée. Par ailleurs, selon la direction de la législation fiscale, la possibilité pour le contribuable de céder son ancienne résidence principale en exonération d'impôt sur les plus-values (voir supra) semble indiquer que sa conservation en vue de la mettre en location résulte plus d'un choix personnel du contribuable que de paramètres fiscaux.

[53] BOI-RFPI-SPEC-20-60.

3.2.3. Les familles nombreuses peuvent ponctuellement bénéficier d'une prime de déménagement

Une prime de déménagement est prévue, pour les allocataires de l'aide personnalisée au logement (APL), par l'article L. 351-5 du code de la construction et de l'habitation et, pour les allocataires de l'allocation de logement familial (ALF), par l'article L. 542-8 du code de la sécurité sociale. Par contre, une telle prime n'est pas prévue pour les bénéficiaires des allocations de logement sociales (ALS) car ces allocations ne sont pas destinées aux familles nombreuses.

Cette prime de déménagement est réservée aux ménages allocataires, comptant trois enfants nés ou à naitre, qui déménagent entre le troisième mois de grossesse et le deuxième anniversaire du troisième enfant. Cette prime ne peut être cumulée avec une quelconque autre allocation destinée à couvrir des frais de déménagement (mais si l'autre allocation aboutit à un montant inférieur à la prime de déménagement, la différence est versée au titre de la prime de déménagement). Le versement de cette prime s'effectue dans les mêmes conditions que l'APL et l'ALF.

Le montant de la prime est fixé dans la double limite des dépenses réellement engagées par l'allocataire, qui doit fournir les justificatifs correspondants, et d'un plafond fixé par arrêté en fonction de la composition familiale. Ce plafond corresponds à un pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF, qui s'élevait à 399 € au 1er janvier 2014) : 240 % pour un ménage avec 3 enfants, soit 957,60 € au 1er janvier 2014, et 20 % de BMAF par enfant supplémentaire, soit 79,80 € au 1er janvier 2014).

6,41 M€ de prime de déménagement ont été versés en 2014 au titre de l'ALF et de l'APL.

3.2.4. Les logements-foyers peuvent constituer une réponse aux problématiques de mobilité géographique des actifs

Certains type de logements-foyers sont susceptibles de constituer une offre accessible à certains actifs en mobilité résidentielle dans les zones très tendues, en raison notamment de l'application dans ces structures d'une aide personnalisée au logement (APL), dite « foyer », dont le barème est spécifique ainsi que d'une typologie de logements – généralement de faible superficie - adaptée aux jeunes actifs ou salariés isolés.

Cette offre est considérée comme une offre de transition, caractérisée par des durées de séjour relativement limitées, pouvant toutefois varier selon les types de structures.

Au sein de ces structures, deux types de logements semblent pouvoir répondre de manière particulièrement adaptée aux problématiques des actifs en mobilité :

- les résidences sociales, qui représentaient 112 000 places en 2014[54] et sont destinées aux personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou conditions d'existence[55]. Elles peuvent constituer dans des zones très tendues, comme l'Île-de-France, une offre adaptée à des actifs isolés et disposant d'un revenu modeste ;

[54] Source : DGCS, enquête « Accueil, hébergement, insertion » (AHI)

[55] Personnes visées au II de l'article L 301-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) créée par la loi « DALO » du 5 mars 2007.

- les foyers de jeunes travailleurs[56], qui ont hébergé environ 90 000 personnes de moins de 30 ans en 2014, au sein d'environ 42 000 logements. Parmi les publics accueillis par ces structures, les salarié[57] et demandeurs d'emploi représentaient une proportion de 42 % en 2013 (*cf.* tableau *infra*). Au cours de la même année, ces logements ont, au niveau national, été occupés en moyenne par les jeunes bénéficiaires pendant environ 6 mois, 60 % des occupations étant inférieures à cette durée[58]. Ce mode de logement présente certaines limites tenant notamment au nombre restreint de places - stable voire en légère baisse sur la période récente - et à l'accueil simultané d'autres publics que celui des actifs proprement dit (stagiaires, apprentis, étudiants et scolaires).

Tableau 15 : Publics accueillis par les foyers de jeunes travailleurs en 2013

Public	Proportion
Salariés	28
Apprentis	20
Stagiaires	16
Emplois aidés et travaux d'intérêt général	3
Demandeurs d'emploi	11
Scolaires et étudiants	18
NR	4
Total	100

Source : UNHAJ – statistiques des observatoires de population, périmètre national, exercice 2013.

Peuvent enfin être mentionnées les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)[59], établissements commerciaux du type hôtel meublé d'hébergement agréé par l'État[60], qui se sont peu développées à ce stade.

[56] Les foyers de jeunes travailleurs sont des logements-foyers régis par les articles L. 633-1 à L. 633-5 et R. 633-1 à R. 633-9 du code de l'habitation et de la construction (CCH).

[57] Y compris emplois aidés et travaux d'intérêt général

[58] Source : UNHAJ.

[59] *Cf.* article L. 631-11 du CCH

[60] En contrepartie d'un engagement de réserver au moins 30 % des logements à des personnes éprouvant des difficultés pour se loger.

4. Comparaisons internationales

La lettre de mission du Premier ministre du 16 juin 2015 précise : « *Vous pourrez procéder à des comparaisons internationales sur des économies comparables à la nôtre afin d'identifier des leviers d'action mobilisable* ».

L'analyse suivante est principalement fondée sur les résultats d'un questionnaire élaboré par la mission et transmis par la direction générale du Trésor aux services économiques des ambassades des pays étudiés, à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède. Les résultats complets de l'étude figurent en annexe au présent rapport.

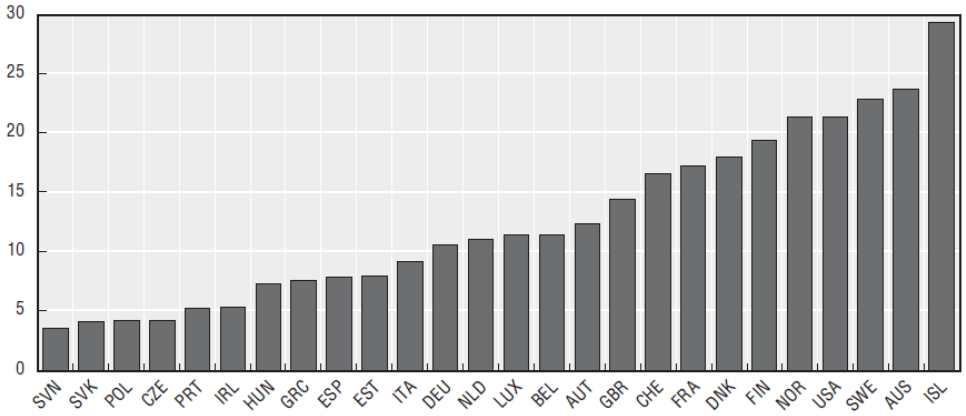
À titre liminaire, il convient de relever que la mobilité en France est plus élevée que dans plusieurs pays européens comparables, notamment l'Allemagne.

Le taux de mobilité dans le sens retreint est défini par la part des ménages ayant déménagé sur une période donnée. Cependant, une telle mesure prend en compte l'ensemble des déménagements, y compris ceux qui interviennent à l'intérieur de zones géographiques restreintes et ne sont donc pas liés à des mutations professionnelles à incidence géographique. Il semble donc plus pertinent, pour mesurer la mobilité pour motif professionnel, de prendre en compte les déménagements entre zones géographiques et d'éliminer ceux qui ont lieu à l'intérieur d'elles. Ces zones peuvent être de plus ou moins grande taille. Par exemple, en France, il peut être intéressant d'étudier les mobilités inter-départements, inter-régions ou entre bassins d'emplois.

Les mesures comparatives de la mobilité identifiées par la mission dans des études récentes sont les suivantes :

- **sous l'angle du changement de lieu de logement**
  - les Américains sont plus mobiles que les Européens (mobilité résidentielle annuelle : 15,50 % contre 4,95 %, d'après Lemoine et Wasmer, 2010) ;
  - les Français ne se distinguent pas de leurs voisins européens en matière de mobilité résidentielle et se situent plutôt parmi les pays à mobilité résidentielle élevée (cf. graphique ci-dessous, produit par l'OCDE).

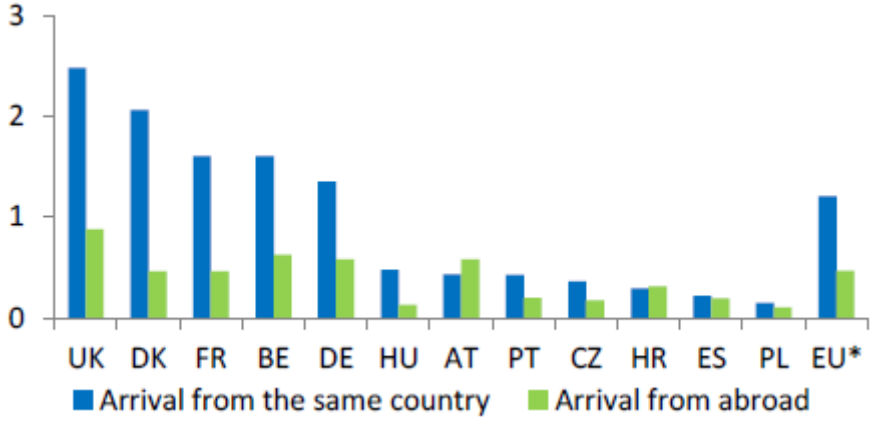
Graphique 9 : Taux de mobilité résidentielle des ménages sur deux ans, 2007



Source : Caldera Sanchez et Andrews, OCDE 2011.

- **sous l'angle du changement de territoire :** la comparaison des taux de mobilité entre territoires infranationaux permet d'approcher la mobilité des actifs. Au-delà des limites méthodologiques associées à de telles comparaisons, les comparaisons les plus récentes montent que la France n'est pas atypique en matière de mobilité (cf. graphique ci-dessous, produit par la Commission européenne).

Graphique 10 : Taux annuel de mobilité infranationale (entre régions, en bleu) et de mobilité entrante internationale (en vert), 2013



Source : Commission européenne, 2015.

4.1. Mobilité des travailleurs

4.1.1. La majorité des systèmes juridiques maintiennent un équilibre entre le besoin de mobilité des entreprises et la protection du lieu de travail du salarié, en prenant en compte les situations particulières de ce dernier

En France, le salarié peut être muté dans le même « secteur géographique », sauf si une clause de mobilité figurant dans le contrat de travail ou dans un avenant étend les possibilités de mobilité à un espace géographique plus large (*cf. supra*).

Le système français est proche de celui des autres pays étudiés.

Les États-Unis font figure d'exception. Le volontariat y étant au cœur du système contractuel, c'est-à-dire que le contrat est considéré comme un accord des volontés et que si la volonté d'une partie change, le contrat devient caduc, tout employeur peut licencier un employé refusant une mobilité, qu'elle soit intra- ou inter-États

En Europe, la mobilité semble plus encadrée.

Deux pays ont une législation protectrice du lieu de travail :

- en **Italie**, la mutation n'est possible que « *pour des raisons techniques particulières d'organisation et de production* » (article 2103 du Code civil italien). Pour transférer un salarié, l'employeur doit prouver, sous le contrôle du juge du travail :
  - l'inutilité du salarié dans l'établissement dans lequel il exerce ;
  - la nécessité de ce salarié et de ses compétences techniques dans l'établissement de destination ;
  - les raisons du choix de ce salarié en particulier ;
- en **Allemagne**, le lieu de travail est défini dans le contrat de travail et plus il est défini précisément, plus il sera difficile pour l'employeur d'imposer une mobilité à son salarié. L'employeur peut toutefois inclure une clause de mobilité dans le contrat. Mais même dans ce cas, la mobilité ne peut être imposée que dans un esprit de mesure et d'équité en tenant compte des intérêts des partis, ce qui requiert en général une appréciation au cas par cas. Si l'employeur n'arrive pas à imposer la mobilité, il peut recourir à une « résiliation pour modification de contrat » mais cela est considéré comme un licenciement et donc encadré comme tel. Par ailleurs, les conditions de mutation peuvent être définies par des conventions collectives ;

Le système britannique présente des similitudes avec le système français. Il y existe, comme en France des clauses de mobilité permettant à l'employeur d'imposer une mobilité à son salarié, sauf « contrainte déraisonnable ». En cas d'absence d'une telle clause, la mobilité doit être fixée par la négociation entre l'employeur et l'employé.

De même, l'Espagne a un droit qui présente des similitudes avec la législation française. Le transfert y est défini comme une mobilité géographique impliquant un changement de résidence du salarié. Un salarié muté alors que son contrat ne le spécifiait pas a trois options : il peut accepter la mobilité et le changement de résidence, mettre fin au contrat en recevant une indemnité de 20 jours par année de service ou faire un recours pour être réincorporé dans son lieu d'origine. Le transfert peut être individuel ou collectif (au moins cinq salariés déplacés).

Enfin, la **Suède semble avoir un droit qui facilite davantage la mobilité des salariés à l'initiative de l'employeur que le droit français.** Il y existe également des clauses de mobilité. Si le contrat de travail n'en comporte pas, **l'employeur souhaitant imposer une mobilité peut saisir le tribunal de travail pour obtenir un avis personnalisé sur la jurisprudence en vigueur**. Dans tous les cas, un salarié doit accepter une mobilité géographique tant qu'elle n'entraîne pas de déménagement.

En ce qui concerne la mobilité demandée par le salarié, le droit espagnol contient une disposition proche du rapprochement des conjoints dans la fonction publique française. En effet, le conjoint d'un salarié muté travaillant pour le même employeur a le droit d'être transféré dans la même localité s'il y a un poste disponible. Il existe également des priorités pour les salariés victimes de harcèlement sexuel, de terrorisme, ou handicapés.

À l'inverse, aux États-Unis, aucune mobilité demandée n'est reconnue juridiquement et un salarié qui démissionne pour cette raison n'a pas droit à l'allocation chômage. Certains Etats proposent cependant des aides spécifiques et des entreprises accorderaient des aides aux couples biactifs. En Suède, il n'existe pas non plus de droit du salarié à la mobilité géographique mais de telles dispositions peuvent cependant figurer dans une convention collective de branche ou dans le contrat de travail.

4.1.2. Les aides à la mobilité des travailleurs

4.1.2.1. Les dispositifs d'accompagnement spécifique des déplacements pendulaires sont courants en Europe

En France, les employeurs doivent prendre en charge au moins 50 % des frais de transports collectifs de leurs employés. Du côté des salariés, les frais de déplacement pendulaire peut être intégrés dans la déduction du revenu brut des montants réels des frais professionnel. Les remboursements partiels des titres d'abonnements et des frais de carburant sont exonérés d'impôt sur le revenu (dans la mite de 200 € par an pour les frais de carburant). Le modèle d'aide par la déduction des frais de déplacement du revenu imposable est assez répandu en Europe :

- en Allemagne, les dépenses liées au trajet peuvent être calculées sur la base des frais réels ou selon un barème kilométrique. Le salarié peut aussi faire une demande de réduction du montant de la retenue à la source effectuée par l'employeur auprès du centre des Finances correspondant à son domicile ;
- en Espagne, les sommes versées par l'employeur au titre de la prise en charge des frais de transport public sont déductibles de la base imposable de l'IR. Depuis 2007, un dispositif permet aux entreprises de verser jusqu'à 1 500 € par an à leurs employés pour financer leurs transports en commun. Les entreprises peuvent déduire ce montant de leurs cotisations sociales ;

- en Suède, il existe aussi un dispositif moins avantageux de déduction fiscale des frais de transport individuel, si l'une de ces deux conditions est réalisée :
  - la distance entre lieu de travail et domicile ne dépasse pas cinq kilomètres et le gain de temps par rapport aux transports collectifs dépasse deux heures par jour ;
  - la distance entre lieu de travail et domicile ne dépasse pas deux kilomètres et il n'existe pas de transports publics.

  Ces réductions concernent en théorie également les transports publics mais étant données qu'elles ne s'appliquent qu'au-delà de 1 000 € par an environ et que les cartes de transport sont moins onéreuses que ce montant, elles ne bénéficient que ceux qui utilisent un moyen de transport individuel.

En revanche, ces dispositions n'existent pas aux États-Unis, en Italie et au Royaume-Uni. Dans ces deux derniers pays, elles sont parfois négociées entre l'employeur et son salarié.

4.1.2.2. Les aides au logement public ou octroyées par l'employeur en cas de mobilité sont sensiblement plus généreuses en Allemagne qu'ailleurs

En France, il existe plusieurs dispositifs fiscaux pour réduire les coûts d'un changement de résidence :

- exonération d'impôt sur le revenu de la plus-value réalisée sur la vente d'un immeuble en construction suite à une mutation professionnelle ;
- crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts immobiliers contractés pour acquérir ou construire une résidence principale entre le 1er janvier et le 30 septembre 2011 et maintenu dans le cas où le bien ne serait pas affectée à la résidence principale du contribuable en raison d'une mutation professionnelle ;
- frais de logement liés à la double résidence intégrés au calcul de la déduction des frais professionnels du montant brut du revenu ;

Les salariés en mutation professionnelle peuvent aussi profiter d'aides distribuées par Action Logement comme un accompagnement dans la recherche ou des prêts.

L'Allemagne semble être, parmi les pays étudiés, celui où la législation impose le plus d'aides au logement, publiques ou privées et obligatoires. Tout d'abord, le remboursement des coûts liés au déménagement par l'employeur est obligatoire (article 670 du code civil). Ensuite, les salariés qui entrent dans une situation de double résidence pour des raisons professionnelles peuvent bénéficier d'une réduction de leurs revenus imposables :

- déduction des frais liés au deuxième logement dans une limite mensuelle de 1 000 € ;
- déduction des frais liés à un éventuel achat, par exemple le paiement des intérêts d'emprunt ou de la rénovation dans la limite de 1 000 € par mois également.

L'éloignement doit cependant être suffisant et le salarié doit prouver que son centre de vie est encore situé dans sa résidence principale, par exemple par la présence de sa famille.

L'Espagne impose également des aides privées aux personnes concernées. L'employeur doit prendre en charge les coûts liés au déménagement après négociation avec l'employé et cette prise en charge ne peut pas être inférieure à un minimum fixé par des conventions collectives. De même, l'employeur accorde des aides à la vente ou à la location d'un bien immobilier.

Dans les autres pays, il n'existe pas de tels dispositifs obligatoires :

- en Italie, les salariés qui déménagent pour des raisons professionnelles ont droit à une déduction fiscale relative au loyer pendant trois ans. Mais cette déduction est assez modeste :
  - 991,60 € pour les revenus inférieurs à 15 493,71 € ;
  - 495,80 € pour les revenus compris entre 15 493,71 € et 30 987,41 €.

  Des indemnités peuvent également être négociées par des conventions collectives.
- en Suède, un salarié contraint d'avoir deux logements pour motif professionnel peut déduire de ses impôts les frais liés aux déplacements entre les deux si la distance ne dépasse pas 50 kilomètres mais cela ne concerne que les missions temporaires ;
- au Royaume-Uni, il n'y a aucune disposition obligatoire mais les employeurs prévoient en générale des mesures compensatoires ;
- aux États-Unis, il n'y a pas non plus d'aides publiques ou privées obligatoires mais 65 % des entreprises offriraient à leurs salariés un remboursement intégral des frais liés à un déménagement pour cause de mobilité professionnelle.

4.1.2.3. Les grandes entreprises et réseaux d'entreprise proposent couramment des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité des salariés

Les dispositifs d'accompagnement des salariés existent dans certains pays étudiés :

- aux États-Unis, les aides des grandes entreprises à des salariés qui connaissent des mutations géographiques seraient courantes ;
- en Italie, ces initiatives existent également. Par exemple, en 2 012, l' « International Paper » a déplacé des salariés suite à un tremblement de terre et a payé les frais de voyage, de logement et une indemnité journalière ;
- au Royaume-Uni, ce type d'aides est fréquent, notamment dans les grandes entreprises et dans l'administration publique décentralisée. En 2010, le pays a également lancé la structure « Tech City UK » proposant notamment des conseils et un soutien aux entreprises du secteur technologique en matière de recrutement et d'attractivité des cadres.

Encadré 9 : Les dispositifs d'aide spécifique d'accompagnement de la mobilité au Royaume-Uni

Selon un rapport de la Joseph Rowntree Foundation[61] datant de 2003, les aides des grandes entreprises peuvent par exemple comporter les dispositions suivantes :

- indemnité journalière de transport et de subsistance pour effectuer des déplacements de repérage dans la zone de destination ;
- remboursement des coûts liés au déménagement ;
- « indemnité de perturbation » pour couvrir des frais divers ;
- indemnité d'hébergement temporaire si nécessaire ;
- aide au crédit-relais ;
- allocation compensatoire de logement si le logement dans la nouvelle zone d'habitation est plus cher que dans l'ancienne ;
- aides non financières (dans 50 % des cas étudiés) : recherche de domicile, conseils sur la zone de destination.

[61] Institut de recherche indépendant fondé en 1904 spécialisé dans les politiques sociales.

En Allemagne, de grandes entreprises ont créé des services internes de placement à l'occasion de larges restructurations. En Espagne, les dispositifs d'accompagnement spécifiques concernent essentiellement les plans sociaux. Par exemple, CaixaBank a conclu un accord en juin 2015 qui ouvre droit à une compensation de 30 000 € aux salariés mutés à plus de 100 kilomètres de leur précédent lieu de travail.

En Suède, aucune trace de tels dispositifs n'a été identifiée.

4.1.2.4. Les dispositifs d'aides publiques ou privées obligatoires relatifs à la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique sont en revanche peu développés

Ces dispositifs sont peu courants dans les pays étudiés :

- en Espagne, certaines villes accordent des aides pour aider au transfert de familles avec enfant, mais au cas par cas seulement ;
- en Allemagne, l'employeur peut prendre en charge les coûts de crèche (pour les moins de six ans) et ces aides ne sont soumises ni à l'impôt ni aux cotisations sociales. Pour les enfants plus âgés, les aides sont soumises à fiscalité mais peuvent être déduites comme dépenses de fonctionnement ;
- en Italie, le salarié qui s'occupe d'un membre de sa famille gravement handicapé a le droit, si possible, de choisir l'établissement le plus proche du domicile du parent en question.

Au Royaume-Uni, ces aides ne sont pas obligatoires mais peuvent éventuellement être négociées dans le cadre du contrat de travail.

4.2. Mobilité des demandeurs d'emploi

4.2.1. Réglementation de la recherche d'emploi

4.2.1.1. La centralisation des offres d'emploi n'est pas systématique

Dans la plupart des pays étudiés, il existe des agences centralisant les offres d'emploi. En France, Pôle Emploi dispose d'un fichier consultable en ligne pour les demandeurs d'emploi inscrits. En 2010, le fichier comportait 33,5 % des offres de contrats à durée indéterminée. Pôle Emploi a également mis en ligne, en juillet 2015, l'Emploi store, une plateforme générale pour les demandeurs d'emploi et les employeurs et un agrégateur de services qui permet notamment de déposer et de consulter les offres d'emploi.

À l'étranger, le dispositif le plus complet semble être l'Agence nationale pour l'emploi suédoise, qui regroupe la quasi-totalité des offres d'emploi du pays. Elles sont doublement ventilées, par secteur et géographiquement. L'accès est gratuit et ouvert aux acteurs privés et publics. Il n'y a par contre pas de partenariats avec les acteurs privés. Il y a eu un projet pilote entre 2004 et 2008 pour développer des pratiques et normes communes avec ces acteurs dans le but de fluidifier les échanges d'offres d'emplois et les données en ligne mais cela a été un échec et a été abandonné.

En Allemagne, la Bundesagentur für Arbeit (BA, équivalent de Pôle Emploi qui indemnise les demandeurs d'emploi et les aide à se réinsérer sur le marché du travail), centralise les offres d'emploi mais sa part de marché ne représente que 21,3 % des offres de droit commun soumis à cotisations sociales (les emplois rémunérés moins de 450 € par mois, qui ne peuvent pas dépasser quinze heures de travail par semaine, ne sont pas soumis aux cotisations sociales).

En Espagne, un portail unique a été lancé en 2003, nommé « Empleate ». Il comprend entre autres les offres disponibles privées comme Adecco. Mais les entreprises n'ont pas d'obligation légale de déclarer leurs offres, ce qui rend le portail incomplet. Chaque communauté autonome dispose également d'un outil de diffusion des offres.

Au Royaume-Uni, le site « Universal Jobmatch » a été mis en ligne en novembre 2012 afin de centraliser les annonces sur le modèle des acteurs privés. Il est géré par Monster. Les demandeurs d'emploi doivent l'utiliser sous peine de suspension des allocations.

Enfin en Italie, une telle centralisation n'existe pas encore mais pourrait être mise en place à partir de 2017. Aux États-Unis, elle n'existe pas non plus. Le pays promeut plutôt les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi.

4.2.1.2. Prise en compte des préférences géographiques et droits et devoirs des demandeurs d'emploi : des législations très diverses

Les obligations des demandeurs d'emploi en termes de mobilité sont très variables selon les pays. **La France applique une législation qui peut être qualifiée d'intermédiaire**. Après six mois de recherche, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter les offres adaptées à son profil situées à moins de 30 kilomètres ou une heure de transport (aller simple) de chez lui. Ces critères définissent l'offre raisonnable d'emploi, qui contient également des caractéristiques liées à la rémunération et à la nature de l'emploi. Le demandeur est théoriquement sanctionné après deux refus de telles offres.

Deux pays ont des réglementations plutôt rigides pour les demandeurs d'emploi :

- au **Royaume-Uni**, le demandeur d'emploi indique ses préférences géographiques lors de son premier entretien avec son conseiller. Mais depuis l'entrée en vigueur de l'*Universal Credit* (fusion de plusieurs aides sociales dont l'allocation chômage et progressivement mise en place depuis 2 013), le demandeur d'emploi doit accepter une offre située à moins de 90 minutes (aller simple) de son domicile sous peine de sanction (non versement de leur allocation). La durée peut être réduite si le demandeur d'emploi connaît des difficultés particulières, notamment des problèmes médicaux ;
- en **Suède**, le demandeur d'emploi doit accepter un emploi situé n'importe où dans le pays, sous peine de ne plus recevoir ses allocations chômage. Dans les faits, cette règle n'est appliquée qu'après 100 jours de recherche.

L'Espagne présente une disposition assez similaire à la législation française. Les demandeurs d'emplois indiquent leur disponibilité géographique à leur inscription mais doivent accepter un poste :

- se trouvant dans leur municipalité de résidence ;
- se trouvant dans une municipalité située à moins de 30 kilomètres de leur municipalité de résidence à condition que la durée d'un aller-retour quotidien ne dépasse pas 25 % du temps de travail journalier et n'implique pas une dépense supérieure à 20 % du salaire mensuel ;
- se trouvant dans une municipalité où ils peuvent être hébergés.

Le droit espagnol ajoute donc une possibilité aux critères de l'offre raisonnable d'emploi française, tout en prenant en compte la proportion du temps de transport par rapport au temps de travail et son coût.

D'autres pays semblent avoir des règles plus flexibles pour les demandeurs d'emploi que les règles françaises :

- aux États-Unis, l'aide aux demandeurs d'emploi est organisée au niveau des États et prend en compte leurs préférences sans leur imposer de règles de mobilité. Ils doivent justifier d'une recherche active ;
- en Italie, les demandeurs d'emploi doivent simplement indiquer leurs préférences lors de leur inscription ;
- en Allemagne, les préférences du demandeur sont prises en compte dans la préparation du projet personnalisé qui doit justifier son refus de la mobilité. Il existe une règle de 2,5 heures de mobilité quotidienne qui conditionnerait l'octroi d'aides à la mobilité géographique mais elle n'est pas appliquée dans les faits, la BA préférant prendre en compte la situation géographique du demandeur d'emploi et ses contraintes personnelles. Toutefois, en Allemagne, les demandeurs d'emploi sont soumis à fort degré d'incitation pour retrouver un emploi depuis les réformes Hartz du début des années 2000, mais cette incitation ne passe pas par un équivalent de l'offre raisonnable d'emploi française et des obligations de mobilité qu'elle implique.

Encadré 10 : Les réformes Hartz en Allemagne

- Hartz I (janvier 2003) :

- Facilitation de la formation et du reclassement des demandeurs d'emploi ;

- Renforcement des devoirs des demandeurs d'emploi, notamment en transférant la charge de la preuve au demandeur d'emploi en cas de refus d'une offre ;

- Renforcement du travail temporaire par l'allongement de la durée maximale et l'ouverture de dérogations au principe d'égalité de traitement et de rémunération entre intérimaires et permanents.

- Hartz II (avril 2003) :

- Création d'une nouvelle aide pour aider les chômeurs à monter leur entreprise ;

- Elargissement de la gamme des emplois « marginaux » comme les mini-jobs.

- Hartz III (janvier 2004) :

- Réforme du service public de l'emploi en faveur d'une plus grande autonomie locale et d'un encadrement plus large des demandeurs d'emploi ;

- Fusion de dispositifs de contrats aidés ;

- Durcissement des conditions d'indemnisation du chômage : la période d'affiliation minimale passe de douze mois au cours des trois dernières années à douze mois au cours des deux dernières années.

- Hartz IV (janvier 2005) :

- Suppression d'une aide destinée aux chômeurs en fin de droit, remplacée par l'aide sociale, revalorisée mais conditionnée à la signature d'un contrat d'insertion avec l'agence pour l'emploi ou le service communal ;

- Création d'une nouvelle mesure d'insertion dans le secteur non marchand : le bénéficiaire de l'allocation chômage peut effectuer un travail d'utilité publique payé au moins un euro par heure.

Source : Trésor-Eco n°110, mars 2013.

Tableau 16 : Comparaison des obligations des demandeurs d'emploi en matière géographique

Pays	Limites géographiques des offres qu'un demandeur d'emploi est tenu d'accepter
France	Après six mois d'inscription : moins d'une heure de transport ou 30 kilomètres
Allemagne	Simple prise en compte des préférences

Pays	Limites géographiques des offres qu'un demandeur d'emploi est tenu d'accepter
Italie	Simple indication des préférences
États-Unis	Simple prise en compte des préférences
Espagne	Municipalité de résidence Municipalité située à moins de 30 kilomètres à condition que la durée d'un aller-retour quotidien ne dépasse pas 25 % du temps de travail journalier et n'implique pas une dépense supérieure à 20 % du salaire mensuel Municipalité où le demandeur peut être hébergé
Suède	Après 100 jours, tout le pays
Royaume-Uni	Moins de 90 minutes du domicile

Source : Mission.

4.2.2. Les aides à la mobilité des demandeurs d'emploi

4.2.2.1. Les acteurs susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi sont pluriels au Royaume-Uni mais moins diversifiés ailleurs

En France, des aides sont accordés par Pôle Emploi, les missions locales et quelques acteurs privés relevant essentiellement du secteur associatif. Dans tous les pays étudiés, à l'exception de l'Italie, des acteurs divers fournissent des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi :

- au Royaume-Uni :
  - le gouvernement finance les réductions de carte de transports pour les demandeurs d'emploi ;
  - les centres locaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi *(jobcentres)* qui gèrent un fonds d'aide à utilisation flexible (*flexible support fund)*, notamment pour financer les transports des demandeurs vers un entretien d'embauche ou un nouveau lieu de travail. Ce fonds a été créé en 2011. Il donne une grande liberté aux gestionnaires des *jobcentres* et leur permet de mieux adapter leur action aux particularités de leur zone géographique et des demandeurs d'emplois qu'ils aident. Il n'existe pas de liste exhaustive des besoins qui peuvent être financés par le fond mais il doit toujours servir à aider les demandeurs à se réinsérer dans l'emploi. Le responsable du centre doit notamment fixer des priorités de dépense, des limites et des critères d'attribution. Le fonds sert souvent à financer des formations ou des coûts de transport pour qu'un demandeur d'emploi se rende à un entretien. Il ne peut pas être utilisé si une autre source de financement existe. Par ailleurs, selon le guide interne du fonds, il peut être utilisé pour financer des gardes d'enfant ou des coûts d'entretien de voiture pour les demandeurs demandant volontairement à suivre une formation ou pour qu'ils se rendent à des entretiens. Il peut aussi aider à lever des barrières au retour à l'emploi comme l'achat de nouveaux vêtements ;
  - les autorités locales qui peuvent organiser des partenariats avec des entreprises de transport pour alléger ou couvrir les coûts de transport des demandeurs d'emploi ou des personnes en situation de retour à l'emploi.
- en Suède, seule l'Agence nationale pour l'emploi peut accorder des aides à la mobilité aux demandeurs d'emploi. Pour les salariés syndiqués (70 %), des organisations de reconversions sont également disponibles mais cela ne concerne pas spécifiquement les mobilités ;

- aux États-Unis, le Département du Travail regroupe les dispositifs sur l'emploi. Il existe aussi des agences de placement privées qui proposent des aides au déménagement et à la relocalisation. Ces services sont payants ;
- en Espagne, des aides fiscales sont accordées par le gouvernement aux demandeurs d'emploi (déduction de 2 000 € de la base imposable à l'IR, autre déduction de 2 000 € pour les demandeurs d'emploi qui acceptent un emploi impliquant un changement de résidence, majoration pour les personnes handicapées). Les communautés autonomes peuvent également accorder des aides à la mobilité géographique ;
- en Allemagne, la BA ne propose pas de services spécifiques. L'office de la jeunesse soutient parfois des projets de mobilité pour les jeunes de moins de 25 ans tandis que les chambres de commerce et d'industrie peuvent accorder des aides à la mobilité à des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi.

4.2.2.2. Les aides au déplacement vers le prochain emploi n'existent qu'en Allemagne et marginalement au Royaume-Uni

Les aides au déplacement vers le prochain emploi n'existent pas dans tous les pays. En France, Pôle Emploi offre des aides aux déplacements quotidiens, hebdomadaires ou mensuels pendant les deux mois qui suivent la reprise d'activité. Sur les six pays interrogés, **seule l'Allemagne possède un programme d'envergure**. Le demandeur doit avoir trouvé un emploi de droit commun soumis aux cotisations sociales et d'une durée de travail de plus de 15 heures par semaine. Dans ce cas :

- la BA accorde des aides aux déplacements quotidiens, hebdomadaires et mensuels (transports individuels ou collectifs) pendant les six premiers mois. Par exemple, une somme de 0,20 centime par kilomètre parcouru en voiture peut être accordée ;
- en cas de déménagement dans les deux ans suivant la reprise d'emploi, la BA peut accorder des aides aux coûts de transports versées directement à l'entreprise de déménagement.

Ces aides restent soumises à l'appréciation du conseiller de la BA.

Au Royaume-Uni, des initiatives locales existent, par exemple à Manchester. Le *Flexible Support Fund* peut aussi être utilisé à cet effet.

Encadré 11 : Les initiatives de la ville de Manchester

La *Greater Manchester Authority* offre aux demandeurs d'emplois en reprise d'activité :

- 4 semaines de transports gratuits en bus et en métro ;
- Des billets à prix réduit pendant les 12 semaines suivantes.

La ville de Manchester a aussi lancé le programme *Bike back to work*. Il permet aux personnes venant de trouver un emploi de recevoir un vélo d'occasion gratuitement et d'une formation pour apprendre à l'utiliser. Au bout de trois mois, un employé de *Transport for Greater Manchester* évalue l'utilisation qui en est faite et peut laisser le vélo au travailleur.

Aux États-Unis, un projet de loi envisagé en septembre 2015, l'*American Worker Mobility Act*, propose d'accorder une aide de 10 000 $ aux demandeurs d'emploi n'ayant pas trouvé d'emploi dans leur État de résidence dans une perspective de mobilité pour rejoindre une zone dans laquelle le taux de chômage est sensiblement plus faible.

4.2.2.3. En matière de logement, le Royaume-Uni met en place un programme de dynamisation du logement social en faveur de l'emploi

En France, Pôle Emploi peut participer aux frais de double résidence et de déménagement ou réinstallation.

Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont cependant de notables exceptions.

Au Royaume-Uni, plusieurs initiatives ont été adoptées au cours des dernières années :

- en 2011 a été lancé le site internet *Home Swaps* (échanges de domiciles) afin de mettre en relation des personnes résidant dans le parc de logements sociaux et souhaitant déménager. Avec ce système, les bailleurs sociaux doivent permettre à tous les locataires souhaitant déménager les logements disponibles dans tout le pays. Le projet est parti du constat qu'il était très difficile pour ces locataires de déménager vers une zone géographiquement éloignée ;
- en mars 2015 a été introduite la réglementation *Right to move* (droit de déménager), spécifiquement pour favoriser l'accès au logement social de personnes devant déménager pour mettre fin à une période de chômage. L'objectif est de contourner la possibilité pour les autorités locales de réserver les logements sociaux aux personnes ayant déjà résidé dans la région pendant deux ans. En effet, la règle de droit commun est que les autorités compétentes doivent réserver les logements sociaux disponibles aux personnes qui peuvent justifier d'un ancrage dans le territoire en question ;
- avec le dispositif, la condition d'ancrage local ne s'applique pas aux locataires du parc social ayant retrouvé un emploi ou un apprentissage dans la zone concernée, ayant débuté un emploi ou un apprentissage mais nécessitant un logement plus proche de cet emploi ou ayant besoin d'un logement dans la zone concernée pour éviter des difficultés. La décision d'accorder ou non le *right to move* sera prise par les autorités locales compétentes pour le logement social, qui devront prendre en compte des critères indicatifs, par exemple la distance entre le domicile et l'emploi du demandeur, la nature des transports, la vie familiale, la situation de santé, la durée de l'emploi ou encore les revenus. Les autorités devront ensuite vérifier la réalité du travail effectué ;
- les autorités doivent prendre en compte la « difficulté » de la situation des personnes concernées au cas où un refus leur serait opposé dans les critères d'attribution ;
- tout *local council* doit réserver 1 % de son parc de logements sociaux à ces personnes. S'il refuse, il devra en expliquer les raisons publiquement.

En Allemagne, la BA peut prendre en charge le loyer et les charges locatives pendant une durée de six mois si un salarié a besoin d'un nouveau logement pour occuper son nouvel emploi.

Dans les autres pays étudiés, aucun dispositif d'aide au logement des personnes en situation de retour à l'emploi n'existe pas. Toutefois, les municipalités espagnoles doivent aider les nouveaux résidents à trouver un logement, quelle que soit la raison de leur arrivée.

4.2.2.4. Aides publiques au transport et séjour sur le lieu de recherche : importantes au Royaume-Uni, inégales ailleurs

En France, Pôle Emploi offre des aides au déplacement et à l'obtention du permis de conduire. Dans les pays étudiés, sur ce point, le Royaume-Uni dispose là encore des instruments les plus développés :

- il existe une carte de transport spécifique pour les demandeurs d'emploi (*Jobcentre Plus Travel Discount Card*) qui bénéficient de la *Jobseekers allowance* ou de l'*Universal Credit* depuis trois mois et moins de neuf pour les 18-24 ans, moins de douze mois pour les plus de 25 ans. Les bénéficiaires de certaines autres aides peuvent également en faire la demander s'ils ont un conseiller *Jobcentre.* La carte permet une réduction de 50 % par rapport au tarif normal ;
- le *Flexible Support Fund* des *Jobcentres* peut être utilisé dans ce sens. Ce n'est pas un droit mais une aide accordée au cas par cas ;
- d'autres initiatives existent au niveau local. Là encore, la *Greater Manchester Authority* propose des aides assez larges, comme un *pass* journée gratuit pour se rendre aux entretiens d'embauche. En Irlande du nord, un programme plus systématique appel *Travel to intervew scheme* dispose de services similaires.

En Suède, les demandeurs d'emplois et les personnes en préavis de licenciements reçoivent des aides pour les frais de déplacement un entretien d'embauche. Leur montant ne peut pas dépasser l'équivalent de 260 €. Elles doivent être remboursées si le demandeur ne se rend pas à l'entretien.

En Allemagne, une telle aide existe mais n'est pas automatique. Elle est limitée à 16 euros par jour, hors frais de transport et d'hébergement.

Aux États-Unis, le projet de loi évoqué en 4.2.2.2 va dans ce sens.

Les aides publiques au transport et au séjour sur le lieu de recherche n'existent pas en Espagne et en Italie d'après les réponses obtenues au questionnaire du *benchmark*.

4.2.2.5. Accompagnement de la situation familiale en cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence : des aides assez développées en Espagne

En France, il n'existe que l'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés spécifique à la situation des demandeurs d'emplois en reprise d'emploi.

Depuis 2008, des aides assez élevées existent en **Espagne** pour les demandeurs d'emploi ayant trouvé un emploi de plus de six mois à plus de 100 kilomètres de chez eux et déménageant pour cette raison. Le demandeur d'emploi a alors droit à :

- une **aide publique au déplacement pour les déplacements pendulaires**. Par exemple, dans les transports publics, l'indemnisation correspond au prix d'un billet de seconde classe ;
- une **aide publique au logement** : pour couvrir les frais de déménagement du demandeur et de sa famille et leurs frais de logement pendant les douze premiers mois du contrat ;
- un **accompagnement concernant la situation familiale** : subventions pour les frais de garderie ou d'aides à domicile. Cela est disponible pour le premier cycle des enfants et pendant les douze premiers mois du contrat de travail.

En Allemagne également, le demandeur d'emploi en retour à l'emploi peut recevoir une aide à la garde d'enfant de la BA. Elle est conditionnée à la situation financière du ménage mais pas à la mobilité géographique.

Au Royaume-Uni, le *Flexible Support Fund* ne peut normalement pas être utilisé pour ce type dépenses mais des exceptions sont possibles si le demandeur d'emploi va devoir refuser une offre à cause de problèmes financiers liées à des dépenses familiales.

En Italie, en Suède et aux États-Unis, il ne semble pas exister d'aides pour accompagner la mobilité familiale.

ANNEXE V

Propositions

Annexe V

Liste des propositions de la mission :

N°	Intitulé
1	**Faire pleinement de la mobilité géographique l'un des axes de la politique d'accès et de maintien dans l'emploi**
1.1	Améliorer la qualité de l'information et des outils de recherche d'emploi accessibles en ligne
1.2	Renforcer le positionnement de Pôle Emploi dans ses fonctions d'information, d'orientation et de coordination des divers dispositifs d'aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi
1.3	Continuer à développer l'évaluation des aides à la mobilité de Pôle Emploi
1.4	Améliorer les aides et développer les partenariats de Pôle Emploi dans le domaine des déplacements des demandeurs d'emploi
1.5	Étendre et améliorer les dispositifs d'aide à la garde d'enfant de Pôle Emploi au bénéfice des personnes en recherche d'emploi
1.6	Développer les partenariats entre Pôle Emploi et Action Logement pour faciliter la mobilité résidentielle des personnes en reprise d'emploi
1.7	Améliorer l'efficacité et la coordination des aides au permis de conduire pour les personnes en insertion professionnelle
1.8	Renforcer la place de la mobilité géographique dans le conseil apporté par Pôle Emploi en matière d'accompagnement de la recherche d'emploi
1.9	Inciter davantage, par le contrôle, le demandeur d'emploi à élargir son périmètre de recherche d'emploi
2	**Limiter le coût et les freins à la mobilité résidentielle liés au logement**
2.1	Encourager l'adaptation de l'offre de logement (au plan qualitatif et quantitatif) en poursuivant le ciblage des politiques de logement sur les zones tendues et dynamiques
2.2	Conduire une étude scientifique de l'effet des DMTO ainsi que de l'effet des pertes de valeur immobilière sur la mobilité et sur l'emploi
2.3	Faciliter la mobilité dans le parc de logement social en limitant le droit au maintien dans les lieux
2.4	Favoriser la mobilité géographique liée à l'emploi dans les principes et la gouvernance de l'attribution des logements sociaux, à l'accès et à l'occasion des mutations au sein du parc social
2.5	Rendre plus transparent le parc du logement social en publiant en ligne des informations complètes sur le logement social dans les territoires
2.6	Renforcer les possibilités d'accès aux logements de court terme et limiter à un mois le délai de congés du bénéficiaire d'un bail locatif privé en cas de changement d'emploi
2.7	Évaluer les dispositifs d'Action Logement, au regard de leur effet sur la mobilité géographique des actifs
2.8	Étudier l'opportunité et la faisabilité d'étendre le bénéfice du dispositif de cautionnement locatif VISALE aux mobilités résidentielles pour recherche d'emploi
3	**Mieux accompagner les choix individuels de mobilité géographique liée à l'emploi**
3.1	Encourager les solutions innovantes en matière de covoiturage
3.2	Faciliter le développement du télétravail
3.3	Publier en temps réel des informations complètes sur les places dans les structures collectives d'accueil de la petite enfance, continuer à développer l'information en ligne sur tous les « modes de garde formels » et à développer les plateformes de mise en relation des parents avec les professionnels de la petite enfance
3.4	Développer l'accueil personnalisé pour les enfants qui changent d'établissement scolaire en raison de la mobilité géographique de leurs parents
4	**Favoriser l'apprentissage de la mobilité géographique chez les jeunes et utiliser la mobilité comme levier d'insertion professionnelle**
4.1	Encourager, pour les élèves scolarisés dans les filières professionnelles, les périodes de formation en milieu professionnel à distance de leur domicile
4.2	Proposer un nouveau dispositif d'aide à la mobilité, sous forme expérimentale, pour permettre à de jeunes demandeurs d'emploi, en fonction de leur profil et de la pertinence de leur projet, de rejoindre des zones d'emploi plus prometteuses dans le cadre de leur recherche d'emploi

Annexe V

N°	Intitulé
4.3	Faciliter l'obtention du permis de conduire
5	**Faire de la mobilité géographique un outil de sécurisation des parcours professionnels**
5.1	Élaborer un bilan quantitatif et qualitatif des accords de mobilité
5.2	Intégrer la thématique de la mobilité géographique au dispositif du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour aider les actifs à anticiper leurs transitions professionnelles
5.3	Intégrer la mobilité géographique professionnelle dans le chantier et le contenu du compte personnel d'activité
6	**Améliorer la gouvernance des politiques concourant à la mobilité géographique dans un cadre régional**
6.1	Améliorer la gouvernance des politiques concourant à la mobilité géographique dans un cadre régional

<u>Proposition n° 1.1</u> : Améliorer la qualité de l'information et des outils de recherche d'emploi accessibles en ligne

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

L'information sur le marché du travail et les offres disponibles dans des territoires définis est un élément essentiel de la recherche d'emploi et de la décision de mobilité (*cf.* annexe II).

La mission a pu observer que Pôle Emploi a mis en place des outils numériques (dont certains sont en cours de développement) afin de fournir une information riche aux demandeurs d'emploi :

- Pôle Emploi met à disposition des demandeurs d'emploi et du public, sur son site Internet, des outils d'information à destination des demandeurs d'emploi :
  - moteur de recherche d'offres d'emploi à partir des offres de Pôle Emploi et de celles de ses 71 partenaires (Pôle Emploi s'est positionné comme « agrégateur ») ;
  - informations sur le marché du travail :
    - l'enquête annuelle « Besoins en main-d'œuvre » (BMO), qui vise évaluer les difficultés de recrutement, orienter les demandeurs d'emploi vers des formations ou des métiers répondant aux besoins du marché, et à les informer sur l'évolution de leur marché du travail. La recherche peut être réalisée par zone géographique jusqu'au bassin d'emploi (avec un lien vers les offres d'emploi), par métier et par secteur d'activité ;
    - l'espace « Information sur le marché du travail » (IMT), qui offre des informations sur le marché du travail pour un métier, un secteur d'activité ou une région (nombres d'offres et de demandeurs d'emploi sur les douze derniers mois, salaires pratiqués, présentation des métiers proches permettant d'envisager une mobilité professionnelle, informations éditoriales sur un secteur et « météo de l'emploi » d'une région). La « météo de l'emploi » d'une région comprend la liste des métiers les plus recherchés par département, les quatorze secteurs de la région présentant les plus gros volumes d'offres (avec un lien vers les offres d'emploi) et les informations sur le marché du travail spécifiques à chaque région (situation de l'intérim, accès aux résultats de l'enquête BMO, recrutements en nombre, événements divers liés à l'emploi) ;
- Pôle Emploi a présenté le projet « La bonne boîte » à la mission le 16 novembre 2015. Ce projet consiste à élaborer puis mettre à la disposition des demandeurs d'emploi un outil prédictif des embauches à venir des entreprises. Ainsi, un demandeur d'emploi pourrait avoir connaissance de la liste des entreprises susceptibles d'être intéressées par son profil dans les prochains mois, sur le type de poste qu'il recherche et dans un secteur géographique défini.

  Cet outil ne diffuse pas des offres effectives d'emploi mais identifie les entreprises susceptibles d'embaucher, sur une base probabiliste. Il permet d'orienter les candidatures spontanées des demandeurs d'emploi vers les entreprises les plus susceptibles d'y répondre favorablement, même lorsque les recrutements n'impliquent pas la publication d'une offre. D'un point de vue technique, ce projet est fondé sur l'analyse de données relatives aux déclarations préalables à l'embauche (DPAE) par les entreprises et sur le profil de ces entreprises (secteur, taille, chiffre d'affaire, etc.).

Pôle Emploi a également présenté un projet relatif à la diffusion de l'information sur les formations, « La bonne formation », incluant à terme des informations relatives à la probabilité de reprise d'emploi à la suite des différentes formations.

2. Objectif de la proposition

La proposition vise à offrir aux demandeurs d'emploi une information riche et territorialisée sur les offres d'emploi et les entreprises susceptibles d'embaucher, afin de faciliter les mobilités géographiques et de les sensibiliser aux opportunités d'emploi offertes dans différents périmètres géographiques.

D'une part, elle s'inscrit dans la continuité des travaux déjà en cours au sein de Pôle Emploi (notamment le projet « La bonne boîte » qui a été présenté à la mission) et vise à :

- encourager la finalisation des projets en cours et leur mise à disposition des demandeurs d'emploi ;
- proposer et encourager le développement de certaines fonctionnalités spécifiques à la mobilité géographique.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La première recommandation de la mission est de mener à bien les projets présentés à la mission et les rendre accessibles aux demandeurs d'emploi par le biais d'un site Internet.

La deuxième recommandation encourage à lier dans la mesure du possible les différentes informations accessibles aux demandeurs d'emploi au sein des nouveaux outils, afin d'en exploiter les potentialités :

- coupler les offres effectives issues de la base Pôle Emploi et de l'agrégateur d'offres avec « La bonne boîte » pour rendre accessible dans un outil unique à la fois les offres d'embauches effectives publiées et les coordonnées des entreprises susceptibles de recruter dans les prochains mois ;
- offrir au sein des outils de recherche d'offres ou d'entreprises un distancier permettant aux demandeurs d'emploi de définir un périmètre géographique de recherche fondé sur une distance par rapport à leur domicile et non sur les découpages administratifs (commune, département, région).

  La faisabilité technique et financière d'un tel outil devrait préalablement faire l'objet d'une étude détaillée, qui n'a pas été effectuée dans le cadre de la mission ;
- envisager de coupler l'outil d'information sur les offres et les entreprises susceptibles d'embaucher avec l'outil relatif aux formations qui est en cours de construction, pour proposer aux demandeurs d'emploi une formation en même temps que la probabilité de trouver ensuite une embauche dans tel ou tel périmètre géographique.

La troisième recommandation porte sur des fonctionnalités qui pourraient permettre de compléter l'outil :

- proposer une application utilisable sur téléphone portable ;

- proposer aux demandeurs d'emploi une inscription à l'outil afin qu'ils reçoivent automatiquement (sur leur adresse courriel ou leur téléphone portable via l'application) des offres d'emploi et des coordonnées d'entreprises susceptibles de les recruter, en cohérence avec leur recherche et leur profil et au sein de leur périmètre géographique de recherche. Pour certains projets professionnels le justifiant, il pourrait être imaginé de prévoir l'envoi, par exemple sur une base hebdomadaire, d'offres d'emploi ou de coordonnées d'entreprises susceptibles d'embaucher « dézonées » (France entière ou dans toute la région) afin de présenter aux demandeurs d'emploi des offres ou des entreprises qui sortent de leur périmètre de recherche mais correspondent à leur projet professionnel, pour les sensibiliser à l'intérêt que peut présenter une mobilité géographique. Ces offres devraient être signalées comme telles de manière explicite ;
- coupler l'outil à un système d'information géographique qui permette aux demandeurs d'emploi de comparer les potentialités de recrutement entre les territoires à différentes échelles (départementales, régionales, nationales) pour construire un projet de mobilité.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Décisions internes à Pôle Emploi.

<u>Proposition n° 1.2</u> : Renforcer le positionnement de Pôle Emploi dans ses fonctions d'information, d'orientation et de coordination des divers dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

1.1. Le développement de partenariats locaux, soutenus et coordonnés le cas échéant par des partenariats nationaux, apparaît comme un levier important de traitement des difficultés de mobilité des demandeurs d'emploi

Lever les freins à la mobilité géographique des actifs implique de mobiliser des leviers (dans les domaines des transports, du logement ou encore de la petite enfance) qui sortent du cœur de métier du service public de l'emploi et concernent un champ large d'intervenants publics et privés (*cf.* annexes II, III pour les freins à lever, et annexe IV pour les intervenants publics et privés).

L'enjeu pour Pôle Emploi est de pouvoir :

- orienter efficacement les demandeurs d'emploi vers les services dont ils peuvent avoir besoin pour lever des freins « périphériques » au retour à l'emploi, que ce soit des problèmes de déplacements, de garde d'enfants ou d'accès au logement dans le cadre d'une mobilité résidentielle ;
- développer avec les autres acteurs des stratégies territoriales destinées à :
  - optimiser et coordonner l'utilisation des aides de chacun, lorsque plusieurs offres peuvent répondre au même besoin (c'est par exemple le cas des aides au permis de conduire ou de certaines aides au déménagement, *cf.* annexe IV) ;
  - optimiser le ciblage et l'efficacité des aides délivrées par Pôle Emploi lui-même : le recours à des diagnostics réalisés par des prestataires externes (« diagnostics mobilité ») peut aider à déterminer l'utilité réelle d'une aide (cas du permis de conduire par exemple) et une complète information des acteurs sur les dispositifs locaux peut garantir l'application du principe de subsidiarité des aides de Pôle Emploi ;
  - aider au développement d'une offre de services locale intégrée mutualisant le cas échéant les moyens des différents financeurs, comme par exemple les plateformes de mobilité. (*cf.* annexe IV).

1.2. Les orientations stratégiques de Pôle Emploi 2015-2018 et les dynamiques en cours constituent un contexte favorable au développement des partenariats sur la mobilité

Le développement et la diversification des partenariats font partie des axes stratégiques de la convention tripartite Pôle Emploi 2015-2018, qui doivent être mis en œuvre « *dans des logiques de complémentarité de moyens et d'expertise avec les collectivités territoriales, les acteurs du service public de l'emploi, les autres opérateurs du placement et de l'insertion, les acteurs de la formation professionnelle mais aussi de la santé, du logement ou de la famille* ».

Soulignée dans le cadre de l'évaluation de la convention tripartite 2012-2014, une dynamique de développement des partenariats de Pôle Emploi avec les conseils départementaux s'est traduite par la signature en 2014 d'un protocole portant sur « *une approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficultés sociales* ». Au-delà de l'accompagnement des seuls bénéficiaires du RSA, la convention vise à répondre aux besoins de tous les demandeurs d'emploi confrontés à des freins périphériques pour leur accès ou leur retour à l'emploi. L'axe 1 de ce protocole prévoit la constitution d'une base de ressources sociales (BRS) mobilisable par les conseillers « *soit directement, soit en orientant le demandeur d'emploi vers un professionnel du social* ». Ces BRS, qui visent principalement à recenser l'intégralité des dispositifs d'aide à l'insertion sociale existant au niveau départemental, et comprennent un volet dédié aux aides à la mobilité, sont susceptibles de constituer un outil particulièrement utile de partage de l'information pour le traitement des freins périphériques à l'emploi.

Cet accord est en cours de déclinaison dans les départements.

Le nouvel accord-cadre signé le 10 février 2015 avec les missions locales rend par ailleurs prioritaire « *la complémentarité des offres de service des deux réseaux en direction des jeunes, l'ouverture réciproque des offres de service des deux partenaires et la territorialisation de l'action opérationnelle* ». Un diagnostic territorial doit permettre de partager *« l'analyse des besoins et des difficultés des jeunes du territoire »* et créer un projet de coopération qui garantisse la connaissance réciproque des offres de services. Si elles ne sont jamais mentionnées en tant que telles dans l'accord, les aides à la mobilité ou les prestations existantes en matière de mobilité relèvent de ces offres.

Par ailleurs, Pôle Emploi met en œuvre une politique de déconcentration de gestion des crédits qui donne à ses agences locales les moyens de développer des politiques partenariales qui répondent aux besoins de leurs demandeurs d'emploi.

La mission considère donc que les principes d'une politique partenariale et territoriale du SPE sont posés et constituent un contexte favorable pour développer les actions de la mobilité des demandeurs d'emploi.

L'état d'avancement des politiques partenariales menées par Pôle Emploi apparaît toutefois très différencié selon les domaines. S'agissant du traitement des mobilités quotidiennes ou de la garde d'enfant, les dynamiques territoriales sont à conforter par un travail d'évaluation et de capitalisation. Aucun partenariat n'existe en revanche pour accompagner le demandeur d'emploi dont la reprise d'emploi serait conditionnée à un déménagement.

2. Objectifs de la proposition

Le principal objectif de la présente proposition est de renforcer le positionnement de Pôle Emploi dans ses fonctions d'information, d'orientation et de coordination des divers dispositifs d'aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi. Elle s'articule à ce titre directement avec la proposition de la mission visant à renforcer la place de la mobilité géographique dans les différents dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi mis en œuvre par Pôle Emploi (*cf.* fiche n° 1.8).

Conformément aux axes stratégiques énoncés par la convention tripartite précitée, la mission recommande de conforter et développer les dynamiques partenariales de Pôle emploi autour des trois principaux objectifs suivants :

- mener à bien le développement des bases de ressources sociales prévues dans le cadre de l'accompagnement global ;
- renforcer l'évaluation et la capitalisation des actions menées au niveau territorial ;
- développer la formation et les compétences des conseillers Pôle Emploi dans le traitement des freins périphériques.

3. Mise en œuvre de la proposition

- **Poursuivre le développement des bases de ressources sociales**

  Le développement des bases de ressources sociales est en cours. Un premier bilan a été réalisé par l'opérateur et transmis à la mission (*cf.* annexe IV). Cette action doit être poursuivie afin de couvrir tous les départements et faire l'objet de bilans réguliers.

  Par ailleurs, l'efficacité de ces outils sera d'autant plus grande :

  - qu'ils seront ouverts largement à tous les acteurs locaux de l'insertion sociale et professionnelles (structures d'insertion par l'activité économique et missions locales notamment) ;
  - qu'ils pourront servir de support à une communication numérique auprès des demandeurs d'emploi eux-mêmes, dans la logique de développement des services digitaux actuellement poursuivie par Pôle Emploi.

- **Établir une synthèse annuelle des partenariats permettant une évaluation et une capitalisation des initiatives existantes**

  La déconcentration et la territorialisation de l'action de Pôle Emploi impliquent la mise en place d'outils de *reporting* et de synthèse qui permettent à l'opérateur, mais aussi plus largement à l'ensemble des acteurs publics concernés, de connaître les bonnes pratiques et les démarches innovantes, de permettre une capitalisation, voire d'impulser de nouveaux axes de politique partenariale.

  Cette capitalisation pourrait par ailleurs servir de base au développement de formations des directeurs d'agence et des conseillers de Pôle Emploi.

- **Développer les formations des conseillers Pôle Emploi pour appréhender la question des freins périphériques à l'emploi en lien avec la mobilité (déplacements, garde d'enfants, logement dans la cadre d'une mobilité résidentielle)**

  La mission n'a pas eu connaissance de formations spécifiques des conseillers Pôle Emploi sur l'établissement de diagnostics de mobilité et sur les offres de services existant au niveau local en matière de mobilité. Seule une formation sur les aides à la mobilité de Pôle Emploi, abordées d'un point de vue essentiellement « réglementaire », a été portée à la connaissance de la mission.

  Certains acteurs associatifs (comme par exemple Wimoov) ont néanmoins signalé à la mission qu'ils développaient une offre de formation spécialisée à destination des acteurs du service publics de l'emploi.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Développement des bases de ressources sociales ;
- Outils de *reporting* et synthèse ;
- Outils de formation.

<u>Proposition n° 1.3</u> : Continuer à développer l'évaluation des aides à la mobilité de Pôle Emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Pôle Emploi a développé un ensemble d'aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, visant à alléger les coûts supportés par les intéressés dans leur recherche ou reprise d'emploi, dans les domaines des déplacements, de la garde d'enfant ou de la préparation du permis de conduire (*cf.* annexe IV). Ces aides financées par l'opérateur ont atteint un total de 111 M€ en 2014.

La mission a observé que Pôle Emploi a fortement développé les outils statistiques d'évaluation de la performance des aides à la mobilité géographique qu'il distribue. Cette évaluation repose principalement sur l'étude de la situation au regard de l'emploi des bénéficiaires de ces aides six mois après leur obtention (l'indicateur central retenu étant le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires six mois après le bénéfice de l'aide). Cette évaluation est effectuée sur une base annuelle à partir d'une enquête (quatre enquêtes ont été réalisées en octobre 2015).

La méthodologie employée repose sur des méthodes statistique (taux de reprise d'emploi des bénéficiaires six mois après le bénéfice de l'aide) et économétrique multifactorielle (qui permet de comparer les taux de retour des aides les unes par rapport aux autres, pour des individus « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire en faisant abstraction des différences individuelles entre les bénéficiaires). Une présentation plus détaillée est proposée dans l'annexe IV.

La mission a cependant constaté certaines limites qui pourraient faire l'objet de travaux ultérieurs. Il s'agit notamment :

- de l'absence de groupes témoins permettant de comparer ces résultats à ceux de demandeurs d'emploi n'en ayant pas bénéficié ;
- du biais tenant à la nécessité d'une reprise d'emploi pour l'obtention d'une part importante des aides ;
- s'agissant spécifiquement des aides au permis de conduire :
  - d'une évaluation ne reposant pas sur l'analyse de l'objet même du dispositif mis en œuvre, c'est-à-dire l'obtention effective du diplôme ;
  - du faible recul temporel au regard des délais d'obtention de l'examen, la préparation de l'examen pouvant se traduire par un moindre investissement sur la recherche d'emploi (*cf.* L'Horty et al., 2014) ;
  - d'un biais potentiel et non corrigé lié à la sélection des publics bénéficiaires.

2. Objectifs de la proposition

Un perfectionnement du dispositif d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des aides à la mobilité géographique de Pôle Emploi semblerait opportun au regard des montants annuels en jeu ainsi du rôle de cette mobilité dans les perspectives de retour à l'emploi des publics concernés.

La présente proposition complète les propositions de la mission visant à un meilleur calibrage des conditions d'obtention de ces différentes aides.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La mission recommande de continuer et d'approfondir la réflexion menée par les services statistiques de Pôle Emploi visant à renforcer l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des aides à la mobilité de Pôle Emploi et de leur ciblage.

S'il n'appartient pas à la mission de déterminer le dispositif précis d'évaluation à mettre en place par l'opérateur, des axes généraux d'amélioration semblent pouvoir être dégagés :

- sur les aides à la recherche d'emploi : l'indicateur de retour à l'emploi paraît être particulièrement pertinent et pourrait faire l'objet d'un suivi élargi (résultats après six mois et après un an par exemple, assortis d'une comparaison avec les résultats obtenus sur une population, la plus comparable possible, n'ayant pas bénéficié de ce type d'aides) ;
- sur les aides à la reprise d'emploi : l'indicateur de retour à l'emploi parait devoir être écarté en raison du biais méthodologique dont il est affecté ; le suivi de la performance devrait en la matière porter prioritairement sur la prévention des « effets d'aubaine » présentés par ces aides, attribuées à des publics auxquels la reprise d'un emploi confère des ressources financières, à court et moyen termes, en principe susceptibles de très rapidement couvrir les frais de mobilité engagés ;
- sur les aides au permis de conduire : la mission recommande de faire correspondre l'indicateur de performance de ces aides avec leur objet essentiel, c'est-à-dire l'obtention du permis de conduire. La mise en place d'un dispositif d'évaluation pertinent de ces aides apparait au surplus particulièrement nécessaire pour le suivi de la mise en œuvre du dispositif dérogatoire d'attribution proposé par la mission (*cf.* fiche n° 1.7).

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Travaux internes de Pôle Emploi.

<u>Proposition n° 1.4</u> : Améliorer les aides et développer les partenariats de Pôle Emploi dans le domaine des déplacements des demandeurs d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les difficultés de mobilité de certaines personnes en insertion sociale ou professionnelle peuvent constituer des freins pour l'accès ou le retour à l'emploi, que ce soient des difficultés matérielles et financières à supporter les coûts de la mobilité ou des difficultés relevant de déficits de compétences (*cf.* annexes I et II).

1.1. Le dispositif des aides aux déplacements de Pôle Emploi, récemment modifié, n'apparait pas pleinement adapté aux besoins des demandeurs d'emploi en matière de recherche d'emploi

Pôle Emploi met en œuvre un dispositif d'aides spécifiquement destinées à couvrir une partie des frais de transport, d'hébergement et de restauration exposés par un demandeur d'emploi dans le cadre de sa recherche d'emploi, de la reprise d'un emploi ou encore pour l'accès à une formation professionnelles éloignées de son domicile (*cf.* annexe IV).

En 2014, ces aides aux déplacements ont fait l'objet d'une réforme s'inscrivant dans un objectif de meilleure lisibilité et de recentrage sur les publics présentant les besoins les plus importants en matière de mobilité. Cette réforme s'est principalement traduite par :

- l'harmonisation des conditions d'attribution, que les aides concernent la recherche d'emploi, la reprise d'emploi ou l'entrée en formation :
  - ces aides sont réservées aux demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance chômage ou indemnisés à hauteur de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) minimale ;
  - les distance et durée de trajet minimales requise pour bénéficier de ces aides s'établissent à 60 kilomètres ou deux heures aller-retour ;
- la mise en place d'un dispositif permettant, sous la responsabilité des services locaux de Pôle Emploi et dans la limite de plafonds quantitatifs, de déroger, en fonction des contextes individuel et territorial, à certaines conditions d'attribution (dont les ressources du demandeur et la distance du lieu de travail ou de formation).

La mission a constaté, dans le cadre de ses rencontres avec les services de Pôle Emploi et certains de ses usagers[1], que les distance et durée de trajet minimales conditionnant l'attribution des aides aux déplacements (60 kilomètres ou 2 heures aller-retour) pouvaient, pour les publics aux plus faibles ressources, constituer un obstacle significatif à la recherche d'emploi. C'est notamment le cas lorsque, au sein d'une même agglomération, donc le plus souvent sous les seuils de distance et de durée de transport précités, peuvent se cumuler à l'écart territorial entre zones de résidence et zones d'emploi et des tarifications réduites de transports collectifs n'intégrant pas pleinement le manque de ressources de certains publics (*cf.* annexe IV). La part importante prise par l'abaissement des seuils susmentionnés dans l'utilisation du dispositif dérogatoire mis en place depuis 2014 apparaissent aller dans le sens de la pertinence d'une diminution des distances et durées de déclenchement des aides aux déplacements.

[1] Notamment des jeunes de moins de 26 ans suivis par la mission locale de Clichy-sous-Bois.

1.2. Pôle Emploi a développé des partenariats dans le domaine de l'accompagnement de la mobilité

Pour répondre à d'autres types de besoins (équipement, déficit de compétences), des structures spécialisées dans l'aide à la mobilité peuvent offrir, dans les territoires où elles sont implantées, des services d'accompagnement à la mobilité (diagnostics, formations, notamment en autoécoles sociales) et des prestations matérielles (prêt, location, réparation de véhicules, organisation de transport à la demande) ou financières (microcrédit).

Ces services peuvent être regroupés autour de « plateformes de mobilité » qui organisent et coordonnent tout ou partie de cette diversité d'offres sur un territoire. Grâce à des financements publics[2] et privés, cette offre se développe sur le territoire mais le couvre inégalement à ce stade.

Les « plateformes de mobilité » peuvent offrir plusieurs avantages :

- lorsque des difficultés individuelles sont identifiées en matière de mobilité, elles peuvent réaliser des « diagnostics mobilité » à partir d'outils spécialisés, que les conseillers Pôle Emploi ne peuvent pas nécessairement réaliser eux-mêmes (en raison du temps qu'ils peuvent accorder à chaque demandeur d'emploi et aux compétences qui seraient requises pour effectuer de tels diagnostics) ; ces diagnostics peuvent aider à prescrire les aides adéquates au profil du demandeur d'emploi ;
- elles peuvent contribuer à mutualiser les moyens humains et financiers consacrés par les acteurs concernés à la mobilité de publics différents (personnes âgées, handicapées, en insertion sociale ou professionnelle) et pourraient ainsi contribuer à terme à réaliser d'éventuelles économies d'échelle, ces dernières n'ayant néanmoins pas fait l'objet d'investigations de la mission ;
- elles peuvent constituer un lieu d'échange entre les différents financeurs d'aides à la mobilité et un support pour l'élaboration de stratégies territoriales communes ; sans constituer un « guichet unique », elles peuvent améliorer la lisibilité du paysage des aides tant auprès des usagers que des institutions.

Selon Pôle Emploi, 41 partenariats « mobilité » ont été financés au niveau local. Aucun bilan qualitatif ou quantitatif global du service rendu n'a été élaboré par l'opérateur.

Les entretiens avec les conseillers Pôle Emploi montrent une connaissance inégale de ce type d'accompagnement, en lien plus ou moins étroit avec l'inégale distribution de l'offre locale (*cf.* annexe IV).

Par ailleurs, pour les déplacements des demandeurs d'emploi dans le cadre de leurs recherche ou reprise d'emploi, Pôle Emploi dispose d'un partenariat avec une association, le réseau Solidarité accueil mobilité (SAM), qui met en relation des familles d'accueil bénévoles offrant aux intéressés un hébergement ponctuel[3].

2. Objectif de la proposition

La proposition vise à améliorer le traitement des difficultés de déplacement que peuvent rencontrer les demandeurs d'emploi en recherche ou reprise d'emploi.

---

[2] Le développement de ce type de structures est soutenu par l'État, le comité interministériel aux ruralités (CIR) ayant annoncé le 14 septembre 2015 que « *l'action de l'État permettra de cofinancer, avec les collectivités qui le souhaitent, 100 plates-formes de mobilité* ».

[3] 800 personnes, mises en contact par l'intermédiaire de Pôle Emploi, ont été concernées par ce dispositif en 2013 (source : Pôle Emploi).

Il est proposé, d'une part, d'étudier la piste d'un assouplissement des conditions de distance et de durée de trajet nécessaires pour bénéficier d'une aide au déplacement dans le cadre d'une recherche d'emploi. Ces recommandations de la mission s'inscrivent dans l'objectif visant à un meilleur calibrage et un meilleur ciblage des aides vers les publics présentant les plus forts besoins, retenu par la réforme intervenue en 2014. Les ajustements proposés sont centrés sur la phase de recherche d'emploi, au cours de laquelle le besoin de soutien financier apparaît maximal en matière de freins à la mobilité.

D'autre part, la mission propose de développer les partenariats nationaux en matière de mobilité afin d'encourager les initiatives locales, de mieux en évaluer les résultats et de diffuser les exemples réussis de partenariat avec les « plateformes de mobilité ».

3. Mise en œuvre de la proposition

- **Dans la phase de recherche d'emploi, étudier la piste d'un assouplissement des conditions de distance et de durée de trajet d'éligibilité des aides aux déplacements**

  La situation des demandeurs d'emploi en matière de frais de déplacements apparait significativement différente selon que les intéressés reprennent un emploi, et bénéficieront à ce titre de revenus du travail et d'aides spécifiques aux transports (notamment le remboursement obligatoire de 50 % des frais de déplacement en transports collectifs), ou qu'ils sont en recherche d'emploi, sans perspective d'augmentation de leurs ressources à court terme. Il est par conséquent proposé d'opérer une modification du critère de distance et de durée de trajet minimales ouvrant droit aux aides aux déplacements de Pôle Emploi, sur le seul périmètre des aides à la recherche d'emploi.

  À cet égard, il est rappelé que la condition de distance et de durée de trajet prévue par le dispositif d'aides aux déplacements de Pôle Emploi fait partie des conditions auxquelles il est possible de déroger en application du régime d'aides instauré en 2014. D'après les éléments communiqués par Pôle Emploi, il s'agit du motif de dérogation le plus fréquemment utilisé. Cette situation, qui par elle-même tend à montrer le caractère insatisfaisant des seuils fixés par le régime de droit commun, pose deux problèmes :

  - la nécessité de demander et d'obtenir une dérogation pour chaque déplacement, alors que ceux-ci sont relativement fréquents en cas de recherche active, peut constituer un facteur de désincitation à la mobilité pour certains demandeurs d'emploi ;
  - la fréquence du caractère dérogatoire des aides aux déplacements attribuées née du niveau élevé des seuils de droit commun est susceptible d'accélérer la saturation du plafond du nombre d'aides attribuées annuellement à titre dérogatoire par agence (30 % du total annuel des aides attribuées) et par suite de limiter de manière excessive l'accès d'autres types d'aides dérogatoires à la mobilité.

  La mission ne dispose pas des données qui lui permettraient de déterminer avec suffisamment de précision l'ampleur pertinente des baisses de seuils d'éligibilité d'un trajet aux aides aux déplacements. Par conséquent, la mission recommande, afin de rapprocher les critères d'attribution de ces aides des besoins avérés des publics concernés, de diminuer les seuils de distance et de temps de trajet sur la base d'une analyse des distances et temps de trajet ayant donné lieu, depuis 2014, à l'activation du dispositif dérogatoire prévu en matière d'aides aux déplacements. Deux années d'application de ce dispositif paraissent en effet de nature à permettre d'identifier et de corriger les limites du dispositif de droit commun actuel.

- **Développer les partenariats nationaux afin d'encourager les initiatives locales, mieux les évaluer et diffuser les exemples réussis de partenariats avec les « plateformes de mobilité »**

  Les « plateformes de mobilité » sont représentées par deux acteurs au niveau national : la FARE et Wimoov (*cf.* annexe IV).

  La conclusion d'une convention de partenariat nationale entre ces acteurs et Pôle Emploi, à l'issue des négociations actuellement en cours, pourrait être l'occasion :

  - de diffuser l'information sur les bonnes pratiques en matière de « plateformes ce mobilité » auprès du réseau des agences locales de Pôle Emploi ;
  - d'encourager le développement de partenariats locaux sur l'ensemble du territoire ;
  - de poser le principe et de préciser les modalités d'évaluations régulières de ces dispositifs au regard de :
    - l'objectif d'accroissement de la mobilité des publics ciblés ;
    - la réalisation d'économies d'échelle et de gains en matière de simplification pour les usagers.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Délibérations et instructions de Pôle Emploi ;
- Convention entre Pôle Emploi et les représentants nationaux des « plateformes de mobilité ».

<u>Proposition n° 1.5</u> : Étendre et améliorer les dispositifs d'aide à la garde d'enfant de Pôle Emploi au bénéfice des personnes en recherche d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les problématiques personnelles de garde des enfants peuvent conduire les demandeurs d'emploi à restreindre leur périmètre de recherche d'emploi afin de réussir à concilier les temps de vie professionnelle et familiale. Les femmes restent davantage concernées que les hommes et tendent, toutes choses égales par ailleurs, à avoir des périmètres de recherche d'emploi moins larges que les hommes (*cf.* annexes I et III). Cette contrainte affecte par ailleurs davantage les parents isolés.

1.1. L'aide à la garde d'enfant pour parent isolé est réservée aux situations de reprise d'emploi

Le principal dispositif de Pôle Emploi en la matière, l'aide à la garde d'enfant pour parent isolé (AGEPI), est une aide financière temporaire accordée en cas de reprise d'emploi *(cf.* détail en annexe IV).

En 2014, l'AGEPI a, comme les aides aux déplacements, fait l'objet d'une réforme s'inscrivant dans un objectif de meilleure lisibilité et de recentrage sur les publics présentant les besoins les plus importants en matière de mobilité. Cette réforme s'est principalement traduite par :

- l'élargissement de la condition de ressources de l'AGEPI aux personnes percevant l'ARE minimale[4] ;
- la mise en place d'un dispositif permettant, sous la responsabilité des services locaux de Pôle Emploi et dans la limite de plafonds quantitatifs, de déroger en fonction des contextes individuel et territorial, à certaines conditions d'attribution (dont par exemple l'âge de l'enfant).

La nécessité de faire garder son ou ses enfants, notamment de manière ponctuelle, dans le cadre de la recherche d'emploi (notamment pour passer des entretiens d'embauche) peut constituer, en fonction des ressources du demandeur d'emploi concerné, un frein au retour à l'emploi. Or, ce besoin n'est pris en compte par le dispositif actuel d'aides à la mobilité de Pôle Emploi qu'en cas de reprise effective d'emploi (ou de formation) ou, pour les personnes en recherche d'emploi, par éventuelle activation du dispositif dérogatoire. La mission estime donc nécessaire de tendre à compléter ce dispositif par un volet de droit commun destiné à également couvrir la phase de recherche d'emploi.

1.2. Le rôle de Pôle Emploi en matière d'orientation vers des solutions de garde d'enfant pour les demandeurs d'emploi pourrait être renforcé

L'AGEPI, aide financière à la garde d'enfant, n'apporte pas par elle-même de solutions de garde ponctuelle à un demandeur d'emploi qui devrait se rendre disponible en vue d'un entretien d'embauche ou d'un autre acte lié à sa recherche d'emploi.

[4] Cette aide était précédemment réservée aux demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance-chômage.

La Cour des comptes (2013)[5] a souligné que les solutions d'accueil d'urgence des enfants restent peu fréquentes, tout en citant plusieurs collectivités ayant mis en place ce type de dispositif. Cet accueil peut être organisé dans le cadre des dispositions de l'article R. 2324-27 du code de la santé publique réglementant l'accueil en surnombre[6]. Par ailleurs, l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et de la famille[7], qui donne aux établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) des obligations en matière d'accueil des enfants des personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, n'apparaît qu'insuffisamment appliqué. Selon la Cour des comptes, « *les collectivités ne sont que rarement en mesure de communiquer les éléments relatifs au respect de leur obligation de réserver des places aux enfants dont les familles sont en parcours de réinsertion et n'ont généralement pas passé de convention de partenariat avec Pôle Emploi* ».

Pôle Emploi a développé un partenariat national avec un opérateur privé, « People and baby », qui propose des journées d'accueil occasionnel en crèches aux demandeurs d'emploi sur la base tarifs avantageux pour les parents, prolongées dans la mesure du possible en cas de reprise d'emploi. L'opérateur comme le partenaire semblent satisfaits de ce partenariat, sans que la mission ait pu en réaliser l'évaluation.

Des partenariats locaux sont par ailleurs mis en place par les agences et les directions territoriales de Pôle Emploi avec des acteurs publics et privés (haltes garderie, services de garde à domicile) pour offrir des solutions de gardes ponctuelles, sans que la mission soit en mesure d'en préciser l'ampleur.

Pour répondre à un besoin proche, le Fonds d'action sociale du travail temporaire (FAS-TT) a mis en place une plateforme de service téléphonique à laquelle les salariés intérimaires peuvent faire appel trois fois par an en cas d'urgence : la plateforme joue un rôle d'intermédiaire avec des services de garde à domicile, dont une partie du coût de la prestation est prise en charge par le fonds.

Selon Pôle Emploi, des travaux actuels avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sur ce sujet s'organisent autour des axes suivants :

- le développement d'une application permettant aux demandeurs d'emploi d'identifier les lieux d'accueil de jeunes enfants qui acceptent d'organiser des accueils ponctuels, en lien avec les fédérations d'établissements d'accueil de la petite enfance ;
- le développement de partenariats avec des crèches professionnelles qui permettraient de garder les enfants pendant un accompagnement intensif de recherche d'emploi.

---

[5] Cour des comptes, « *L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler* », 2013.

[6] Article R. 2324-27 du code de la santé publique : « *Sous réserve du respect des dispositions du premier alinéa de l'article R. 2324-17 et de l'article R. 2324-43 et à condition que la moyenne hebdomadaire du taux d'occupation n'excède pas cent pour cent de la capacité d'accueil prévue par l'autorisation du président du conseil départemental ou figurant dans la demande d'avis qui lui a été adressée, des enfants peuvent être accueillis en surnombre certains jours de la semaine, dans le respect des limites suivantes :*

1° Dix pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité inférieure ou égale à vingt places ;

2° Quinze pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité comprise entre vingt et une et quarante places ;

3° Vingt pour cent de la capacité d'accueil pour les établissements ou services d'une capacité supérieure ou égale à quarante et une places. »

[7] Article L. 214-7 du code d'action sociale et de la famille : *« Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans […] prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, […] et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées.* »

2. Objectifs de la proposition

La présente proposition vise à améliorer les possibilités de garde d'enfants offertes aux personnes en recherche d'emploi, en jouant à la fois sur leur solvabilité (aides financières accordées dans le cadre de l'AGEPI) et sur l'offre de garde ponctuelle (renforcement des partenariats dans ce domaine et meilleure utilisation des possibilités d'accueil en surnombre offertes par la législation, *cf. supra*).

S'agissant plus spécifiquement de l'AGEPI, cette proposition s'inscrit dans l'objectif, retenu par la réforme intervenue en 2014, visant à un meilleur calibrage et un meilleur ciblage des aides vers les publics présentant les plus forts besoins.

En ce qui concerne les partenariats liés à la garde d'enfant, la proposition décline sur ce champ d'intervention le renforcement du positionnement de Pôle Emploi en tant qu'instance d'information et d'orientation des demandeurs d'emploi au sein des offres locales d'aides à la mobilité.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

- **Extension de l'aide à la garde d'enfant pour parent isolé (AGEPI) aux déplacements nécessités par la recherche d'emploi**

  La mission propose d'étendre l'AGEPI, aujourd'hui limitée à la reprise d'emploi et à l'entrée en formation, aux besoins de garde d'enfant générés par les démarches de recherche d'emploi.

  Cette extension, sans modification des autres critères d'attribution de l'aide, permettrait de prendre en charge les dépenses ponctuelles de garde d'enfant auxquelles sont exposés les demandeurs d'emplois aux plus faibles ressources.

  L'effectivité de cette mesure étant conditionnée par l'existence de solutions locales de garde d'enfant de très courte durée (de quelques heures à une journée en fonction de l'éloignement des entretiens d'embauche et autres démarches de recherche), la présente recommandation s'articule directement avec la proposition ci-dessous.

- **Renforcer les partenariats avec les acteurs locaux et nationaux de la garde d'enfants, et utiliser pleinement les possibilités d'accueil en surnombre ouvertes par la législation**

  La mission propose de renforcer significativement les partenariats entre Pôle Emploi et les divers acteurs nationaux et locaux de la garde d'enfant (CNAF, crèches, haltes garderie, etc.) afin notamment de permettre la pleine effectivité des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'accueil, y compris en surnombre, des enfants d'actifs en mobilité dans les établissements destinés aux enfants de moins de six ans (*cf. supra*).

  Dans la perspective d'une généralisation progressive des solutions de garde ponctuelles au bénéfice des personnes en recherche d'emploi à l'échelle nationale, les principaux axes de développement identifiés par la mission concernent l'évaluation et la mutualisation des bonnes pratiques en matière d'accords locaux entre agences de Pôle Emploi et acteurs de l'accueil de jeunes enfants et la finalisation des travaux actuellement menés avec la CNAF, l'Association des maires de France (AMF) et les fédérations représentant les établissements d'accueil.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Délibérations, instructions et partenariats de Pôle Emploi ;

Annexe V

- Contractualisation entre Pôle Emploi, la Caisse nationale d'allocations familiales, l'AMF et les fédérations représentant les établissements d'accueil.

<u>Proposition n° 1.6</u> : Développer les partenariats entre Pôle Emploi et Action Logement pour faciliter la mobilité résidentielle des personnes en reprise d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les problématiques de logement figurent parmi les principaux freins à la mobilité géographique des actifs (*cf.* annexes I, II et III).

L'aide à la mobilité résidentielle apparaît comme l'aspect le moins développé des aides et des partenariats de Pôle Emploi en matière de mobilité géographique.

Dans le cadre de son dispositif d'aides à la mobilité, Pôle Emploi finance des aides au déménagement (à titre dérogatoire depuis 2014) et à la double résidence destinées à prendre en charge une partie des coûts liés à une mobilité résidentielle dans le cadre d'une reprise d'emploi (*cf.* annexe IV).

Toutefois, ces aides financières ne permettent pas elles-mêmes de lever les difficultés que peut rencontrer un demandeur d'emploi pour trouver un logement adapté à ses ressources et à ses besoins, que ce soit en accession ou en location dans le parc privé ou social. Les modalités d'attribution du logement social n'accordent par ailleurs pas de facilités aux travailleurs en mobilité (*cf.* annexe II).

Pôle Emploi n'a pas pour vocation de fournir des solutions de logement ou un accompagnement spécifique dans ce domaine. Néanmoins, dans la même logique que pour les autres freins à la mobilité, il peut constituer un relai vers les acteurs spécialisés.

Parmi ces acteurs, la mobilité professionnelle est une des priorités d'Action Logement, qui dispose d'une offre de services susceptible d'accompagner les personnes en reprise d'emploi dans le cadre d'une mobilité géographique (droits de réservation et d'attribution dans le logement social, dispositifs de garantie visant à favoriser l'accès au logement locatif privé en zone tendue, aides à la mobilité financières ou sous forme de prestations). Une part de ces aides, relevant principalement du dispositif Mobili-Pass, peut répondre aux mêmes besoins que les aides de Pôle Emploi en matière de double résidence. D'autres aides d'Action Logement offrent des services qui vont bien au-delà de celles de Pôle Emploi (accompagnement dans la recherche d'un logement, la conclusion du bail et l'installation, prêt-relai pour l'acquisition d'un nouveau logement, garantie de loyers impayés, etc. ; *cf.* annexe IV).

Or, la mission a constaté que les aides et services délivrés par Action Logement sont, en règle générale, peu voire pas identifiés par les services de Pôle Emploi accompagnant les demandeurs d'emploi. Cette situation parait essentiellement s'expliquer par le fait que les prestations d'Action Logement (attributions de logements et aides à la mobilité) sont principalement destinées aux actifs dans l'emploi. Toutefois, cette limite ne fait pas obstacle à ce qu'un chômeur qui reprend un emploi, acquérant ainsi le statut de salarié, bénéficie des services d'Action Logement.

Toutefois, le salarié nouvellement recruté n'est pas nécessairement bien informé des dispositifs dont il pourrait bénéficier. Il peut en outre ne pas être prioritaire pour l'accès aux logements sociaux réservés par Action Logement : le critère d'ancienneté de la demande peut en effet être prépondérant et se coupler, selon les informations recueillies par la mission, avec un critère d'ancienneté au sein de l'entreprise. Enfin, la réalité de l'accès aux réservations d'Action Logement des salariés recrutés dans une entreprise non assujettie à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) constitue un point faisant l'objet d'une recommandation d'évaluation de la mission (*cf.* fiche n° 2.7).

Par ailleurs, au sein de l'offre de logement susceptible de bénéficier aux actifs en mobilité, certains types de logements-foyers (foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales) offrent des solutions de logement de court terme, ou de transition, particulièrement adaptées aux jeunes demandeurs d'emploi ou salariés connaissant un début de parcours résidentiel au sein d'un nouveau territoire (*cf.* annexe IV). Si ces solutions peuvent être ponctuellement portées à la connaissance des demandeurs d'emploi en fonction de contextes locaux, Pôle Emploi ne dispose pas d'outils pour orienter ses publics vers ce type d'offre.

Enfin, le nouveau dispositif VISALE, qui devrait être opérationnel début 2016, vise à faciliter l'accès au parc locatif privé de chômeurs en reprise d'emploi. Il représentera un outil complémentaire pour faciliter la mobilité résidentielle des actifs.

2. Objectifs de la proposition

La présente proposition vise l'établissement d'un partenariat entre Pôle Emploi et Action Logement afin de renforcer l'accompagnement vers le logement des demandeurs d'emploi en mobilité géographique dans le cadre d'une embauche.

Elle s'articule directement avec la proposition de la mission relative à la définition dans la convention État-Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), d'un objectif national d'attributions de logements au bénéfice des demandeurs d'emploi en mobilité géographique dans le cadre d'une reprise d'emploi (*cf.* fiche n° 2.4).

Elle se rattache également, en tant que modalité de mise en œuvre, aux recommandations de la mission relatives à la priorité qui pourrait accordée aux personnes reprenant un emploi en matière d'accès au logement social (*cf.* fiche n° 2.4) et au développement des logements de courte durée destinés à ces publics (*cf.* fiche n° 2.6).

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Il est proposé l'élaboration d'une **convention nationale de partenariat entre Pôle Emploi et Action Logement.**

La convention nationale entre les deux entités pourrait notamment avoir pour objet :

- d'informer les demandeurs d'emploi sur leurs droits aux différentes composantes du dispositif Action Logement en cas de reprise d'un emploi ;
- d'organiser l'orientation des demandeurs d'emploi, en fonction de leur lieu de destination pour reprise d'emploi, vers un CIL référent (dans l'attente de la création des directions régionales d'Action Logement) afin qu'ils bénéficient de l'offre de services d'Action Logement : enregistrement de la demande de logement social (à compter de 2016) et candidature aux réservations d'Action Logement (y compris en logement-foyer), accès au dispositif VISALE, aides à la mobilité dans la limite de leur éligibilité, dispositifs de logement intermédiaire etc.

Cette convention pourrait également permettre de mieux articuler les aides respectives à la mobilité résidentielle d'Action Logement et de Pôle emploi.

Ce partenariat national pourrait être complété, sur certains territoires, par une contractualisation avec l'État (préfet de département) afin de permettre aux agences de Pôle emploi et aux missions locales de faire appel subsidiairement au contingent de l'État pour l'accès au logement de transition (foyers de jeunes travailleurs et résidences sociales) d'actifs en mobilité présentant des difficultés d'accès au logement.

Annexe V

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Convention nationale Pôle Emploi – Action Logement ;
- Instructions internes à Pôle Emploi.

<u>Proposition n° 1.7</u> : Améliorer l'efficacité et la coordination des aides au permis de conduire pour les personnes en insertion professionnelle

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

L'automobile reste le premier moyen de locomotion pour rejoindre son lieu de travail, notamment dans les zones peu denses et pour les travailleurs aux horaires atypiques. La conduite constitue une condition d'accès à certains métiers, souvent peu qualifiés (chauffeurs livreurs, métiers du bâtiment, aides à domicile...). Plusieurs études témoignent d'un effet sur l'emploi de l'accès à l'automobile des ménages pauvres (*cf.* annexes I et II).

Par sa difficulté, son coût, la durée nécessaire à son obtention, le passage du permis de conduire peut constituer un obstacle à l'insertion professionnelle, voire plus généralement sociale, de certains actifs, en particulier les plus jeunes et les plus modestes d'entre eux.

Faisant l'objet d'un consensus, ce constat explique l'existence d'une grande variété d'aides financières au passage du permis de conduire, que celles-ci soient ou non directement reliées à la problématique de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Les auto-écoles associatives proposent par ailleurs un accompagnement social plus global autour de l'enseignement de la conduite pour des publics présentant des difficultés spécifiques d'insertion ou d'apprentissage.

1.1. Les aides aux permis de conduire mobilisent une pluralité de financeurs et de prescripteurs

Le paysage des aides au permis de conduire est complexe et fait intervenir différents acteurs :

- **« Le permis à un euro par jour »** est une aide nationale dédiée aux jeunes de 15 à 25 ans, sans condition de ressources particulière[8] ;
- **Les aides au permis de conduire de Pôle Emploi** visent à prendre en charge, dans la limite d'un plafond total de 1 200 €, les dépenses d'auto-école exposées par les personnes dont l'emploi recherché nécessite le permis de conduire. Elles sont attribuées sous condition de ressources après six mois minimum d'inscription comme demandeur d'emploi. Ces dépenses, stables sur la période 2012-2014, ont représenté 12 M€ en 2014, soit un peu plus de 10 % de l'enveloppe dédiée aux aides à la mobilité pour environ 21 800 bénéficiaires ;
- **Les aides locales** se caractérisent par une grande diversité d'acteurs, de publics bénéficiaires, de modalités de financement et de modalités de prescription (*cf.* annexe IV). Les principaux financeurs sont :
  - **le bloc communal**, *via* notamment les centres communaux d'action sociale et les « bourses aux permis de conduire » ;
  - **les départements** *via* notamment le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), dispositif destiné à l'insertion sociale et professionnelle des 18-25 ans connaissant d'importantes difficultés ;
  - **les régions**, avec une grande variété de publics ciblés (jeunes, apprentis, demandeurs d'emploi,...) ;

[8] Les intérêts des prêts réalisés auprès d'établissements financiers partenaires sont pris en charge par l'État, à hauteur de 5 M€ par an pour 95 000 prêts (prévisions du projet de loi de finances pour 2015).

- **l'État,** via le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), reposant sur un dispositif d'appels à projets susceptible d'être abondé par des entreprises, ou le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), géré au niveau local par les unités territoriales des DIRECCTE ;

- **certaines organisations professionnelles**, comme la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), ont pu développer des aides à destination des jeunes actifs de la branche.

Ces aides se caractérisent par leur grande dispersion. Chaque aide est versée selon ses modalités propres, sans coordination entre les acteurs. Cette situation fait peser un risque sur la pleine effectivité du caractère subsidiaire des aides au permis de conduire délivrées par Pôle Emploi au regard des autres aides potentiellement mobilisables au niveau local.

Les missions locales, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les maisons de l'emploi ou les plateformes de mobilité, lorsqu'elles existent, peuvent néanmoins remédier en partie à cette situation en jouant un rôle d'information et d'aide à la mobilisation des différentes aides[9].

Le rapport du groupe de travail sur « *les délais d'attente du permis de conduire* » présidé par Mme Florence Gilbert a suggéré la création de structures « permis mobilité » à l'échelon départemental, guichet unique rassemblant l'ensemble des structures et personnes ressources du territoire et regroupant toutes les aides[10]. Le Gouvernement a annoncé en juin 2014 souhaiter lancer une concertation *« pour simplifier le paysage des aides financières au permis, devenu trop peu lisible »* et mettre en place la proposition de guichet unique[11].

1.2. Certaines des évaluations disponibles concluent à l'efficacité des aides sur l'insertion professionnelle des personnes, même si le coût et la durée de préparation de l'examen demeurent une réelle difficulté pour certains publics

L'efficacité des aides au permis de conduire est globalement peu évaluée.

Pôle Emploi publie, à partir d'une enquête annuelle, un taux de retour à l'emploi à 6 mois, en apparence peu élevé. Ce taux est néanmoins difficilement interprétable (*cf.* fiche n° 1.3 relative au dispositif d'évaluation des aides à la mobilité de Pôle Emploi).

L'évaluation approfondie de l'opération « 10 000 permis pour réussir » réalisée dans le cadre du FEJ tire néanmoins les conclusions suivantes auprès d'un public jeune en insertion (*cf.* détail en annexe I) :

- en dépit de l'effet positif des aides, les chances de réussite restent faibles dans l'absolu :
- il existe un effet assez net de la subvention et de l'accompagnement sur les chances de réussite des jeunes au permis de conduire ;
- des effets de « *lock in* » éloignent temporairement les jeunes en difficulté d'insertion de l'emploi ;
- deux ans plus tard, ces effets sont néanmoins contrebalancés par des effets positifs des jeunes qui disposent du permis, selon des canaux différents pour les filles et les garçons.

---

[9] À titre d'exemple, dans le département du Puy-de-Dôme, la plateforme de mobilité 63 réalise une évaluation des besoins en enseignement de la conduite des personnes orientées par Pôle Emploi, la mission locale ou le conseil départemental, et les accompagne dans le montage financier de leur projet, en cumulant le cas échéant plusieurs des aides disponibles.

[10] Rapport de la commission présidée par Madame Florence Gilbert sur les « *délais d'attente du permis de conduire* » (2014)

[11] « *Réforme du permis de conduire : priorité jeunesse* », dossier mis en ligne sur le site du ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/Reforme-du-permis-de-conduire-priorite-jeunesse

1.3. L'efficacité et l'efficience des aides sont conditionnées à la qualité de leur calibrage et de leur prescription

Les aides peuvent être mal calibrées et peu adaptées aux réalités du passage du permis du conduire, notamment dans les cas où les candidats échouent au premier passage. Le plafond de 1200 euros de l'aide de Pôle Emploi ne couvre par le prix moyen d'un permis de conduire, évalué aujourd'hui à 1600 euros, mais qui peut être nettement supérieur en cas d'échecs au premier passage et de difficulté à obtenir une nouvelle place d'examen. D'autres aides peuvent néanmoins compléter l'intervention du SPE et il peut être opportun de laisser un reste à charge pour le bénéficiaire.

Les prescripteurs de l'aide peuvent être en difficulté pour déterminer d'une part la nécessité du permis de conduire pour mener à bien un projet professionnel, d'autre part les besoins spécifiques d'accompagnement des personnes (difficultés d'apprentissage). Une mauvaise prescription peut conduire à des abandons et au versement d'une aide « à perte ».

1.4. Certains publics aidés peuvent avoir une plus grande difficulté d'accès aux différentes formes de conduite accompagnée, pourtant plus efficaces et moins coûteuses.

Les différentes formes de conduite accompagnée augmentent significativement les chances de réussite à l'examen (taux d'échec au premier passage) et diminuent le coût du permis de conduire[12].

Certaines personnes en insertion professionnelle peuvent ne pas y avoir accès, faute d'avoir accès à un véhicule et de pouvoir mobiliser dans leur entourage des personnes bénévoles qui répondent aux conditions nécessaires pour devenir accompagnateurs (titulaires du permis B depuis plus de 5 ans sans interruption). Selon certains interlocuteurs de la mission, l'accès à ce type d'enseignements de la conduite peut s'avérer socialement discriminant, même si la mission ne dispose pas de statistiques qui permettent de l'étayer.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à améliorer l'efficacité et la coordination des aides au permis de conduire à destination des personnes en insertion professionnelle en :

- assouplissant les critères d'attribution de l'aide au permis de Pôle Emploi ;
- développant les partenariats avec les plateformes de mobilité pour soumettre la prescription à un diagnostic préalable des besoins de certains demandeurs d'emploi et mieux mobiliser les aides connexes ;
- développant la coordination des aides au permis de conduire au niveau départemental ;
- améliorant l'accès des personnes en insertion professionnelle à la conduite accompagnée ;
- renforcer l'évaluation de l'efficacité des aides au permis.

[12] Selon l'enquête menée en 2013 pour l'association Prévention Routière auprès d'un échantillon représentatif de 1009 jeunes Français âgés de 18 à 24 ans, la conduite accompagnée offre un meilleur taux de réussite à l'examen pratique, nécessite un nombre de leçons moins élevé et coûte au final moins cher. La préparation et le passage du permis de conduire reviendraient à 1 110 € en moyenne avec la conduite accompagnée contre 1 665 € pour la filière traditionnelle.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

3.1.1. Assouplir les aides aux permis de Pôle Emploi pour mieux les adapter aux coûts réels de passage de l'examen

Les instructions de Pôle Emploi précisent les critères d'attribution d'une aide au permis de conduire, qui doit être fondée sur le diagnostic partagé que l'absence de permis de conduire constitue un frein à l'embauche. L'aide doit par ailleurs être subsidiaire par rapport aux aides existantes.

Il est proposé d'assortir le dispositif actuel des aides au permis de conduire d'un volet dérogatoire permettant d'en élargir les conditions d'obtention et niveaux de prise en charge :

- possibilité d'obtenir une aide au permis de conduire avant un délai de six mois d'inscription à Pôle Emploi, dans les cas où le projet professionnel du demandeur d'emploi est solide et nécessite l'obtention du permis de conduire ;
- possibilité de voir le montant de l'aide dépasser 1 200 €, par exemple dans le cadre d'un plafond total porté 1500 €, afin d'accroître le nombre d'heures de cours de conduite nécessaires à l'obtention finale du permis de conduire après un ou plusieurs échecs. En effet, l'efficacité des aides aux permis de conduire peut être limitée par **un calibrage qui ne permet pas de prendre en compte le coût réel du permis de conduire en cas d'échec(s) à l'examen.** Le coût moyen du permis est de 1600 euros en France ; c'est d'ailleurs le constat d'une hausse du coût du permis qui a conduit le Gouvernement à hausser le plafond des prêts accordés dans le cadre de l'opération « le permis à un euro par jour » de 1200 à 1500 euros.

Cette souplesse doit être conditionnée à un contrôle de la situation du demandeur d'emploi, de son investissement dans la formation, ainsi que de l'existence d'autres leviers financiers mobilisables (aides au crédit, etc.).

Ce dispositif s'inscrirait, en termes de procédures internes à Pôle Emploi, dans le cadre dérogatoire des aides à la mobilité appliqué depuis 2014 : instruction par le conseiller référent et validation par le directeur d'agence ou son délégué. La mission relève à cet égard qu'un dispositif dérogatoire a, à titre expérimental, été appliqué en 2014 aux aides aux permis de conduire par les services de Pôle Emploi du département des Bouches-du-Rhône.

3.1.2. Améliorer les conditions de prescription des aides au permis de Pôle Emploi par le recours à des diagnostics réalisés par des acteurs spécialisés et par une meilleure connaissance des différentes aides existantes

Outre des connaissances sur le marché du travail et les besoins des entreprises, qui sont au cœur du métier du conseiller référent, cette prescription peut impliquer de déterminer si le permis de conduire est adapté à la personne et à son territoire de recherche d'emploi, au regard de ses aptitudes et de l'existence de modes de transport alternatifs à l'automobile sur le territoire.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité de l'aide n'est applicable que si le conseiller qui l'accorde est en mesure d'avoir une vision des aides existantes et d'en informer les demandeurs d'emploi.

Une amélioration des conditions de prescription de l'aide au permis de conduire pourrait donc passer par :

- le recours, dans les cas où le conseiller l'estime nécessaire, à des diagnostics réalisés par des acteurs spécialisés dans ce type de prestations, comme par exemple les « plateformes de mobilité » et certaines de leurs associations adhérentes ;
- l'existence d'outils d'information partagés par les acteurs locaux sur les aides existantes et leurs conditions de mobilisation (*cf.* fiche n° 1.2).

3.1.3. Encourager la coordination départementale sur les aides aux permis.

Cette proposition s'inscrit dans l'esprit de la proposition de création de « structures permis mobilité » faite par la commissions présidée par Mme Florence Gilbert et reprise par le Gouvernement (*cf. supra*).

Si la mission n'estime pas utile de créer une nouvelle structure proprement dite, une réunion ou conférence régulière de coordination départementale rassemblant les acteurs de l'éducation routière et de la mobilité (préfecture, écoles de conduite, plateformes de mobilité) et les acteurs des politiques d'insertion et de l'emploi (unité territoriale de DIRECCTE, Pôle Emploi, missions locales, collectivités locales) serait de nature à :

- renforcer la connaissance mutuelle des dispositifs existants et mieux les articuler ;
- développer et animer des projets communs, comme des outils de communication ou la création de réseaux de bénévoles pour développer la conduite accompagnée auprès des publics aidés (*cf. infra*) ;
- identifier les difficultés rencontrées quant au passage de l'examen des publics aidés, notamment dans les départements où les délais de passage posent particulièrement problème ; des filières de passage prioritaires pourraient notamment y être envisagées au cas par cas.

3.1.4. Améliorer l'accès des personnes en insertion professionnelle à la conduite accompagnée

Le développement de réseaux de bénévoles départementaux serait de nature à renforcer l'accès à ces voies d'enseignement de la conduite aux publics qui n'y ont pas accès. Les réseaux de parrainage[13] existants pour faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle pourraient notamment y être associés.

3.1.5. Renforcer l'évaluation de l'efficacité des aides au permis

3.1.5.1. Réaliser une évaluation du dispositif « Permis à un euro par jour »

Le « *Permis à un euro par jour* » est le seul dispositif national d'aide au permis de conduire financé par l'État, à hauteur de 5 M€ par an. Sa seule condition d'attribution est l'âge des bénéficiaires. Cette opération, portée principalement par les établissements bancaires, concerne un nombre conséquent et croissant de jeunes, ce qui montre qu'il répond à une demande.

Il n'existe néanmoins aucune évaluation de l'efficacité du dispositif, l'Etat ne disposant d'aucune information autre que quantitative sur les publics bénéficiaires. L'accès des publics en insertion professionnelle et en difficultés financières n'est pas mesuré, les banques restant décisionnaires dans le choix d'accorder ou non les prêts.

Par ailleurs, le dispositif de cautionnement public mis en place pour soutenir l'accès des jeunes exclus de ce prêt faute de caution parentale ou d'un tiers et inscrits dans une démarche de formation ou d'accès à l'emploi apparaît peu mobilisé[14], sans qu'il soit possible de déterminer si cette sous-utilisation est liée à une absence de besoins (publics qui bénéficient d'autres aides), à un manque d'information ou à la complexité administrative du dispositif.

---

[13] Créé en 1993, le dispositif du parrainage consiste à mettre en relation des bénévoles issus du monde professionnel et des personnes rencontrant des difficultés d'accès dans l'emploi. Circulaire DGEFP n° 2005-20 du 04/05/2005 relative au parrainage pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes en difficultés d'insertion professionnelle.

[14] Le projet de loi de finances pour 2015 se base sur une prévision de 1000 prêts cautionnés

La mission propose donc d'engager les travaux permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience de ce dispositif. Ces travaux pourront être pilotés par la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), dont les crédits[15] financent le dispositif.

3.1.5.2. Évaluer les aides au permis de conduire de Pôle Emploi au regard de leur impact sur l'obtention de l'examen.

La mission recommande de faire correspondre l'indicateur de performance de ces aides avec l'obtention du permis de conduire (*cf.* fiche n° 1.3). La mise en place d'un dispositif d'évaluation pertinent de ces aides apparait au surplus comme particulièrement nécessaire pour le suivi de la mise en œuvre du dispositif dérogatoire d'attribution proposé par la mission (*cf. supra*).

[15] Inscrits sur le programme 207 « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités ».

<u>Proposition n° 1.8</u> : Renforcer la place de la mobilité géographique dans le conseil apporté par Pôle Emploi en matière d'accompagnement de la recherche d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

1.1. Une prise en compte limitée de la mobilité géographique dans la conclusion et le suivi du projet personnalisé d'accès à l'emploi

L'inscription individuelle à Pôle Emploi est marquée par la conclusion, entre l'établissement et le demandeur d'emploi, d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Ce document d'inspiration contractuelle, qui a vocation à encadrer et orienter le parcours de recherche et de reprise d'emploi de l'intéressé, comprend parmi ses principaux éléments la zone géographique de recherche d'emploi du demandeur[16]. Ce périmètre, exprimé sous la forme d'un temps de trajet ou d'une distance maximale de prospection par rapport au domicile de l'intéressé, revêt une importance particulière puisque, d'une part, il constitue, au moins pendant les six premiers mois d'inscription du demandeur d'emploi, l'un des principaux éléments de définition de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) et, d'autre part, il oriente l'information, le conseil et le placement de l'intéressé par son conseiller référent.

La conclusion du PPAE doit être précédée d'une démarche visant à un diagnostic partagé de la situation globale du demandeur d'emploi. La mobilité géographique, pendulaire et résidentielle, de ce dernier est abordée dans le cadre de ce diagnostic *via* l'interrogation du demandeur sur sa zone géographique de recherche privilégiée, le ou les moyens de transport qu'il utilise et ses contraintes particulières en termes de disponibilité horaire et de capacités de déplacement.

En fin de diagnostic, le conseiller Pôle Emploi confronte les différents éléments recueillis au marché de l'emploi sur le périmètre géographique fixé avec le demandeur. Ce travail est principalement effectué à partir du système informatique de rapprochement (SDR) des offres et demandes d'emploi ainsi que du module Information sur le marché du travail (IMT) mis en place par Pôle Emploi à partir de sa base de données nationale. Si la zone géographique indiquée par le demandeur montre un retour à l'emploi potentiellement difficile, le conseiller doit informer l'intéressé des perspectives d'emploi plus importantes existant dans un périmètre plus large, voire dans des territoires éloignés, et peut sur cette base l'inciter à élargir sa zone géographique de recherche.

À l'issue de ce diagnostic, un « plan d'action », visant à mobiliser l'offre de services de Pôle Emploi, peut en cas de nécessité être proposé au demandeur d'emploi dans le cadre de l'accompagnement du demandeur d'emploi ou du conseil en évolution professionnelle. Une prestation dénommée « Trajectoire vers l'emploi », qui inclut, parmi d'autres axes, le sujet de la mobilité géographique, peut être proposée à l'intéressé. D'une durée de six mois, elle est destinée aux demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Plusieurs observations peuvent être formulées concernant cette phase du parcours :

[16] Les deux autres composantes majeures du PPAE sont le type d'emploi recherché et la rémunération souhaitée.

- il ressort des documents internes à Pôle Emploi sur l'organisation de cette phase, ainsi que des entretiens conduits par la mission, que la mobilité géographique ne fait pas toujours partie des thématiques essentielles parmi les différents points du diagnostic de la situation du demandeur d'emploi ni parmi les leviers à mobiliser pour retrouver un emploi. Ce constat a fait l'objet d'une mention particulière du médiateur de Pôle Emploi dans son rapport sur l'année 2014 [17] ;
- l'évaluation de la capacité de mobilité géographique du demandeur d'emploi s'inscrit dans une procédure essentiellement déclarative, ses obstacles à la mobilité ne faisant pas, par exemple, l'objet d'une production de pièces justificatives ;
- le périmètre géographique de recherche et de reprise d'emploi du demandeur d'emploi repose sur une démarche essentiellement prescriptrice de sa part : si le conseiller peut l'inciter à élargir son périmètre géographique de prospection, l'intéressé se trouve fondamentalement placé en position d'en fixer lui-même l'étendue, au regard de contraintes qu'il évalue personnellement. Cette situation peut conduire un demandeur d'emploi à surestimer ses propres contraintes et, par suite, limiter son périmètre de recherche.

Au cours de la phase d'accompagnement par Pôle Emploi suivant cette première étape, la mobilité du demandeur d'emploi est susceptible d'évoluer lors des actualisations de son PPAE : le document conclu lors de l'inscription est actualisé au moins tous les trois mois dans l'objectif d'accroître les perspectives de retour à l'emploi de l'intéressé. Par ailleurs, le code du travail[18] prévoit qu'après six mois d'inscription à Pôle Emploi, est obligatoirement considérée comme une offre raisonnable d'emploi, dont deux refus devraient être sanctionnés par une radiation de la liste des demandeurs d'emploi, une offre impliquant un trajet en transports en commun d'une heure maximum ou une distance à parcourir de 30 kilomètres.

L'impact de ces procédures et dispositions juridiques sur l'élargissement du périmètre de mobilité du demandeur d'emploi apparaît toutefois limité :

- les actualisations de PPAE en matière de périmètre de mobilité reposent sur l'acceptation par le demandeur d'emploi d'une modification des paramètres de distance et de durée fixés lors de l'élaboration du document ;
- le périmètre géographique de recherche minimal (une heure ou 30 kilomètres) n'est exigé qu'après une période d'inscription de six mois ;
- la bascule sur le périmètre de recherche minimal après six mois d'inscription prévu par la législation n'apparait pas emporter de conséquences réelles au regard de la très rare mise en œuvre des sanctions pour refus de deux ORE (cf. annexe IV et fiche n° 1.9)[19].

1.2. L'existence de dispositifs susceptibles de favoriser la mobilité géographique des demandeurs d'emploi

Plusieurs dispositifs de Pôle Emploi sont spécifiquement destinés à faciliter leur mobilité géographique. C'est notamment le cas :

---

[17] "*Les informations relatives à la mobilité des demandeurs d'emploi ne sont pas toujours enregistrées dans le système informatique des conseillers. En conséquence, ils omettent parfois de mentionner et/ou de proposer l'aide à la mobilité, lorsqu'ils reçoivent les demandeurs d'emploi dans l'accompagnement à la mise en œuvre de leur projet professionnel.*" (source : rapport annuel 2014 du médiateur de Pôle Emploi, mars 2015).

[18] Article L. 5411-6-3 du code du travail.

[19] Cette faible incidence réelle du délai de mobilité minimale prévu par le code du travail trouve une illustration dans le fait que des distance et durée de trajet vers l'emploi inférieures aux seuils prévus par la loi ne sont pas, à l'issue des six premiers mois d'inscription, automatiquement relevés au niveau des minimums légaux dans l'application informatique de suivi du PPAE de Pôle Emploi.

- des aides à la mobilité de Pôle Emploi (cf. détail en annexe IV) ; ces aides financières aux frais de déplacements, à la garde d'enfant et au permis de conduire en cas de recherche ou de reprise d'emploi sont de nature à diminuer le coût de la mobilité pendulaire ou résidentielle des demandeurs d'emploi ;
- des différents services d'accompagnement et d'aides à la mobilité (formations, locations et prêts de matériels, microcrédits pour l'achat de véhicules) fournis par des partenaires externes (« plateformes de mobilité ») ;
- dans le cadre de la stratégie numérique de l'établissement, de la possibilité, offerte en ligne au demandeur d'emploi ou dans le cadre des rencontres avec son conseiller référent, d'utiliser les outils informatiques performants de prospection du marché du travail, à des échelles territoriales multiples, développés par Pôle Emploi (agrégateur d'offres d'emploi, système de rapprochement offre-demande, Information sur le marché du travail notamment).

  En revanche, la mission note que s'il existe des tutoriels (*MOOCS*) et mises en situation virtuelles (« *serious games* ») relatifs aux techniques de recherche d'emploi, qui pourraient constituer des instruments utiles d'information et d'incitation à la mobilité géographique, cette thématique n'est pas traitée par ces outils à ce jour ;
- des opérations ponctuelles de recrutements groupés à grande distance, qui présentent cependant un caractère ponctuel - difficilement évitable - et se traduisent par des résultats variables en termes d'embauches effectives.

2. Objectif de la proposition

Le principal objectif poursuivi par la présente proposition est de conférer à la mobilité géographique une place accrue dans les procédures et prestations d'accompagnement à la recherche d'emploi de Pôle Emploi. L'idée centrale sous-tendant cette proposition est de prévenir, autant que possible, les risques d'autolimitation des perspectives de mobilité des individus qui, en s'ancrant sur un territoire présentant des opportunités professionnelles restreintes, diminueraient durablement leurs chances de trouver ou retrouver un emploi. Ainsi, les présentes mesures sont susceptibles de concourir à l'objectif de limiter les phénomènes de « décrochage » de la recherche d'emploi poursuivi par des innovations récentes au sein de Pôle Emploi[20].

Dans son projet stratégique 2015-2020[21], Pôle Emploi fait de l'accompagnement des transitions professionnelles un enjeu majeur du service public. Cet axe du projet prévoit que « *Les actions en faveur de la mobilité géographique des demandeurs d'emploi seront poursuivies. Les demandeurs d'emploi dont le métier est peu présent ou en perte de vitesse dans la zone de leur recherche d'emploi seront informés des zones géographiques présentant davantage d'opportunités et sur les aides à la mobilité* ».

Ne portant pas sur les aspects juridiques de la situation du demandeur d'emploi vis-à-vis du service public de l'emploi, elle vise essentiellement à modifier certaines des pratiques de l'opérateur dans sa relation avec ses usagers.

Tendant à accroitre l'information sur la mobilité, la proposition s'articule avec un nombre important des autres recommandations présentées par la mission. C'est notamment le cas des propositions relatives à la coordination par l'opérateur des partenariats nationaux et locaux en matière de mobilité, à l'amélioration de l'efficacité des aides à la mobilité et au renforcement de l'information offerte aux demandeurs d'emploi en la matière.

---

[20] C'est notamment le cas du nouveau service de contrôle de la recherche d'emploi de Pôle Emploi présenté en octobre 2015, cf. http://www.gouvernement.fr/le-vraifaux-du-gouvernement-sur-le-controle-de-la-recherche-d-emploi-2948.

[21] Pôle Emploi 2020 « *Ensemble, innovons pour l'emploi* ».

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Afin d'accroître le rôle joué par la mobilité géographique dans l'appréhension de son parcours vers l'emploi du demandeur d'emploi, **il est proposé de modifier les modalités de prise en compte de cette thématique dans l'élaboration et le suivi du projet personnalisé d'accès à l'emploi** et, de manière plus générale, dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Tout d'abord, l'approche actuelle de la mobilité, qui repose essentiellement sur la déclaration par le demandeur d'emploi de ses limites personnelles et l'intégration directe de ces limites dans le cadrage de son parcours vers l'emploi, pourrait être inversée à partir d'un périmètre de mobilité géographique choisi par le conseiller référent, qui serait ensuite (le cas échéant) revu à la baisse en fonction des éléments objectifs apportés par le demandeur d'emploi. La mise en œuvre opérationnelle de ce changement d'approche est du ressort de Pôle Emploi, mais la mission a souhaité donner un exemple de procédure d'entretien séquencée permettant d'en assurer la traduction pratique. Cette séquence serait par ailleurs à articuler avec l'ensemble des autres sujets qu'il est nécessaire de traiter dans l'élaboration d'un PPAE, notamment la nature de l'emploi recherché, la rémunération attendue, d'éventuels besoins de formation.

- Dans un premier temps de l'entretien, il serait présenté au demandeur d'emploi l'intérêt de mener une recherche d'emploi sur un périmètre géographique relativement large, choisi par le conseiller référent en fonction du profil du demandeur d'emploi. L'objectif de cette phase est fondamentalement d'attirer l'attention du demandeur d'emploi sur les opportunités et aides s'offrant à lui s'il menait sa recherche dans un cadre large. Cet objectif pourrait prendre la forme d'étapes systématiques :
  - information du demandeur d'emploi sur le périmètre géographique optimal de sa recherche d'emploi tel qu'il a été déterminé par son conseiller en fonction de la situation du marché du travail et de son projet professionnel ;
  - présentation, sur ce périmètre, d'une cartographie de la répartition des offres d'emplois correspondant au métier et à la rémunération souhaitées ; cette cartographie, qui peut actuellement être produite à partir notamment du module Information sur le marché de l'emploi (IMT), pourrait être complétée par celle des entreprises présentant une forte probabilité de recrutement à horizon de six mois dans le secteur professionnel recherché issue du module « La Bonne boîte » actuellement en cours de développement et de généralisation par Pôle Emploi. Cette présentation pourrait se conclure par la transmission au demandeur d'emploi - sous forme dématérialisée - de documents contenant ces éléments. Cette remise de documents permettrait de limiter le temps consacré à cette thématique au cours de l'entretien, les informations de détail étant à la disposition du demandeur d'emploi dans les documents transmis ;
  - présentation rapide :
    - des aides à la mobilité pendulaire et résidentielle de Pôle Emploi susceptibles d'accompagner une prospection ou une reprise d'emploi à l'échelle proposée par le conseiller ;
    - des différents dispositifs locaux d'aide à la mobilité vers lesquels l'intéressé pourrait être orienté (ce point est lié au renforcement des capacités d'information voire de coordination de Pôle Emploi en matière d'aides locales, cf. fiche n° 1.2) ;

    Cette présentation qui serait faite dans un temps limité, pourrait être complétée par la remise, sous format papier ou transmission dématérialisée, d'un recueil de présentation élaboré par l'agence sur les différents dispositifs activables au niveau local dans une perspective de mobilité géographique ;

- dans un deuxième temps, le demandeur d'emploi serait amené, le cas échéant, à exposer les éléments de toute nature susceptibles de faire obstacle à une prospection sur le périmètre proposé ;
- enfin, au vu des obstacles à la mobilité non remédiables à court terme, le conseiller procéderait alors à une réduction du périmètre territorial de recherche du demandeur d'emploi, jusqu'au périmètre adapté à sa situation, au moins à court terme. C'est ce périmètre géographique qui serait alors inscrit dans le PPAE.

Il est précisé que cette proposition n'interfère pas avec la dimension géographique de l'offre raisonnable d'emploi : cette proposition n'a pas de traduction juridique et ne prévoit pas de système de sanction spécifique, elle vise simplement à adapter les modalités de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour que la mobilité géographique soit présentée comme l'un des leviers possibles de la reprise d'emploi.

Il est à ce titre proposé d'adjoindre au PPAE un document rappelant les freins constatés par le conseiller et, éventuellement, les dispositifs d'ores et déjà identifiés pour les lever. À titre d'exemples :

- l'obtention, si elle est indispensable au métier recherché, du permis de conduire, pourrait être inscrite dans ce document et assortie d'un objectif de mobilisation des acteurs locaux compétents ou de Pôle Emploi ;
- la nécessité de s'inscrire dans une démarche de développement des « compétences personnelles à la mobilité », par exemple dans le cadre d'une orientation vers une plateforme de mobilité partenaire de Pôle Emploi, pourrait également être inscrite dans ce document et assortie d'un objectif calendaire d'entrée et de fin de parcours.

À l'occasion de chaque rendez-vous entre le conseiller et le demandeur d'emploi, l'avancée de ce dernier dans son parcours vers la mobilité ferait l'objet d'un point spécifique. L'actualisation du PPAE dans son volet géographique pourrait notamment reposer sur ce suivi partagé.

Plus largement, la mission recommande que **la mobilité géographique soit le plus systématiquement possible intégrée aux outils mis à la disposition des conseillers référents**, ainsi qu'aux formations de Pôle Emploi (dispensées directement par l'opérateur ou par des prestataires externes) destinées à développer l'employabilité des demandeurs d'emploi.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Délibérations et instructions de Pôle Emploi.

<u>Proposition n° 1.9</u> : Inciter davantage, par le contrôle, le demandeur d'emploi à élargir son périmètre de recherche d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

L'objectif du dispositif de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) inscrit à l'article L. 5411-6 du code du travail est d'inciter le demandeur d'emploi à accepter rapidement une offre compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles. Il repose sur une diminution progressive dans le temps des critères d'exigence de rémunération et de proximité géographique opposables par le demandeur d'emploi pour refuser une telle offre (*cf.* annexe IV).

L'ORE est un mécanisme destiné à inciter à la reprise d'emploi et non à favoriser en soi la mobilité géographique des travailleurs. Il comprend néanmoins une dimension géographique, puisqu'il définit le périmètre de recherche d'emploi qu'il est possible d'exiger d'un demandeur d'emploi au bout de six mois (30 kilomètres ou une heure de trajet domicile-travail en transports en commun). En conséquence, c'est le seul dispositif juridique qui permet d'inciter explicitement un demandeur d'emploi à la mobilité géographique, qui entre dans la définition de l'offre raisonnable d'emploi.

L'application de ce dispositif a été précisée par la circulaire de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) n° 2008-18 du 5 novembre 2008 relative à la mise en œuvre du PPAE et à l'ORE :

« *Le refus d'emploi peut notamment être constitué par :*

– le refus d'une mise en relation ;

– la non-présentation à un entretien avec un employeur, dès lors que le demandeur d'emploi avait la possibilité de s'y rendre ;

– le refus exprimé à l'employeur.

Le refus d'offre raisonnable d'emploi n'est cependant caractérisé qu'en absence de motif légitime.

Le motif légitime présenté par le demandeur d'emploi qui refuse une offre répondant aux critères de l'offre raisonnable d'emploi doit être justifié par écrit. »

Cependant, le motif de sanction pour refus de deux ORE[22] n'est pas utilisé par Pôle Emploi, un nombre très faible de radiations ayant été prononcé pour ce motif (55 radiations en 2014). Pôle Emploi utilise prioritairement le critère de l'insuffisance de la recherche d'emploi pour contrôler, et le cas échéant sanctionner, les demandeurs d'emploi.

Les interlocuteurs de la mission exerçant leurs fonctions au sein des agences locales pour l'emploi expliquent la non-utilisation du motif de refus d'ORE par des difficultés, d'une part, à qualifier une ORE (compatibilité avec les qualifications et les compétences professionnelles, niveau de rémunération, distance géographique) et, d'autre part, à identifier et tracer le refus d'une telle offre, la caractérisation d'un tel refus nécessitant le recueil d'informations précises sur les circonstances ayant conduit à l'absence d'embauche du demandeur à la suite de sa mise en relation avec l'employeur à l'origine de l'offre.

[22] L'article R. 5412-5 du code du travail prévoit une radiation de deux mois de la liste des demandeurs d'emploi en cas de refus de deux ORE, durée pouvant être portée jusqu'à six mois en cas de manquements répétés.

La mission s'est par ailleurs entretenue avec les services de la direction générale de Pôle Emploi et une des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi (CRE)[23]. Cette modalité de contrôle se traduit en premier lieu par une étude approfondie du dossier du demandeur d'emploi, puis si nécessaire par l'envoi d'un questionnaire à l'intéressé et, enfin, par un contact téléphonique si les éléments précédemment recueillis ne démontrent pas une recherche avérée. La principale sanction susceptible d'être appliquée à l'issue de cette procédure est la radiation pour une durée de 15 jours pour « incapacité à justifier ses recherches d'emploi ». Sur le plan spécifique de la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, cette procédure peut notamment aboutir à la mise en conformité de son PPAE avec l'exigence de périmètre minimal de recherche prévu par la réglementation après six mois d'inscription (*cf. supra*) ou, en cas de périmètre de recherche manifestement trop restreint au regard de la réalité du marché du travail, par une extension de ce périmètre tenant compte des freins à la mobilité de l'intéressé et des aides à sa disposition. Le refus d'actualisation du PPAE peut être sanctionné par une radiation de deux mois de la liste des demandeurs d'emploi.

Selon les déclarations recueillies par la mission, le contrôle de l'application du régime juridique de l'ORE ne fait pas partie des missions du CRE. Les interlocuteurs de la mission ont à cet égard mis en avant le fait que le CRE intervenant postérieurement aux démarches individuelles susceptibles d'avoir donné lieu à un refus d'ORE, il ne serait pas en mesure de mener les investigations permettant d'objectiver un éventuel manquement.

Toutefois, les critères définissant l'ORE sont utilisés dans le cadre du contrôle de la recherche effective d'emploi : un refus d'ORE, lorsqu'il est identifié, participe au faisceau d'indices permettant de caractériser l'insuffisance de la recherche d'emploi. La définition géographique de l'offre raisonnable d'emploi est par ailleurs utilisée pour apprécier le périmètre de recherche du demandeur d'emploi et peut être rappelée et opposée au demandeur d'emploi pour actualiser la zone de recherche géographique inscrite dans le PPAE (*cf. supra*).

2. Objectif de la proposition

Le but est de déterminer la manière dont la question de la mobilité et de la zone géographique de prospection doit être prise en compte dans le contrôle de la recherche d'emploi.

[23] Pôle Emploi a déployé à l'automne 2015 un dispositif de contrôle de la recherche d'emploi avec 200 conseillers dédiés à cette tâche.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Deux approches du présent sujet, non nécessairement exclusives, peuvent être envisagées :

3.1. Appliquer les sanctions pour refus de deux offres raisonnables d'emploi, comme le prévoit le code du travail

Ce scénario vise à remédier à l'absence d'application de la législation sociale constatée par la mission.

Il repose sur le caractère non démontré de l'inapplicabilité d'un dispositif permettant d'inciter les demandeurs d'emploi à rechercher un emploi dans un périmètre géographique raisonnable.

D'une part, le système informatique de suivi des demandeurs d'emploi utilisé au sein des services de Pôle Emploi permet de recenser une partie des éléments de suivi d'une mise en relation sur ORE, qu'il s'agisse de la correspondance entre l'offre déposée et les critères opposables au demandeur d'emploi (métier, fourchette de rémunération et distance au domicile) ou d'un refus de mise en relation (constaté par le conseiller).

D'autre part, la pleine application du régime de l'ORE nécessite des mesures d'organisation internes à Pôle Emploi :

- adopter au sein de l'opérateur une instruction destinée aux directeurs d'agence tendant à l'application de la sanction pour refus d'ORE et rappelant les éléments de la circulaire DGEFP n° 2008-18 du 5 novembre 2008 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi et à l'ORE (*cf. supra*) ;
- instaurer des procédures permettant de créer une distance entre le conseiller et la décision de sanction pour refus d'ORE. On pourrait imaginer que l'appréciation portée sur le caractère raisonnable d'une offre et sur le fait que le demandeur d'emploi l'ait refusée soit examinée et, le cas échéant, validée par un tiers :
  - supérieur hiérarchique dans l'agence ou à la direction régionale ;
  - équipes de contrôles dans le cadre du nouveau dispositif CRE (*cf. supra*).

  De cette manière, le conseiller en charge du suivi du demandeur d'emploi serait moins réticent à l'idée de déclencher une procédure de sanction pour refus d'offres raisonnables d'emploi.

  La mise en place récente par Pôle Emploi d'équipes de conseillers spécialisés dans la relation entre Pôle Emploi et les entreprises pourrait par ailleurs permettre d'avoir un retour par l'employeur après les éventuels entretiens d'embauche, permettant de caractériser la non-présentation à l'entretien ou le refus d'une ORE en cours d'entretien ;
- s'assurer que les systèmes d'information permettent de consigner et de conserver les éléments d'information et de preuve relatifs à un premier refus d'ORE.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Délibération du conseil d'administration de Pôle Emploi et instructions et procédures internes.

3.2. Contrôler le périmètre de recherche d'emploi dans le cadre du dispositif actuel de contrôle de Pôle Emploi

Cette approche consiste à considérer que l'utilisation de sanctions pour refus d'ORE ne serait pas de nature à renforcer efficacement le contrôle du périmètre de la recherche d'emploi :

- la question du périmètre de recherche d'emploi est déjà prise en compte dans les modalités de contrôle de Pôle Emploi, les critères géographiques de l'ORE pouvant participer à l'appréciation de l'effectivité de la recherche d'emploi et aboutir à la réactualisation de la zone de recherche géographique inscrite dans le PPAE ;
- d'autres motifs comme l'insuffisance de recherche d'emploi ou le refus d'actualisation du PPAE peuvent être utilisés pour sanctionner une restriction excessive du périmètre de recherche d'emploi avec des conséquences identiques pour le demandeur d'emploi.

La mise en œuvre effective du motif de sanction pour refus d'ORE induirait par conséquent des charges inutiles pour l'opérateur au regard de la difficulté pour le service public de l'emploi de qualifier une ORE et d'en tracer et identifier les refus. La mise en œuvre effective de ce suivi constituerait des charges non prioritaires dans un contexte de forte sollicitation et mobilisation de l'opérateur autour des axes stratégiques définis par la convention tripartite 2015-2018.

L'utilisation de la recherche effective d'emploi comme critère principal du contrôle permet par ailleurs une appréciation globale de la situation du demandeur d'emploi et évite l'application de normes standards de mobilité sans analyse des difficultés réelles que peuvent rencontrer certains demandeurs d'emploi. A titre d'illustration, Orfeuil (2015, cité en annexe I) estime en 2008 à 46 % des revenus d'une personne rémunérée au SMIC le coût d'un trajet domicile-travail quotidien de 30 kilomètres en automobile.

Les pratiques de contrôle telles qu'elles ont été présentées par l'équipe de contrôle entendue par la mission prennent en compte de manière équilibrée et satisfaisante la question de la mobilité, en cherchant à déterminer si la zone géographique de recherche n'a pas été réduite de manière excessive et si cette restriction relève ou non de freins objectifs à la mobilité.

Cette approche consiste donc à préconiser de poursuivre le déploiement du dispositif de contrôle décidé par l'opérateur, en veillant à ce que les agents dédiés à cette fonction soient sensibilisés et formés au contrôle du périmètre de la recherche d'emploi et aux questions de mobilité.

Cette deuxième approche est privilégiée par les membres de la mission appartenant à l'IGAS. Les membres de la mission appartenant à l'IGF ne se prononcent pas en faveur de l'une ou l'autre approche.

<u>Proposition n° 2.1</u> : Encourager l'adaptation de l'offre de logement (au plan qualitatif et quantitatif) en poursuivant le ciblage des politiques de logement sur les zones tendues et dynamiques

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Le marché du logement se caractérise par une différenciation accrue entre territoires qui peut constituer un frein à la mobilité. Les augmentations des prix de l'immobilier au cours des dernières décennies se sont accompagnées d'un renforcement de ces écarts (ex. : Territoire de Belfort + 83 %, Bouches-du-Rhône + 181 % et Paris + 197 % entre 1998 et 2010). Les loyers montrent également des écarts importants, notamment entre l'Île-de-France et le reste du territoire (20 € / m^2 à Paris contre 9 € / m^2 en province en 2010). Des éléments plus détaillés sont présentés dans l'annexe II.

Cette situation sur le marché du logement a considérablement augmenté les coûts induits d'une mobilité résidentielle d'une zone détendue (généralement moins dynamique en termes d'emploi) à une zone tendue.

Par ailleurs, certains dispositifs relevant de la politique du logement sont susceptibles de jouer dans le sens d'un effet d'ancrage sur des territoires à faible potentialité d'emplois. C'est par exemple le cas des dispositifs visant à favoriser l'accession sociale. 49 % des « prêts à taux zéro » (PTZ) concernaient en 2013 les zones de logement B2 et C qui incluent ce type de territoires.

2. Objectif de la proposition

Le niveau élevé du coût du logement dans les zones très tendues comme l'Île-de-France révèle un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande. Du point de vue de l'objectif de mobilité géographique des actifs, il est donc essentiel de poursuivre des politiques ciblant l'offre nouvelle vers ces territoires. Il est également important, parallèlement, de veiller à ce que ces nouveaux logements répondent aux besoins des actifs (notamment les salariés isolés à faible revenu non éligibles à l'allocation logement) qui peuvent éprouver des difficultés à se loger dans les zones très tendues : production de petits logements dans le parc social, résidences sociales ou foyers de jeunes travailleurs. L'association accrue des acteurs économiques et du service public de l'emploi (SPE) à la définition des politiques locales du logement pourrait permettre de mieux prendre en compte ces besoins.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

3.1. Poursuivre, voire accentuer, le recentrage de l'offre nouvelle de logement social sur les zones les plus tendues en prenant mieux en compte les besoins propres à chaque territoire

Dans les zones très tendues, l'accès au logement pour les actifs à faible revenu passe prioritairement par l'offre de logement social.

L'enjeu principal est donc d'orienter l'offre nouvelle vers les territoires où sont concentrés les besoins. C'est un des objectifs prioritaires assignés à la politique nationale du logement : « *les logements sociaux sont prioritairement mis en œuvre dans les zones où la demande de logement social est la plus forte et où les loyers privés sont les plus élevés, et notamment, dans une perspective de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires, dans les communes soumises au seuil légal de 20 % ou de 25 % de logements sociaux et ne l'ayant pas atteint* » (projet annuel de performances du programme budgétaire « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », projet de loi de finances pour 2015).

Cet objectif est mesuré à travers l'indicateur de performance 1.2 « *pourcentage de logements locatifs sociaux financés (PLUS et PLAI) et agréés par zone*[24] *(PLS)* » du programme précité. L'évolution de cet indicateur depuis 2012 montre un recentrage limité des financements de logements sociaux vers les zones tendues.

	2012 réalisation	2013 réalisation	2014 réalisation	2015 prévision actualisée	2016 prévision	2017 cible
En zone A	30,6	28	29	32	33	33
En zone B1	32,8	32	36	33	33	34
En zone B2	21,4	22	21	20	19	19
En zone C	15,2	18	14	15	15	14

Source : PAP programme 135 (PLF 2015 et 2016)

Accélérer ce recentrage apparait donc comme un impératif. Cette action passe par plusieurs leviers, prévus notamment dans le cadre du plan de relance de la construction de logement lancé en juin 2014 : l'application des obligations posées par la loi SRU en matière de construction de logements sociaux[25], la simplification des règles de construction, la mobilisation du foncier constructible en zones tendues, etc.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages[26] a précisé à la mission que le zonage précité peut ne pas constituer une maille d'intervention tenant pleinement compte de la diversité des besoins selon les territoires. Ainsi, le ministère en charge du logement fonde notamment sa programmation sur le « taux de pression » de la demande, défini comme le rapport, pour un territoire donné, entre le nombre de logements demandés (la demande de logement social étant désormais fiabilisée dans le cadre du système national d'enregistrement) et le nombre de logements qui se libèrent sur une année, hors mutations à l'intérieur du parc social. Le recentrage préconisé pourra donc s'appuyer, en complément du suivi par zone susmentionné, sur ce mode de détermination fine des secteurs géographiques où sont identifiés les plus forts besoins.

---

[24] Le zonage, révisé courant 2014, est le suivant :

- Zone A bis : Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise
- Zone A : agglomération de Paris (dont zone A bis), côte d'Azur (bande littorale Hyères-Menton), genevois français, certaines agglomérations où les loyers et les prix du logement sont très élevés (notamment Aix-en-Provence, Marseille, Lyon, Lille, Toulon, Montpellier, Ajaccio, Porto-Vecchio, Chantilly).
- Zone B1 : certaines agglomérations grandes ou dont les loyers et prix du logement sont élevés (notamment Toulouse, Bordeaux, Nantes, Douai, Strasbourg, Grenoble, Rouen, Valenciennes, Nancy, Metz, Tous, Rennes, Orléans, Beauvais, Clermont-Ferrand, Avignon, Beauvais, Amiens, Le Havre, Chartres, Dijon, Nîmes), villes-centre de certaines agglomérations, grande couronne autour de Paris, certaines communes assez chères, Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte.
- Zone B2 : grande couronne autour de Paris, certaines communes où les loyers et prix du logement sont assez élevés, communes de Corse non situées en zones A et B1.
- Zone C : reste du territoire.

[25] Le seuil obligatoire de construction ayant été porté de 20 à 25% par la loi du 18 janvier 2013.

[26] DHUP, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

3.2. Lancer une réflexion sur l'adaptation du zonage des aides personnelles au logement

L'évaluation des aides personnelles au logement réalisée en 2012 par l'IGAS[27] constatait que ces aides, destinées à mieux solvabiliser la dépense de logement, prenaient mal en compte la diversité des marchés du logement et ne permettaient pas, de fait, de compenser les différentiels de coûts entre territoires.

La sous actualisation des loyers plafonds durant la dernière décennie se traduit par une inégalité forte entre locataires du parc social et ceux du parc privé dans les zones où le logement est cher. L'application d'un même barème entre parc social et parc privé pose un problème d'équité car elle conduit les locataires du parc privé à supporter des taux d'effort très supérieurs à ceux du parc social[28].

De plus, le zonage du barème locatif des aides personnelles au logement repose sur un maillage géographique très large[29] qui ne prend pas suffisamment en considération les écarts de prix et de loyers entre marchés locaux du logement. La réforme des aides personnelles est délicate à mener compte-tenu des montants en jeu (près de 18 milliards d'euros par an). A tout le moins pourrait être étudiée, à enveloppe constante, une adaptation du zonage existant.

3.3. Mieux associer les acteurs économiques du territoire ainsi que le service public de l'emploi à la planification des besoins en matière de logement

Cette association pourrait être réalisée à deux niveaux :

3.3.1. Au niveau régional : une participation du SPE au comité régional pour l'hébergement et le logement (CRHH)

Présidé par le préfet de région (sauf en Île-de-France), ce comité coordonne les interventions de l'État, de la région, des départements, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH) pour favoriser sa mise en œuvre.

Le CRHH émet à ce titre un avis sur différents thèmes, comme la satisfaction des besoins en logement de toutes les catégories de population, les orientations de la politique de l'habitat dans la région, la programmation annuelle des aides publiques au logement sur la base des dotations de l'État notifiées dans la région, les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux ainsi que les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et des populations immigrées.

En Île-de-France, le CRHH est co-présidé par le préfet de région et par le président du Conseil régional. En plus des attributions habituelles d'un CRHH, le comité francilien doit élaborer un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) créé par la loi du 27 janvier 2014.

---

[27] *Évaluation des aides personnelles au logement,* Blanche Guillemot, Olivier Veber (IGAS), Maxime Guilpain (membre de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale)

[28] Ainsi les bénéficiaires de l'ALS ont un taux d'effort net median de 34,4%, ceux de l'ALF de 21% et ceux de l'APL de 13%.

[29] Le territoire national est découpé en 3 zones en fonction desquelles certains paramètres du barème, et notamment, les loyers plafond, varient : la zone 1 comprend l'Île-de-France, à l'exception de quelques communes : la zone 2 comprend les communes de plus de 100 000 habitants ainsi que certaines communes classées ici pour des raisons spécifiques ; la zone 3 regroupe le reste du territoire.

Le schéma régional « *indique* (…) *les objectifs à atteindre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, en précisant notamment :*

1° L'offre nouvelle et la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation des besoins. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux ;

2° Les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant, privé et public ;

3° Les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation d'exclusion, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;

4° Les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes et des étudiants [30]».

Les partenaires sociaux associés à la gestion du « 1 % Logement » sont représentés au CRHH. Il pourrait être prévu une représentation du SPE (direction régionale de Pôle emploi), ce qui impliquerait de modifier l'article L. 302-13 du CCH (fixant la composition du CRHH en Île-de-France) et l'article R. 362-3 du CCH (définissant la composition des CRHH hors Île-de-France).

Par ailleurs, de manière plus immédiate, pourrait être pérennisée la procédure mis en place en 2014 pour la programmation annuelle des aides à la pierre en matière de logement social. Elle consiste à réunir, sous l'égide du préfet de région, l'ensemble des acteurs locaux du logement locatif social (donc Action Logement) afin de discuter des objectifs et besoins pluriannuels nécessaires et souhaités pour la région concernée en matière de logements. Le SPE pourrait si besoin être associé à ces réunions.

3.3.2. Au niveau des intercommunalités : le programme local pour l'habitat (PLH)

Un programme local de l'habitat (PLH) est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines[31].

Le PLH précise[32] :

« *-les objectifs d'offre nouvelle ;*

- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé (…) ;

- les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain (…) ;

- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible (…).

- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;

- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique (…) ».

---

[30] Article L. 302-13 du CCH.

[31] Afin d'assurer une bonne articulation entre les politiques d'habitat, d'urbanisme et de déplacement, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) tient lieu de PLH et de plan de déplacements urbains (PDU).

[32] Article L. 302-1 du CCH.

Le (PLH) constitue donc le document stratégique de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat à l'échelle intercommunale sur les 6 années de sa mise en application, et doit à ce titre répondre à l'ensemble des besoins du territoire, donc à la problématique du logement des salariés. Le document, et surtout son élaboration, ont vocation à coordonner les projets et les acteurs en structurant le débat local autour des objectifs portés par ce dernier.

Il est proposé de rendre obligatoire la consultation des acteurs économiques du territoire et du service public de l'emploi (agence locale de Pôle Emploi, mission(s) locale(s)) dans les processus d'élaboration des PLH. Cela impliquerait de préciser dans les textes, au plan législatif ou réglementaire, les acteurs qui doivent *a minima* être consultés dans le cadre de l'élaboration de ces programmes.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Projet de loi « Égalité et citoyenneté » ;
- Décret.

<u>Proposition n° 2.2</u> : Conduire une étude scientifique de l'effet des DMTO ainsi que de l'effet des pertes de valeur immobilière sur la mobilité et sur l'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

La mobilité géographique peut entraîner des pertes patrimoniales immobilières pour les propriétaires de leur logement (*cf.* annexe II). Deux facteurs de coûts importants ont été identifiés par la mission :

- les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), imposition qui frappe les transactions immobilières ;
- la divergence des prix de l'immobilier entre territoires, qui peut mener à une perte patrimoniale relative en cas de mobilité, notamment pour les propriétaires qui résident dans des zones dans lesquelles les prix de l'immobilier sont faibles et migrent vers des zones dans lesquelles les prix de l'immobilier sont plus élevés.

À ce stade cependant, si la mission note que ces facteurs génèrent un coût objectif en cas de mobilité, elle n'est pas en mesure de déterminer s'ils constituent un frein à la mobilité pour l'emploi et s'ils ont un effet sur le chômage :

- s'agissant des DMTO en particulier, la mission n'a pas eu connaissance d'études empiriques montrant qu'ils auraient un impact sur le taux de chômage en raison des mobilités qu'ils dissuaderaient. Les études identifiées, portant sur les cas britannique et australien[33], tendent en revanche à montrer l'effet de distorsion de ce type d'imposition sur le marché du logement et sur les mobilités résidentielles de courte distance, ce qui, en soi, justifie leur réforme[34].

  La mission souligne que ces éléments ne signifient pas, s'agissant des DMTO, qu'ils ne doivent pas être réformés dès maintenant en raison de leur effet de distorsion sur le marché du logement. Ils impliquent simplement que du point de vue de leur effet sur le marché du travail (prisme de la présente mission), des travaux d'étude complémentaires sont souhaitables. Ils font l'objet de la présente proposition.

  La mission note que l'augmentation du taux départemental des DMTO de 3,8 % à 4,5 % dans l'ensemble des départements[35] (progressivement, selon les départements, entre le 1er mars 2014 et le 1er janvier 2015), à l'exception de sept départements, offre une opportunité de conduire une étude comparative des effets de cette augmentation ;
- s'agissant de l'effet lié à la perte patrimoniale, la mission n'a pas eu connaissance d'études sur le sujet.

[33] Ian Davidoff et Andrew Leigh (2013), Christian Hilber et Teemu Lyytikäinen (2013).

[34] Plusieurs réformes tendant à la suppression des DMTO ou à leur progressivité ont été proposées récemment, notamment par le Centre d'analyse stratégique (2010), le Conseil d'analyse économique (2013 et 2015) et l'Institut Montaigne (2015).

[35] La Côte-d'Or fait figure d'exception, étant passée à 4,45 %.

Il a été signalé à la mission que des travaux portant sur les effets des DMTO sont en cours de lancement (novembre 2015) : un projet est mené par France Stratégie et un projet mené par le SOeS[36] et l'association Dinamic[37]. Au-delà du lien entre la fiscalité et le marché du logement, la mission ne sait pas dans quelle mesure le lien indirect entre la fiscalité et l'emploi (en passant par une réduction de la mobilité liée à une réduction des transactions) seront explorés. Par ailleurs, le lien potentiel entre la perte de valeur relative ou absolue de l'immobilier dans certains territoires et la mobilité ne semble pas devoir être traité dans ces projets.

2. Objectif de la proposition

La proposition vise à mieux connaître l'effet des DMTO et de la perte patrimoniale associée à certaines mobilités sur l'emploi, à travers la réalisation d'études scientifiques confiées :

- soit à l'INSEE ;
- soit à une ou des équipes de recherche auxquelles serait ouvert l'accès aux données nécessaires.

L'apport de ces études devrait être d'établir de manière empirique la nature et l'ampleur du lien de causalité entre les deux facteurs identifiés (DMTO et perte de valeur patrimoniale) et les mobilités géographiques et le marché du travail et l'emploi (et non uniquement le marché du logement).

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La mission formule deux suggestions, en matière de sources et de méthodologie :

- l'étude envisagée pourrait s'appuyer sur différentes sources de données et pourrait comporter :
  - un volet macroéconomique sur la base de données localisées portant sur :
    - le nombre et la valeur des transactions immobilières ;
    - l'emploi et le chômage ;
    - les migrations de la population au sein du territoire français ;
  - un volet microéconomique fondé sur des données d'enquête, pour intégrer à l'analyse les motifs de déménagement et les caractéristiques individuelles des individus.

  S'agissant des données relatives aux transactions immobilières, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), interrogée par la mission, estime que les sources les plus fiables sont les bases notariales (base BIEN pour Paris et PERVAL pour la province), qui sont notamment utilisées pour calculer les indices des prix de l'immobilier. Des données de source fiscale[38] peuvent compléter ces données et permettre de les corriger des biais liés à la couverture partielle des transactions[39].

---

[36] Service statistique du ministère du développement durable.

[37] Développement de l'Information Notariale et de l'Analyse du Marché Immobilier et de la Conjoncture.

[38] La direction générale des finances publiques produit notamment deux types de données départementales sur l'enregistrement des mutations de biens immobiliers : « MEDOC », système comptable, fournit le produit des droits de mutation, à partir desquels leur assiette peut être calculée (par division du produit par le taux applicable) et « Fidji », logiciel de gestion de la procédure d'enregistrement, qui fournit l'assiette et le nombre des formalités (source : CGEDD 2014).

[39] *Les indices Notaires-INSEE de prix des logements anciens*, n° 128, juillet 2014, collection INSEE Méthodes, chapitre 4.

S'agissant des données relatives à l'emploi et au chômage, peuvent être utilisées l'enquête Emploi de l'INSEE et les taux de chômage localisés produits et diffusés par l'INSEE[40].

S'agissant des migrations, le répertoire statistique des logements, qui est en cours de constitution par l'INSEE, semble offrir une source exhaustive. Il fournit le statut d'occupation du logement avant et après la mutation géographique ainsi que la surface du logement (mais non sa valeur).

Enfin, s'agissant des données individuelles, pourraient être utilisées l'enquête Logement et l'enquête Statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV). L'enquête logement permet de disposer de toutes les informations sur le logement (mais pas les DMTO), contient un module rétrospectif sur le logement occupé quatre ans auparavant et indique le motif (professionnel ou non) de la mobilité. L'enquête SRCV permet de connaître le statut d'occupation du logement (locataire ou propriétaire) avant et après la migration, ainsi que la valeur du logement occupé si la personne est propriétaire (en revanche les droits de mutation payés ne sont pas connus).

- d'un point de vue méthodologique, s'agissant de l'étude de l'effet des DMTO, la mission observe que l'étude devrait probablement tirer parti de « l'expérience naturelle » constituée par l'augmentation du taux départemental des DMTO entre 2014 et 2015, qui crée des différences dans le temps et entre départements, cette variabilité pouvant servir à identifier les effets spécifiques des DMTO tant sur le marché du logement que sur les mobilités et sur l'emploi.

  La mission note cependant que l'identification précise de l'effet des DMTO, par rapport aux effets des autres variables affectant l'économie, est un exercice difficile qui nécessite un travail de recherche approfondi.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Inscription de l'étude au programme de travail de l'INSEE ou d'un organisme de recherche.

[40] http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/default.asp?page=statistiques-locales/chomage.htm.

<u>Proposition n° 2.3</u> : Faciliter la mobilité dans le parc de logement social en limitant le droit au maintien dans les lieux

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les personnes qui occupent un logement social en retirent un avantage implicite (qui s'élève à 261 € mensuels en moyenne en France)[41]. Cet avantage est d'autant plus élevé que l'écart avec le loyer privé est important. Ces phénomènes sont particulièrement forts dans certaines grandes métropoles économiquement dynamiques (Île-de-France).

Les analyses de l'INSEE pour la mission montrent que toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de déménager dans une autre zone d'emploi pour un locataire HLM est inférieure de 7 points à celle d'un locataire du parc privé. Cet effet d'ancrage relatif peut s'expliquer par deux autres facteurs :

- la difficulté, pour un locataire du parc HLM, de changer de logement social, *a fortiori* lorsque son bailleur ne dispose pas de parc dans la zone géographique où il a trouvé un emploi ;
- la spécificité du bail HLM qui, à la différence du locatif privé, se caractérise par une durée indéterminée. Le locataire bénéficie d'un droit au maintien dans les lieux, même si ses ressources dépassent les plafonds exigés pour l'accès au logement social. Toutefois, si ses ressources excèdent d'au moins 20 % ces plafonds, un supplément de loyer de solidarité (SLS) s'applique.

Afin de favoriser la mobilité dans le parc social, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) du 27 mars 2009 a supprimé ce droit dans certaines situations : sous-occupation, ressources excédant largement les plafonds dans les zones tendues. Cependant, certaines personnes demeurent protégées en raison de leur âge, du handicap ou de la localisation de leur logement.

Ressources supérieures au double du plafond pour l'attribution d'un *logement* (articles L. 442-3-3 et L. 442-4 du code de la construction et de l'habitation) :

Pour les logements sociaux situés dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, les locataires dont les ressources sont au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources pour l'attribution de ces logements, pendant <u>deux années consécutives</u>, n'ont plus droit au maintien dans les lieux. Cette perte de droit au maintien dans les lieux intervient à l'issue d'un <u>délai de trois ans</u> dont le point de départ est le 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête faisant apparaître, pour la deuxième année consécutive, un dépassement du double de ces plafonds. Les organismes HLM peuvent, par délibération de leur conseil d'administration ou de leur conseil de surveillance, rendre ce dispositif applicable en dehors des zones tendues.

2. Objectif de la proposition

Il s'agit à la fois de rendre plus aisée la mobilité des locataires du parc social et d'augmenter l'offre de logements sociaux disponibles en zones tendues par la libération des logements par les ménages qui dépassent manifestement les plafonds de ressources.

[41] *Cf.* annexe II.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Deux modalités pourraient être envisagées :

3.1. Resserrer les conditions dans lesquelles le dépassement des plafonds de ressources entraîne la suppression du droit au maintien dans les lieux (article L. 442-3-3 CCH)

Les conditions de mise en œuvre du dispositif introduit par la loi pourraient être durcies à deux niveaux :

- le niveau de ressources permettant le déclenchement de la perte du droit au maintien dans les lieux, qui pourrait être abaissé ;
- le délai dans lequel la perte du droit intervient, qui pourrait être ramené à un ou deux ans.

La rédaction de l'article L. 442-3-3 pourrait être en outre clarifiée afin de préciser le dispositif juridique traduisant la perte du droit au maintien dans les lieux, en l'occurrence la résolution du bail consécutive à un dépassement des plafonds de ressources pour l'accès au logement social.

Enfin, les informations recueillies par la mission[42] faisant état d'une réticence, de la part de certains organismes, à appliquer les dispositions actuellement en vigueur, un dispositif de sanctions (amendes) en cas de non-application pourrait être envisagé.

3.2. Instaurer un bail à durée limitée pour le logement social

Une autre voie consisterait à borner dans la durée le bail HLM. À la différence de la voie précédente, il n'y aurait dans ce cas pas de résolution du bail en cas de dépassement des ressources pour l'accès au logement social : c'est à l'échéance du bail que la situation du locataire serait réexaminée. Il s'agirait alors de faire un point sur les ressources du locataire, ainsi que sur l'adéquation du logement aux caractéristiques du ménage. En cas de dépassement substantiel des ressources dans les deux années précédant l'échéance du bail (en application des dispositions précitées), le bailleur aurait la faculté de ne pas le renouveler.

Une telle évolution permettrait de formaliser auprès des locataires le principe selon lequel le logement social n'est pas occupé « à vie ». Il pourra permettre en outre de garantir une meilleure adéquation des logements à la situation des ménages, au bénéfice de ces derniers.

La durée du bail pourrait être fixée à trois ou six ans. Cette mesure aurait pour effet de rapprocher le bail HLM du bail d'habitation pratiqué dans le parc locatif privé (un bail à trois ans constituerait cependant une dérogation par rapport au droit commun)[43].

Ces deux modalités impliquent une modification législative.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Projet de loi « Égalite et Citoyenneté ».

[42] Constats réalisés par l'ANCOLS dans le cadre de contrôles ciblés.

[43] La loi de 1989 fixe en effet à 6 ans la durée minimale du bail d'habitation lorsque le bailleur est une personne morale.

<u>Proposition n° 2.4</u> : Favoriser la mobilité géographique liée à l'emploi dans les principes et la gouvernance de l'attribution des logements sociaux, à l'accès et à l'occasion des mutations au sein du parc social

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les problématiques de logement figurent parmi les principaux freins à la mobilité géographique des actifs (*cf.* annexes I, II et III).

Au sein de ces problématiques, l'accès et l'occupation d'un logement social revêtent une importance spécifique en raison des publics ciblés et des leviers d'orientation dont disposent les pouvoirs publics sur cette catégorie de logements.

Le logement social en France se caractérise dans les territoires les plus tendus par un taux de rotation faible, des délais d'obtention qui s'allongent et une difficulté croissante d'accès pour les jeunes actifs. Les personnes qui occupent un logement social en retirent un avantage implicite estimé pour 2006 à 261 € mensuels en moyenne en France[44] (*cf.* annexe II). Cet avantage est surtout marqué dans certaines grandes métropoles économiquement dynamiques (Île-de-France) du fait de la moindre rotation du parc social et de l'écart important avec les loyers de marché.

Ainsi :

- l'occupation d'un logement social peut contribuer à ancrer les individus et leurs familles dans des territoires présentant une situation de l'emploi peu dynamique ;
- la difficulté d'obtenir un logement social dans le lieu de destination peut rendre la mobilité plus coûteuse pour les candidats à la mobilité pour l'emploi.

La législation relative au logement social repose, d'une part, sur l'application de critères généraux d'attribution (patrimoine, ressources et conditions de logement de l'individu au moment du dépôt de sa demande notamment[45]) et, d'autre part, sur des critères de priorité ciblés sur certains publics (personnes handicapées, défavorisées, logées temporairement, etc.). Parmi ces publics, la loi Engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 a ajouté « *les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée* ». Le droit au logement opposable (DALO) consacre en quelque sorte une « super priorité » au profit de publics définis au regard de leurs conditions de logement ou du délai d'attente pour un logement social (notion de délai anormalement long).

[44] « *Habiter en HLM : quels avantages, quelles différences ?* », Corentin Trevien, Insee-Analyses n° 10 juillet 2013

[45] Si « *l'éloignement des lieux de travail* » des demandeurs est inscrit parmi les critères généraux d'attribution de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, cette disposition renvoie aux trajets domicile-travail susceptibles d'être effectués quotidiennement par les individus et non à la situation d'un actif effectuant une mobilité résidentielle longue visant à reprendre un nouvel emploi.

Par ailleurs, et dans la pratique, l'ancienneté de la demande fait partie des éléments pris en compte lors de l'attribution des logements, essentiellement en cas d'équivalence des demandes après application de l'ensemble des critères prévus par la législation. Le système actuel d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) représente, à ce titre, une limite importante. La demande de logement est en effet gérée, sauf en Île-de-France, dans un cadre départemental[46], ce qui fait perdre au candidat au logement social le bénéfice de l'ancienneté de sa demande dès lors qu'il quitte son département[47].

Les actifs en mobilité géographique, qu'il s'agisse des salariés en mutation professionnelle ou des demandeurs d'emploi en reprise d'emploi, se voient appliquer ces critères en cas de demande de logement social dans leur nouveau lieu de résidence. Leur situation de mobilité pour l'emploi n'est pas spécifiquement prise en compte dans le cadre des procédures d'attribution, car la mobilité ne fait pas partie des critères pris en considération pour l'attribution des logements. Ce frein à la mobilité est renforcé pour un actif qui occupait précédemment un logement social, qui perdra au surplus le bénéfice de celui-ci.

Enfin, si la mobilité professionnelle constitue dans les textes l'une des priorités d'Action Logement (*cf. infra*), sa mise en œuvre au niveau de l'attribution des logements sociaux n'est pas mesurée.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à permettre la prise en considération de la mobilité pour l'emploi dans les attributions de logements sociaux, au cas par cas, pour favoriser des reprises d'emploi ou des mobilités professionnelles de salariés.

Elle est susceptible, de cette manière, de participer à l'atteinte de l'objectif global d'augmentation de la mixité sociale au sein du parc de logement sociaux inscrit dans le code de la construction et de l'habitation[48] et rappelé dans le cadre des comités interministériels « Égalité et citoyenneté » des 6 mars et 26 octobre 2015.

Le dispositif envisagé pourrait s'articuler autour des principes suivants :

- introduire dans les textes sur les attributions de logements sociaux le critère de la mobilité géographique lié à l'emploi afin de permettre sa prise en compte dans les politiques locales d'attribution ;
- mobiliser prioritairement le contingent d'Action Logement sur ce critère à travers :
  - un bilan annuel de ses attributions au titre de la mobilité professionnelle, distinguant les différents types de mobilités géographiques liées à l'emploi ;
  - la définition, dans le cadre de la convention État-UESL, d'un objectif national d'attributions de logements au bénéfice des demandeurs d'emploi en mobilité géographique pour reprise d'emploi. La mise en œuvre cette objectif pourrait donner lieu à une convention dédiée avec Pôle Emploi ;

[46] La demande donne lieu à l'attribution d'un numéro unique départemental (régional en Ile-de-France) qui permet le suivi.

[47] Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » prévoirait, à la date du présent rapport, un numéro unique au niveau national. L'ancienneté de la demande serait conservée pour chaque commune dans laquelle le demandeur a indiqué souhaiter être logé. Le frein subsistera cependant dans ce cas pour les demandeurs qui n'auront pas anticipé leur possible mutation dans une commune autre que celles qu'ils avaient initialement mentionnées.

[48] Article L 441 : « *L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers.* »

- la possibilité pour Action Logement, pour mettre en œuvre cette priorité, de déroger à certaines modalités concernant les attributions (règles de cotations de la demande de logement définies au plan local, nombre de candidats présentés en commission d'attribution de logement (CAL)) ;

- pour les mutations à l'intérieur du parc social, étudier la mise en place d'un dispositif de type « bourse d'échange » de logements, dédiée à la mobilité géographique au niveau de l'ensemble des filiales d'Action logement.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

3.1. Introduire dans les critères d'attribution pour le logement social le motif de « mobilité géographique liée à l''emploi »

Les textes en vigueur ne s'opposent pas à l'attribution d'un logement social à un actif en mobilité géographique. Ce motif ne joue pas en revanche comme un critère de priorité, sauf si la personne est mal logée à la suite d'une reprise d'activité professionnelle. Le motif de mobilité géographique liée à l'emploi pourrait être introduit à deux niveaux :

- **viser explicitement la mobilité géographique liée à l'emploi parmi les conditions d'analyse des demandes de logement social mentionnées à l'article L. 441-1 du CCH.**

  Cette modification n'emporterait pas d'examen prioritaire de ces candidatures mais permettrait d'éviter que, par l'effet d'un système de cotation le cas échéant mis place au plan local[49], ou par le simple effet de la prise en compte de l'ancienneté de la demande, les personnes en mobilité géographique ne soient pénalisées.

Le premier alinéa de l'article L. 441-1 du CCH pourrait être ainsi rédigé : « (…) *Pour l'attribution des logements,* (…) *il est tenu compte notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la mobilité géographique liée à l'emploi* (…) ».

- **introduire la mobilité géographique pour reprise d'emploi parmi les critères de priorité pour l'accès à un logement social.**

La priorité, mise en œuvre par le troisième alinéa de l'article L. 441-1 du CCH en faveur de certains publics, repose actuellement pour l'essentiel sur des critères sociaux, liés au « mal logement ». Il est prévu, à travers le projet de loi « Égalité et citoyenneté » en cours d'élaboration, de remettre en cohérence les différentes catégories prioritaires, en les articulant avec le droit au logement opposable (DALO). Cette réécriture pourrait constituer une opportunité pour introduire une priorité pour l'accès au logement social en cas de reprise d'emploi, dans le cadre d'une mobilité géographique.

Le d) de l'article L. 441-1 du CCH pourrait ainsi être modifié :
- rédaction actuelle : « *les personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.* » ;
- nouvelle rédaction proposée : « *les personnes reprenant une activité après une période de chômage dans le cadre d'une mobilité géographique.* ».

[49] L'article L. 441-2-8 du CCH, issu de la loi ALUR du 24 mars 2014, prévoit qu'un EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH) doit également élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSID). Ce plan définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire l'information du demandeur. Il peut être prévu dans ce cadre l'expérimentation d'un système de cotation des demandes de logement social respectant les critères d'attribution prévus par l'article L. 441-1 du CCH (un tel système a par exemple été mis en place dans l'agglomération de Rennes).

Les dispositions législatives proposées nécessiteront que soit précisé, au plan réglementaire :

- la notion de « mobilité géographique » : changement de résidence principale, distance minimale séparant l'ancienne de la nouvelle résidence ;
- la notion de reprise d'une activité professionnelle après une période de chômage : durée de chômage minimale, notamment. .

3.2. Faire de la mobilité géographique liée à l'emploi un critère effectif de priorité pour les attributions sur le contingent d'Action Logement et garantir sa mise en œuvre aux plans national et local

Depuis la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, la mobilité professionnelle des salariés fait partie des critères de priorisation des dispositifs d'attribution d'Action Logement (cf. article L. 2325-29 du code du travail[50]). Cet objectif est rappelé dans la convention signé entre l'UESL et l'Etat qui précise que « *les bénéficiaires finaux (…) sont l'ensemble des salariés des entreprises assujetties du secteur privé non agricole, plus particulièrement en situation de mobilité, de recrutement, de parcours résidentiels liés à l'emploi ou rencontrant des difficultés liées au logement* ». La notion de « mobilité professionnelle » est cependant plus large que celle de « mobilité géographique ». Les attributions de logements sociaux réalisées à ce dernier titre par Action logement ne sont pas identifiées[51].

Afin de donner plus d'effectivité à la prise en compte de la mobilité géographique liée à l'emploi dans les critères d'attribution d'Action Logement, un dispositif à deux niveaux pourrait être envisagé.

3.2.1. Un bilan annuel des attributions liées à la mobilité géographique et des règles permettant de déroger au principe de l'ancienneté de la demande de logement social

Il est proposé :

- de demander à Action Logement de rendre compte chaque année de la mise en œuvre des attributions réalisées au titre de la mobilité professionnelle, en distinguant celles relevant de la mobilité géographique dans le cadre d'une mutation au sein d'une même entreprise, d'un changement d'entreprise ou d'une reprise d'emploi (*cf.* fiche n° 2.7). Ce bilan permettait de mesurer la bonne prise en compte des différentes situations impliquant une mobilité résidentielle ;
- de faciliter la prise en compte de la mobilité géographique liée à l'emploi dans les politiques locales d'attribution d'Action Logement, en permettant à celui-ci de ne présenter dans certains cas qu'un seul candidat en commission d'attribution (au lieu de trois selon la règlementation).

[50] Les autres priorités prévues par de texte sont : les bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ayant la qualité de grands mutilés de guerre, les conjoints survivants, les pupilles de la Nation, les titulaires de pensions d'invalidité servies par un régime obligatoire de sécurité sociale, les bénéficiaires d'une rente d'accident du travail correspondant à un taux d'incapacité au moins égal à 66 %, les jeunes de moins de trente ans, ainsi que les salariés répondant aux critères prévus au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (droit au logement opposable).

[51] Selon les données communiquées à la mission par un collecteur, les salariés mobiles représentent une part limitée des attributions (4 % des attributions de CILGERE dont le champ est complété).

3.2.2. Une priorité spécifique pour la mobilité géographique pour reprise d'emploi, mise en œuvre notamment à travers un partenariat avec Pôle Emploi

Un **objectif à atteindre au titre de la mobilité géographique pour reprise d'emploi**, représentant un pourcentage annuel des attributions du contingent d'Action Logement, pourrait ainsi être fixé dans le cadre de la convention État-UESL. La mission est favorable à ce que la réalisation de cet objectif puisse pleinement bénéficier aux salariés de secteurs non assujettis à la PEEC.

Les candidatures pourraient notamment être orientées via Pôle Emploi en application du partenariat, préconisé par la mission (*cf*. fiche 1.6), destiné à ouvrir l'offre de service d'Action Logement aux demandeurs d'emploi en mobilité géographique dans le cadre d'une reprise d'emploi.

3.2.3. Faciliter les mutations internes correspondant à des mobilités géographiques et professionnelles dans le parc social réservé par Action Logement

La mutation interne, dans le parc social, ne fait pas l'objet de règles spécifiques dans le CCH et répond aux mêmes règles que les autres attributions. L'importance de la demande de logement social par rapport à l'offre existante sur certains territoires rend difficile la prise en compte des besoins de mutation. Par ailleurs et surtout, la mutation s'effectue au sein du parc du bailleur qui ne dispose pas nécessairement de logements disponibles sur le territoire où souhaite s'installer la personne en mobilité professionnelle. La conférence intercommunale du logement instaurée par la loi ALUR (art. L 441-1-5 du CCH) pourra conduire, sur le territoire d'un EPCI, à mutualiser les attributions mais ne résoudra pas la situation où le salarié en mobilité loge dans le parc d'un organisme qui ne possède aucun logement sur son nouveau territoire d'emploi.

Les propositions évoquées en 3.2 en matière de reprise d'emploi (dérogation aux dispositifs de cotation et présentation d'un unique candidat) pourraient s'appliquer aux mutations dès lors que le ménage concerné respecte toujours les plafonds de ressources du logement social.

Il est proposé, en outre, de créer à terme une « bourse d'échanges » de logements d'Action Logement destinée aux locataires du parc HLM en mobilité géographique et professionnelle. Cette bourse pourrait être commune à l'ensemble des filiales d'Action Logement. Sa mise en place est liée à la création d'un système d'information unifié pour la gestion des réservations prévue dans le cadre de la réforme d'Action logement.

L'accès au logement social des salariés en mobilité professionnelle repose notamment sur la capacité d'Action Logement de s'organiser comme un réservataire unique sur le territoire national. Cela implique que la réforme prévue puisse être effectivement conduite, dans les délais et les conditions envisagés.

La mission a conscience que l'ensemble de ces mesures, en donnant la priorité aux situations de reprise d'emploi, peut conduire à modifier la hiérarchie de la « file d'attente » pour l'accès au logement social (priorité au repreneur d'emploi venant d'un autre territoire, qu'il soit ou non déjà dans le parc social, sur un demandeur résidant sur le territoire), voire induire à la marge certains effet d'aubaine tel que le fait de prendre un logement dans une zone détendue sur le plan du logement pour demander ensuite une mutation vers une zone plus tendue et à temps d'attente élevé. Il importera donc de définir précisément les conditions d'accès à cette priorité et de la cibler sur les personnes pouvant éprouver de réelles difficultés d'accès au logement afin de la faire jouer comme un levier pour la reprise d'emploi.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Projet de loi « Égalité et citoyenneté » ;
- Projet de loi réformant Action Logement ;

Annexe V

- Autres textes réglementaires ou organisationnels relatifs aux procédures d'attribution des logements sociaux ;
- Convention État-UESL ;
- Convention UESL-Pôle Emploi.

<u>Proposition n° 2.5</u> : Rendre plus transparent le parc du logement social en publiant en ligne des informations complètes sur le logement social dans les territoires

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

L'accès au logement dans le lieu de destination est l'un des déterminants de la mobilité géographique des travailleurs (*cf.* annexes II et III). L'information disponible sur l'offre de logement social permet aux individus de mieux connaître leurs perspectives et ainsi de prendre une décision mieux informée.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a présenté à la mission les évolutions récentes en matière de qualité de l'information aux usagers. La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) et trois décrets d'application[52] ont prévu le renforcement de l'information offerte aux demandeurs et le cas échéant au public :

- sur leur dossier personnel[53] (modalités de dépôt des demandes, contenu du dossier, suivi du traitement des demandes, décisions prises à son égard). Ce volet est construit sur le système national d'enregistrement (SNE), mis en place en 2011 ;
- sur les procédures d'attribution[54] (règlements des commissions d'attribution, procédures et critères de priorité applicables, identité des personnes morales intervenant dans le processus), et les modalités de gestion des demandes ;
- sur l'offre de logement social[55] (caractéristiques et localisation du parc social, indicateurs permettant d'estimer le délai d'attente moyen selon les secteurs géographiques et les types de logement). La mission note cependant certaines limites :
  - les informations prévues ne seront pas nécessairement accessibles en ligne, dans la mesure où les modalités de mise à disposition sont *« fixées par la convention d'application du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs »* élaboré par l'EPCI doté d'un programme local de l'habitat (PLH) ;
  - la diffusion de certaines informations n'est pas prévue à titre obligatoire (notamment caractéristiques précises des logements disponibles et prix du loyer, nombre de logements pourvus chaque année et de demandes enregistrées, délai d'attente en fonction des caractéristiques individuelles du demandeur, caractéristiques des publics demandeurs et bénéficiaires d'un logement social).

S'agissant de l'offre de logement social, la mission observe par ailleurs que certaines informations sur les caractéristiques du parc social sont déjà accessibles en ligne sur le site www.demande-logement-social.gouv.fr.

[52] Décret n° 2015-522 du 12 mai 2015 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande de logement social, décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et à l'information du demandeur, décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

[53] Voir notamment l'article 3 du décret 2015-523.

[54] Voir notamment l'article 2 du décret 2015-523.

[55] Voir notamment l'article 2 du décret 2015-523.

La mission constate cependant que ces indications ne peuvent être obtenues que sur requête, commune par commune, ce qui n'offre pas une vision territoriale plus large, et ne permettent pas aux demandeurs d'estimer leur chance d'obtenir un logement social dans une zone géographique autour de leur lieu de travail de destination.

Enfin, de manière ponctuelle, la mission a eu connaissance de sites Internet de bailleurs présentant les logements disponibles de manière très précise, sur la base d'un moteur de recherche similaire aux moteurs de recherche gérés par des sociétés privées portant sur les ventes ou locations immobilières[56].

2. Objectif de la proposition

La proposition vise à accroître le degré d'information accessible aux personnes en mobilité sur le logement social, afin de leur donner une vision transparente de l'offre de logement social leur permettant de prendre leurs décisions.

Cette proposition doit être considérée comme s'inscrivant dans les évolutions prévues dans le cadre de la loi ALUR, qui prévoit un accroissement du degré de transparence et d'information sur le logement social à destination des demandeurs et du public, ainsi que la possibilité pour les EPCI qui le souhaitent d'expérimenter un système de location choisie (L. 441-2-9 CCH).

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La proposition se traduit à titre principal par :

- l'ajout d'informations qui ne sont pas prévues par les textes mais semblent devoir entrer dans l'analyse et la prise de décision des demandeurs. Il s'agit en particulier :
  - des caractéristiques des logements disponibles, logement par logement (nombre de pièce, localisation exacte, montant du loyer), par exemple sous la forme d'un moteur de recherche par critère ;
  - du nombre de logements pourvus chaque année et du nombre de demandes enregistrées ;
  - du délai moyen d'attente en fonction des caractéristiques individuelles du demandeur ;
  - des caractéristiques des autres demandeurs et des ménages bénéficiant d'un logement social dans le secteur géographique (niveau de revenu notamment) ;
- la mise en œuvre d'un outil de requêtage qui, du point de vue géographique, ne soit pas fondé sur la commune mais puisse être fondé sur un périmètre défini par une distance par rapport à un point.

  La faisabilité technique et financière d'un tel outil devrait préalablement faire l'objet d'une étude détaillée, qui n'a pas été effectuée dans le cadre de la mission ;
- la mise en ligne et l'accessibilité des informations sur un site Internet accessible au public (non seulement aux demandeurs enregistrés), en complément systématique aux autres modalités de diffusion possibles.

[56] OPAC de Saône-et-Loire : http://www.opacsaoneetloire.fr/opac/easysite/opac/louer.

D'un point de vue géographique, les dispositions actuellement en vigueur s'étendent au périmètre des établissements de coopération intercommunale. Il est recommandé de prévoir, à l'échelle des bassins de vie et d'emploi[57] ou à l'échelle d'un département, l'interconnexion des données accessibles en ligne puis leur intégration au sein d'un même site Internet, afin de donner la vision la plus exhaustive possible de l'offre de logement social aux travailleurs en mobilité.

En matière de vecteur, cette proposition n'implique pas nécessairement de modifier les décrets pris récemment sur la base de la loi ALUR. Il semblerait préférable que l'État encourage, sur une base partenariale ou par la promotion de bonnes pratiques, les acteurs locaux responsables des « plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs » et des « services d'information et d'accueil », à élargir les exigences de mise à disposition d'information. Cette invitation à enrichir les données accessibles pourraient être confiées aux préfets, dans le cadre des discussions relatives à l'élaboration des plans partenariaux.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Dialogue local entre l'État et les acteurs locaux (vecteur privilégié) ;
- Évolution des exigences prévues dans les décrets d'application de la loi ALUR (vecteur non privilégié).

[57] Ces bassins peuvent être définis à partir du découpage du territoire en zones d'emploi effectué par l'INSEE.

<u>Proposition n° 2.6</u> : Renforcer les possibilités d'accès aux logements de court terme et limiter à un mois le délai de congés du bénéficiaire d'un bail locatif privé en cas de changement d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les problématiques de logement figurent parmi les principaux freins à la mobilité géographique des actifs (*cf.* annexes I, II et III).

Les mobilités nécessitant un changement du lieu de résidence sont susceptibles de générer des coûts immédiats importants en matière de logement, notamment liés au déménagement, au logement provisoire dans l'attente d'une solution pérenne, au versement d'une garantie lors de l'entrée en location ou encore à l'acquisition des meubles et équipements nécessaires à l'installation. Ces freins cumulés peuvent constituer des obstacles difficilement surmontables pour certaines catégories d'actifs, comme les jeunes quittant le domicile parental ou une colocation par exemple, ou certains chômeurs en reprise d'emploi dont les capacités financières demeurent limitées à court voire moyen terme. Ces freins à la mobilité géographique apparaissent plus forts encore s'agissant des demandeurs d'emploi déménageant à destination d'un territoire présentant des perspectives d'emploi accrues mais sans embauche garantie à court terme.

Deux types de besoins incitent à développer des formules d'hébergement ou de logement de court terme, particulièrement dans les zones les plus tendues du point de vue du marché du logement :

- la nécessité, pour certains actifs en mobilité géographique, de trouver une solution d'hébergement immédiate avant d'envisager un logement définitif ;
- le besoin, pour des salariés en mobilité disposant de revenus modestes et/ou d'un projet professionnel non stabilisé (contrat à durée déterminée, à temps partiel, jeunes actifs), de se loger à un coût accessible dans l'attente d'une solution pérenne, par exemple par l'accès au logement social.

Si ces besoins peuvent être couverts en partie par le marché privé à travers des formules du type résidences multi-services ou *appart'hôtels,* ou encore par le parc locatif meublé[58], plusieurs dispositifs susceptibles de répondre aux besoins des actifs les plus en difficulté ont été identifiés par la mission :

- l'article L. 442-8-4 du code de la construction et de l'habitation[59] prévoit que les organismes HLM peuvent louer des logements, meublés ou non, aux personnes de moins de trente ans, sur la base d'un bail d'une durée minimale d'un an pouvant être interrompu à tout moment par le locataire après préavis d'un mois. Ces logements peuvent en outre faire l'objet d'une colocation. Le nombre de logements concernés est fixé par une convention d'utilité sociale conclue par les bailleurs et l'État ou, à défaut, par le bailleur social après accord du préfet. Ce dispositif apparait particulièrement intéressant afin de faciliter le logement transitoire de jeunes actifs en mobilité géographique ;

[58] L'accès à cette offre peut être facilité par les CIL pour les salariés éligibles. Des aides financières à l'hébergement peuvent être par ailleurs attribuées par Pôle emploi sur une durée limitée.

[59] Extrait de l'article : « *Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent louer des logements meublés ou non meublés à un ou plusieurs étudiants, aux personnes de moins de trente ans ou aux personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Ces locataires ne bénéficient pas du droit au maintien dans les lieux. Le contrat de location a une durée d'un an. Les locataires peuvent donner congé à tout moment, sous réserve d'un préavis d'un mois. (…) En cas de location d'un même logement à plusieurs personnes, un contrat de location unique est signé par*

- les logements-foyers peuvent constituer une offre accessible à certains actifs en mobilité résidentielle dans les zones très tendues (application de l'aide personnalisée au logement dite « foyer », dont le barème est spécifique, typologie de logements – généralement de faible superficie - adaptée aux jeunes actifs ou salariés isolés, etc.). Elle est considérée comme une offre de transition, caractérisée par des durées de séjour relativement limitées, pouvant toutefois varier selon les types de structures[60]). Au sein de cette offre, deux types de logement semblent pouvoir répondre de manière particulièrement adaptée aux problématiques des actifs en mobilité :
  - les résidences sociales, qui représentaient 112 000 places en 2014[61] et sont destinées aux personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou conditions d'existence[62]. Elles peuvent constituer dans des zones très tendues, comme l'Île-de-France, une offre adaptée à des actifs isolés et disposant d'un revenu modeste ;
  - les foyers de jeunes travailleurs, qui ont hébergé environ 90 000 personnes de moins de 30 ans en 2014. Au sein des publics accueillis par ces structures, les salariés[63] et demandeurs d'emploi représentaient une proportion de 42 % en 2013 ;
- le régime juridique de la location meublée peut présenter un intérêt particulier en matière de logement des actifs connaissant une mobilité géographique en raison, principalement, de la réduction des frais d'équipement du logement qu'il induit mais également d'une durée de préavis en fin de bail limitée à un mois pour le locataire (contre trois mois en cas de location vide). Ce régime de location a concerné environ 660 000 logements en 2012[64].

S'agissant du parc locatif privé, l'article 15 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs prévoit que le délai de préavis, pour un bail d'habitation, est de trois mois lorsqu'il émane du locataire. Il est cependant ramené à un mois « *en cas d'obtention d'un premier emploi, de mutation, de perte d'emploi ou de nouvel emploi consécutif à une perte d'emploi* ». Ces exceptions permettent de limiter le coût de la mobilité résidentielle liée à l'emploi. Elles n'intègrent cependant pas le cas du changement d'emploi volontaire effectué d'une zone non tendue à une zone tendue.

2. Objectifs de la proposition

La présente proposition vise avant tout à développer et élargir les modes de logement de court terme, particulièrement adaptés aux premiers mois du parcours locatif des actifs en mobilité dans un nouveau lieu de résidence.

Elle vise par ailleurs, par des assouplissements juridiques, à alléger les coûts potentiels d'une mobilité résidentielle pour les locataires du parc privé de logements.

---

l'ensemble des colocataires qui consentent à une clause de solidarité inscrite dans ce contrat. (...) Le nombre de logements pouvant être attribués dans les conditions prévues aux alinéas précédents est mentionné dans la convention d'utilité sociale prévue à l'article L. 445-1. À défaut d'une telle convention, le bailleur fixe ce nombre après accord du représentant de l'État dans le département et consultation des établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un programme local de l'habitat adopté. »

[60] Durée moyenne d'environ six mois en foyers de jeunes travailleurs (source : UNHAJ) mais pouvant atteindre jusqu'à plusieurs années en résidences sociales.

[61] Source : DGCS, enquête « Accueil, hébergement, insertion » (AHI)

[62] Personnes visées au II de l'article L 301-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) créée par la loi « DALO » du 5 mars 2007.

[63] Y compris emplois aidés et travaux d'intérêt général

[64] Source : INSEE.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

3.1. Développer le bail de courte durée dans le parc social pour répondre aux besoins des actifs en mobilité géographique

Il est proposé d'encourager l'occupation **de courte durée dans le parc social au profit des actifs en mobilité remplissant les conditions de ressources pour l'accès au logement social, en s'appuyant sur l'article L. 442-8-4 du code de la construction et de l'habitation** (*cf. supra*).

La limite d'âge actuelle de trente ans pour accéder ce type de logements pourrait dans cette optique être modifiée, voire supprimée, afin de permettre le développement d'une offre de court terme, en location individuelle ou en colocation, adaptée aux actifs en mobilité géographique.

Les objectifs d'attributions pris par Action Logement en faveur des personnes en mobilité géographique dans le cadre d'une reprise d'emploi (*cf.* fiche de proposition n° 1.6) pourraient être mis en œuvre en partie au travers de cette offre. Il est suggéré qu'Action logement initie ce dispositif en Île-de-France, dans le cadre de colocations par exemple, à travers une contractualisation avec les bailleurs sociaux. Il conviendra au préalable d'identifier avec ces derniers les modalités facilitant la gestion d'une telle offre[65].

3.2. Conforter le rôle joué par les logements-foyers en tant que solutions de logement provisoire offertes aux actifs en mobilité géographique

Afin d'orienter davantage les dispositifs de logements-foyers existants sur les besoins spécifiques des personnes en mobilité géographique pour raisons professionnelles qui connaissent des difficultés particulières d'accès au logement, la mission recommande :

- qu'Action Logement mobilise ses réservations sur ce type d'offres au titre son orientation globale en faveur de la mobilité professionnelle[66], ainsi que des engagements que la mission propose de lui assigner au profit des personnes en reprise d'emploi (*cf.* fiche de proposition 1.6). Un bilan spécifique des attributions au sein des logements-foyers pourrait être réalisé au sein du bilan annuel préconisé par la mission (*cf.* fiche de proposition 2.7) ;

[65] L'Union des employeurs et salariés pour le logement (UESL - Action Logement) fait à cet égard état de difficultés à monter des opérations de colocation, particulièrement dans le parc social, ce qui explique que les objectifs assignés en la matière pour l'accès au logement des jeunes (article 10 de l'accord nationale interprofessionnel de 2013) n'ont pu être pleinement atteints à ce stade.

[66] Action logement s'est spécifiquement engagé, à ce titre, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, à financer à hauteur de 300 M€ par an des résidences collectives temporaires ainsi qu'une offre de logements meublés en colocation situés en cœur de ville.

- que le contingent de l'État puisse être sollicité, subsidiairement ou de manière complémentaire, par les agences de Pôle emploi ou les missions locales, dans le cadre notamment du dispositif expérimental proposé par la mission pour les jeunes en insertion professionnelle, selon des modalités à définir localement entre les services territoriaux de Pôle Emploi et les préfectures de département[67]. Ces orientations vers les actifs en mobilité, notamment les personnes aux ressources les plus faibles ou éligibles au « droit au logement » (DALO)[68], pourraient être spécifiquement retracées par identification de ce public au sein du système de gestion du contingent préfectoral.

3.3. Limiter, pour les locataires du parc privé, les coûts liés à la mobilité résidentielle

D'une part, il est proposé d'ajouter le cas du changement d'emploi volontaire du locataire à la liste des exceptions à la durée de préavis de droit commun inscrite à l'article 15 de la loi n° 89-432 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Cette modification législative ramènerait la durée de préavis opposable au locataire connaissant une mobilité résidentielle pour changement d'emploi, au départ d'une zone détendue, à un mois au lieu de trois actuellement.

D'autre part, la mission relève que l'évaluation de politique publique (EPP) relative au rôle et à la place du logement locatif meublé, lancée en juin 2015, pourra présenter d'éventuelles pistes d'évolutions juridiques susceptibles de faciliter l'accès à ce type de logement pour les travailleurs en mobilité.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Modifications du code de la construction et de l'habitation (article L. 442-8-4) et de la loi n° 89 432 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (article 15) : projet de loi « Égalité et citoyenneté » ;
- Convention Pôle Emploi – Action Logement ;
- Conventions Pôle-Emploi – État (préfets de département).

[67] En effet, les orientations dans le parc de logements-foyers obéissent à des processus différents selon les départements. Dans certains d'entre eux, l'orientation est faite via le système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), qui assure l'interface entre l'offre et la demande d'hébergement d'urgence et d'insertion, et dont le rôle a été étendu au logement de transition.

[68] En cohérence avec l'orientation générale du contingent de logements sociaux de l'État vers l'accès au logement des personnes particulièrement démunies.

<u>Proposition n° 2.7</u> : Évaluer les dispositifs d'Action Logement, au regard de leur effet sur la mobilité géographique des actifs

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les problématiques de logement figurent parmi les principaux freins à la mobilité géographique des actifs (*cf.* annexes I, II et III).

Majoritairement financé par prélèvements obligatoires sur les entreprises[69], le dispositif d'Action Logement constitue le principal instrument d'aide à la mobilité géographique des actifs dans le domaine du logement. Cette aide peut principalement prendre la forme, d'une part, d'attributions de logements sociaux financés et réservés par Action Logement et, d'autre part, d'une gamme d'aides financières et de prestations destinées à prendre en charge une partie des coûts liés au logement (prospection, déménagement, installation, double résidence, etc. ; *cf.* annexe IV).

La convention quinquennale 2015-2019 du 2 décembre 2014 entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)[70]-Action Logement stipule que « *Les bénéficiaires finaux des emplois de la PEEC sont l'ensemble des salariés des entreprises assujetties du secteur privé non agricole, plus particulièrement en situation de mobilité, de recrutement, de parcours résidentiels liés à l'emploi ou rencontrant des difficultés liées au logement.* ». L'article 10 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013[71], qui vise à faciliter l'accès au logement en mobilisant Action Logement par la fixation d'enveloppes financières affectées sur la période 2013-2015 à certaines de ses interventions, prévoit dans son dernier alinéa que « *Ces services et aides bénéficieront prioritairement aux primo-entrants sur le marché du travail, aux salariés sous contrats courts et aux salariés en mobilité professionnelle.* ».

Cette convention a par ailleurs précisé les objectifs des projets financés dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Ainsi, ces projets doivent permettre le maintien et le retour de salariés dans les quartiers rénovés, grâce à une attractivité restaurée et à la diversification des formes d'habitat et l'élargissement de la gamme des produits logement. Ils donnent lieu à des contreparties en faveur d'Action Logement en termes de droits de réservation de logements locatifs sociaux et de terrains ou droits à construire donnés à titre gratuit dans un objectif de mixité des ménages et de diversification des types d'investissement, de statuts d'occupation et d'activités.

---

[69] L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit le versement par les entreprises non agricoles d'au moins 20 salariés d'une participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) s'élevant à 0,45 % de leur masse salariale. L'État verse une compensation à l'UESL au titre des entreprises dont le nombre de salariés est compris entre 10 et 19. En prévision 2015, le montant de la collecte PEEC est estimé à 1,8 Md€.

[70] L'UESL, structure « faîtière » nationale du dispositif Action Logement, est une société anonyme dont le principal objet est de représenter les intérêts communs de ses associés et de mettre en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds d'Action Logement. Ses associés sont, à titre obligatoire, chaque comité interprofessionnel du logement (CIL) agréé aux fins de collecter et d'utiliser les fonds de la PEEC et, à la demande, toute organisation interprofessionnelle et représentative au plan national de salariés (CDFT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) ou d'entreprises (MEDEF, CGPME) assujetties au versement de la participation des employeurs à l'effort de construction. Trois commissaires du gouvernement représentent l'État au conseil d'administration.

[71] ANI du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés

Dans le domaine spécifique de l'attribution de logements sociaux par Action Logement, l'article L. 2325-29 du code du travail dispose que, dans le cadre des critères de classement des salariés candidats à l'accession à la propriété ou à la location d'un logement au titre de la PEEC, les commissions d'information et d'aide au logement des salariés[72] accordent une priorité aux salariés en mobilité professionnelle[73].

Par ailleurs, au-delà de dispositifs transversaux susceptibles de bénéficier aux actifs en mobilité géographique (notamment les avances et garanties Loca-Pass), une série d'aides financières distribuées par Action Logement est spécifiquement destinée aux salariés en mobilité professionnelle (produits CIL-Pass Mobilité, Mobili-Pass, Mobili-jeune et prêt relais mobilité)[74]. Le dispositif VISALE, qui doit se substituer à la Garantie des risques locatifs (GRL) à compter de 2016, comprend également parmi ses principaux objectifs l'accès au marché locatif privé des salariés en mobilité (*cf.* fiche n° 2.8).

Il apparaît que l'évaluation de ces interventions pourrait être renforcée :

- les attributions de logements sociaux liées à la mobilité professionnelle au sein d'une même entreprise, à l'occasion d'un changement d'entreprise ou d'une reprise d'emploi ne sont pas identifiées en tant que telles par Action Logement. CILGERE, l'un des 20 comités interprofessionnels du logement (CIL) existant à ce jour, a toutefois communiqué à la mission un taux d'attribution de logement aux salariés en mobilité géographique de 4 %[75]. Une étude ponctuelle « *relative aux ménages demandeurs et aux ménages logés en 2011 par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction* » a été réalisée en juin 2013 par le Centre d'études pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) à la demande de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC[76]). Elle n'avait toutefois pas pour objet d'évaluer l'adéquation des attributions de logements par Action Logement aux besoins spécifiques des actifs en mobilité géographique (*cf.* annexe IV) ;
- en ce qui concerne l'évaluation des aides à la mobilité distribués par Action Logement, une étude ponctuelle sur « *L'utilité des aides à la mobilité versées au titre de la PEEC en 2011 et 2012* » a été réalisée en septembre 2014 par le CREDOC à la demande de l'ANPEEC. Cette étude, qui portait sur les dispositifs Mobili-Pass et Mobili-Jeunes, faisait notamment apparaître parmi les bénéficiaires de l'aide Mobili-Pass une nette surreprésentation des cadres, des salariés en contrat à durée indéterminée et des individus aux revenus élevés par rapport à la cible potentielle de l'aide. Elle montrait également le risque d'effet d'aubaine affectant ce dispositif (*cf.* annexe IV).

---

[72] Ces commissions sont, en application de l'article L. 2325-27 du code du travail, créées au sein des comités d'entreprise des entreprises d'au moins 300 salariés ou par les entreprises de moins de 300 salariés se groupant à cet effet.

[73] Article L. 2325-29 du code du travail, alinéa 3 : « *Priorité est accordée aux bénéficiaires des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ayant la qualité de grands mutilés de guerre, conjoints survivants, pupilles de la nation, aux titulaires de pensions d'invalidité servies par un régime obligatoire de sécurité sociale, aux bénéficiaires d'une rente d'accident du travail correspondant à un taux d'incapacité au moins égal à 66 %, aux jeunes de moins de trente ans, aux salariés en mobilité professionnelle, ainsi qu'aux salariés répondant aux critères prévus au deuxième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.* ».

[74] Ces aides dédiées à la mobilité ont représenté 81 M€ pour 57 865 aides distribuées en 2014 (source : Action Logement).

[75] Sur le champ « mobilité géographique », les réponses concernant les attributions par CILGERE sont « non » à 79 %, « oui » à 3 % et « non renseigné » à 18 %.

[76] L'ANPEEC a été fusionnée au sein de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à compter du 1er janvier 2015.

Les aides aux ménages allouées par les CIL font par ailleurs l'objet d'analyses trimestrielles et de bilans annuels produits par l'ANCOLS. S'ils retracent notamment certaines caractéristiques des bénéficiaires, les nombres, les montants, la répartition par CIL ou encore les zones de logement concernées par les aides distribuées, ces travaux ne permettent pas d'analyser l'efficacité et l'utilité de ces aides au regard des objectifs poursuivis en termes de la mobilité géographique des actifs (*cf.* annexe IV) alors que la Cour des comptes souligne l'importance d'une telle évaluation[77].

2. Objectif de la proposition

La mission propose:

- de mieux mesurer la prise en compte de l'objectif de mobilité géographique liée à l'emploi dans les attributions de logements par Action Logement. Cette proposition s'articule avec la mobilisation spécifique d'Action Logement et la fixation d'objectifs quantitatifs recommandées par ailleurs par la mission (*cf.* fiche n° 2.4) ;
- d'évaluer l'efficacité des aides à la mobilité proposées par Action Logement. Les résultats de cette évaluation permettraient de garantir la pleine adéquation des enveloppes financières pluriannuelles par type de dispositifs[78] aux besoins réels des publics devant être accompagnés, notamment dans le cadre de leur mobilité géographique.

La réforme en cours d'Action Logement paraît de nature à faciliter à terme les travaux statistiques et d'évaluation externe proposés, grâce notamment à la mise en place d'un système d'information unifié.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Il est proposé qu'Action Logement établisse annuellement un bilan de la répartition des logements attribués entre les différents publics, en distinguant notamment les salariés en mobilité et, au sein de ceux-ci, les salariés changeant de territoire sans changer d'entreprise, les salariés qui changent à la fois de territoire et d'entreprise et les repreneurs d'emploi.

Dans l'attente de la mise en place d'un système d'information unifié, des modalités de suivi adaptées devront être définies par Action Logement.

Ces travaux doivent être enrichis par une évaluation externe qui pourrait être effectuée par exemple par l'ANCOLS dans le cadre de ses missions conférées par la loi, selon une approche comparable à celle de l'étude réalisée pour l'ANPEEC en 2013.

Concernant les aides individuelles à la mobilité, la mission recommande également la mise en place d'un dispositif de suivi spécifique des bénéficiaires au regard de leur mobilité géographique, ainsi qu'une évaluation externe.

---

[77] Dans son rapport public annuel 2013, la Cour souligne ainsi que *« la contrainte croissante exercée sur les emplois de la PEEC, par la raréfaction de la ressource, rend d'autant plus nécessaire l'évaluation de leur utilité. Les insuffisances relevées sur ce point par la Cour persistent. Il en est ainsi, notamment, pour les concours distribués aux personnes physiques* ».

[78] La convention quinquennale 2015-2019 du 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL-Action Logement fixe notamment des enveloppes financières annuelles minimales et maximales sur les aides aux personnes morales (logement locatif social) et aux personnes physiques (accession à la propriété, mobilité et recrutement, sécurisation locative et aides très sociales).

La mission propose que les dispositifs de suivi et d'évaluation mis en place permettent d'identifier notamment la part des demandeurs d'emploi reprenant un emploi éloigné nécessitant un changement de résidence, la part des salariés en contrat précaire (CDD, intérim), les parts respectives de chaque catégorie socio-professionnelle et les revenus des bénéficiaires. Elle suggère aussi que le dispositif de suivi distingue les bénéficiaires selon la taille de leur entreprise (moins de 10 salariés, entre 10 et 19 salariés, 20 salariés et plus).

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Cadrages et travaux internes à l'UESL, sous le contrôle de l'ANCOLS.

<u>Proposition n° 2.8</u> : Étudier l'opportunité et la faisabilité d'étendre le bénéfice du dispositif de cautionnement locatif VISALE aux mobilités résidentielles pour recherche d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les problématiques de logement figurent parmi les principaux freins à la mobilité géographique des actifs (*cf.* annexes I, II et III).

Le cautionnement locatif visant à garantir les propriétaires bailleurs contre les risques de loyers impayés, de dégradations et de frais de contentieux peut constituer un frein important à l'accès au logement de certaines catégories d'actifs. Ces risques sont en effet généralement analysés par les bailleurs comme d'autant plus forts que les revenus de leur locataire potentiel sont faibles ou présentent un caractère incertain. Cette situation concerne notamment les locataires en reprise d'emploi dans le cadre d'un contrat de travail précaire (contrat à durée déterminée, travail temporaire) et les candidats à la location en situation de recherche d'emploi. Pour ces personnes, les garanties demandées par les propriétaires peuvent constituer un obstacle majeur à la mobilité résidentielle en l'absence de tiers souhaitant ou pouvant se porter caution de leurs obligations locatives.

Jusqu'à la fin de l'année 2015, le principal instrument mis en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics et des partenaires sociaux en matière de sécurisation locative dans le parc privé est la garantie des risques locatifs (GRL). Ce dispositif, qui concerne l'ensemble des locataires, repose sur la possibilité pour les bailleurs de souscrire une assurance contre les risques locatifs auprès d'assureurs partenaires d'Action Logement. Le montant des primes versées, librement fixé par les assureurs, est indépendant de la situation financière du locataire. Le financement global du dispositif repose sur les primes versées par les bailleurs et est complété par une compensation financière d'Action Logement et de l'État

En application de la convention quinquennale 2015-2019 conclue entre l'État et l'UESL (Action Logement) le 2 décembre 2014, la GRL sera remplacée par un nouveau dispositif de sécurisation dénommé VISA Logement Emploi (VISALE) financé par Action Logement, piloté par l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et distribué par le futur collecteur unique de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Ce nouveau dispositif, gratuit pour les bailleurs comme les locataires, couvrira jusqu'à 36 mensualités de loyer[79] et sera largement dématérialisé[80]. Il sera ouvert :

- aux salariés d'une entreprise du secteur assujetti au paiement de la PEEC (*i.e.* secteur privé hors agricole, y compris entreprises du secteur ne cotisant pas à la participation des employeurs à l'effort de construction - PEEC) entrant dans un emploi par tout contrat de travail, hors CDI confirmé, y compris mission d'intérim, ou par promesse d'embauche pour une durée minimale d'un mois[81] ; l'entrée dans le logement (signature du bail) doit avoir lieu dans le mois précédant ou dans les 3 mois suivant la date d'entrée dans l'emploi ;

[79] Le montant du loyer mensuel ne doit pas excéder 1 500 € à Paris et 1 300 € sur le reste du territoire ; le taux d'effort maximum est fixé à 50 % pour tous les locataires, un taux d'effort minimum de 30% est établi pour les salariés de moins de 30 ans titulaires d'un CDI confirmé.

[80] Le candidat à la location obtiendra un visa certifié par Action Logement par internet et le bailleur pourra obtenir la garantie en ligne lors de la conclusion du bail.

[81] Ou moins si le salarié peut justifier d'une durée de travail effective à temps complet d'au moins un mois en continu au cours des trois mois précédents.

- à l'ensemble des jeunes salariés de moins de 30 ans du secteur assujetti à la PEEC, dans les 12 mois suivant la date d'entrée dans l'emploi ;
- aux ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative[82], quelle que soit leur situation professionnelle (en emploi ou demandeur d'emploi notamment), sans condition de délai d'entrée dans le logement.

La convention quinquennale 2015-2019 État-UESL prévoit deux textes relatifs à la mise en œuvre du dispositif VISALE :

- une convention dédiée entre l'État et l'UESL ;
- des directives de l'UESL définissant notamment « *les bénéficiaires personnes physiques, les conditions de garantie, la durée, les montants, et l'assiette* » du dispositif.

Chacun de ces documents est en cours de finalisation à la date du présent rapport, dans la perspective d'une entrée en application de VISALE au 1er janvier 2016.

La convention quinquennale 2015-2019 État-UESL stipule enfin que « *Les Parties s'engagent à étudier les possibilités d'un élargissement ultérieur du dispositif aux personnes en recherche d'emploi effectuant une mobilité géographique de ce fait, en direction d'un bassin d'emploi situé en zone tendue.* »

L'APAGL a informé la mission qu'une étude sur le sujet serait initiée au cours de l'année 2016.

2. Objectif de la proposition

Le ciblage, par le dispositif VISALE, du cautionnement locatif sur les salariés entrant dans l'emploi, y compris atypique, ainsi que sur les salariés de moins de 30 ans, est susceptible de constituer un facteur significatif d'accompagnement de la mobilité géographique des intéressés.

Le dispositif ne concerne à ce stade toutefois pas les demandeurs d'emploi dont la mobilité résidentielle, ne se traduisant pas par une reprise d'emploi immédiate, viserait néanmoins à accroître leurs perspectives d'embauche. Ce public, qui connaît de véritables difficultés d'accès au logement locatif privé, notamment en zones tendues, est cependant évoqué, en vue d'études ultérieures, par une des stipulations de la convention quinquennale (*cf. supra*).

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La principale mesure proposée est, après une première année de mise en œuvre du dispositif VISALE et en fonction des résultats de l'étude précitée, de s'engager vers l'extension du champ des bénéficiaires potentiels du dispositif VISALE aux jeunes demandeurs d'emploi engagés dans une mobilité résidentielle vers un territoire présentant de plus fortes perspectives d'emploi[83].

[82] Sont concernés les logements en mandat de gestion ou dans un dispositif de location - sous-location, via un organisme agréé dans les conditions prévues à l'article L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation, sous réserve de la possibilité de bénéficier de la subrogation des droits du bailleur ou de l'intermédiaire.

[83] Au regard du marché de l'emploi dans son territoire d'origine et de la justification de son secteur professionnel de recherche.

L'élargissement de VISALE, s'il était décidé, pourrait être mis en œuvre de manière privilégiée dans le cadre du dispositif expérimental d'aide à la mobilité, proposé par la mission au bénéfice de ces publics (*cf.* fiche n° 4.2[84]). Il constituerait l'une des modalités d'accompagnement spécifiques de ce schéma général d'accompagnement renforcé. L'extension aux jeunes demandeurs d'emploi de VISALE pourrait donc dans un premier temps revêtir un caractère expérimental et faire l'objet d'une évaluation d'impact sur la reprise d'emploi des intéressés.

Dès lors qu'il serait mis en œuvre, ce dispositif aurait vocation à intégrer le partenariat national entre Action Logement et Pôle Emploi proposé par ailleurs par la mission (*cf.* fiche n° 1.6).

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Objectifs de l'étude menée en 2016 afin de préparer l'application de l'extension du dispositif VISALE aux demandeurs d'emploi en mobilité résidentielle vers les zones tendues ;
- convention État-UESL et directives de l'UESL relatives à la mise en œuvre du dispositif VISALE ;
- Partenariat entre Action Logement et Pôle Emploi.

[84] L'objectif est de permettre aux jeunes des zones d'emploi peu dynamiques, et plus généralement aux jeunes dont le projet professionnel n'est pas adapté à leur territoire de résidence, de changer de lieu de résidence dans le cadre de leur recherche d'emploi à travers un accompagnement spécifique mis en œuvre par Pôle Emploi et les missions locales.

<u>Proposition n° 3.1</u> : Encourager les solutions innovantes en matière de covoiturage :

- étudier localement l'opportunité de réserver des voies et des aires pour le covoiturage sur les voies urbaines et interurbaines

- encourager le développement des plateformes publiques en ligne pour le covoiturage local

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Le déplacement automobile est le mode de déplacement le plus fréquent pour les actifs, mais il nécessite la détention du permis de conduire et entraîne des coûts substantiels pour les ménages (*cf.* annexe II).

Le covoiturage peut faciliter la mobilité pendulaire de différentes manières :

- en divisant par le nombre de passagers les coûts de transports. L'économie est évaluée, en coûts complets, à 0,33 € par kilomètre par l'Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie (ADEME)[85] ;
- en permettant l'accès au transport de personnes qui ne peuvent pas facilement se rendre sur leur lieu de travail autrement (absence de transports collectifs ou de véhicule personnel).

Le covoiturage peut également constituer un mode de transport adapté aux personnes qui font des allers-retours hebdomadaires de longue distance entre leur domicile principal et leur lieu de travail.

Le développement du covoiturage peut être fluidifié par différents dispositifs :

- les aires de covoiturage. Elles peuvent être proposées par les sociétés autoroutières. Par exemple, VINCI Autoroutes dispose d'un réseau de 1 500 places de covoiturage en France, selon son site internet, surtout à proximité des grandes agglomérations. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte énonce, à son article 53, un engagement des sociétés concessionnaires d'autoroutes à créer et développer des places de covoiturage et à en communiquer l'existence. Les aires peuvent aussi être créées par des collectivités publiques. Par exemple, selon journal Le Télégramme, il est prévu que deux aires de covoiturage soient aménagées par les services du conseil départemental du Finistère à Hanvec[86] ;

[85] *Etude nationale sur le covoiturage de courte distance*, ADEME, Septembre 2015.

[86] *Covoiturages. Deux aires seront aménagées*, Le Télégramme, 30 octobre 2015.

- les voies réservées aux voitures dont le taux d'occupation dépasse un certain seuil, ce qui encourage le covoiturage. Elles n'existent pas en France mais sont répandues dans d'autres pays, par exemple les Etats-Unis. Ainsi, selon l'ADEME[87], dans l'agglomération de Washington, DC, plus de 40 kilomètres de voies sont réservées aux voitures à fort taux d'occupation (on parle de HOV pour « *high occupancy vehicule* ») sur certaines plages horaires. Certaines changent de sens pendant la journée pour s'adapter à la circulation. Il est précisé que le droit d'accès à ces voies est conditionné au nombre de passagers du véhicule (HOV-2 et HOV-3 selon le nombre minimum respectif de passagers) et non spécifiquement au covoiturage. Les dispositifs de HOV sont respectés du fait du montant des amendes. Par exemple, à Houston, l'amende pour la première infraction s'élève à 125 $ puis 250 $ à la seconde, 500 $ à la troisième, 1 000 $ à la quatrième, avec trois points de permis en moins à chaque infraction à partir de la deuxième. En France, en vertu de l'article 52 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les véhicules utilisés en covoiturage peuvent bénéficier de conditions de circulation privilégiées fixées par l'autorité de la police de la circulation ;
- les plateformes de mise en relation par Internet. Certaines sont privées[88] ou créées à l'initiative d'entreprises. Ainsi la société ATMB (Autoroutes et tunnels du Mont Blanc) a participé à la création d'une plateforme gratuite de covoiturage destinée aux étudiants de la vallée de l'Arve. Par ailleurs, les entreprises réunissant plus de 100 salariés sur un même site ont l'obligation, depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, de mettre en place des plans de mobilité avec des programmes d'action à partir du 1er janvier 2018. Ces plans doivent inciter les salariés à utiliser le covoiturage ou les transports en commun. Des collectivités publiques en ont également créé pour le covoiturage de courte distance. Par exemple, une collectivité territoriale comme la communauté urbaine de Lyon a créé en 2009 la plateforme Covoiturage Grand Lyon. Début 2015, 15 000 personnes s'y étaient inscrites. Chaque participant effectuerait en moyenne trois allers-retours par semaine avec la plateforme selon la métropole du Grand Lyon[89]. Les structures intercommunales habilitées à créer des schémas de cohérence territoriale peuvent également créer des plans de mobilité rurale, qui permettent notamment de veiller à la complémentarité entre les transports collectifs, le covoiturage et les modes de transport terrestre non motorisé (article 55 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte).

---

[87] *Etude nationale sur le covoiturage de courte distance*, ADEME, Septembre 2015.

[88] Par exemple Blablacar ou Wayz-Up.

[89] Communiqué de presse de la métropole du Grand Lyon du 12 janvier 2015.

Pour ce type de dispositif, la mission constate que selon les exemples observés au cours de ses investigations, les plateformes locales sont mises en place et gérées soit par une société privée, soit par une collectivité publique, sans qu'il soit possible d'en tirer des conclusions générales en matière de justification de l'intervention publique en la matière. Certaines sources identifiées par la mission estiment que l'intervention publique pourrait se justifier par le fait que le covoiturage de courte distance se développe moins vite que le covoiturage de longue distance car il serait peu rentable, ne mettant en jeu que de petites sommes. Par exemple, d'après les propos de son directeur général[90], la plateforme de covoiturage Blablacar n'étend pas son offre au covoiturage de courte distance car elle considère qu'un conducteur est un peu enclin à modifier son trajet pour accueillir des passagers pour une économie qu'elle estime à seulement six centimes par kilomètres. Cependant, une filiale de la SNCF, iDVRoom, s'insère sur le marché du covoiturage de courte distance depuis septembre 2014, selon Challenge[91]. Hormis cette question de la rentabilité, le CERTU a identifié plusieurs autres facteurs qui freinent le développement du covoiturage[92] :

- la peur de l'inconnu, qui peut être levée par le système de notation développé par certaines plateformes de covoiturage et par la fiabilité de ces plateformes et donc de leurs utilisateurs ;
- le risque d'avoir un empêchement qui va entraver le bon déroulement du covoiturage et désorganiser la journée de travail ;
- l'éparpillement de l'offre, qui peut justifier la création de plateformes clairement identifiées par zones géographiques ;
- la dispersion géographique des covoitureurs ;
- la question de la transaction financière, qui peut être résolue par les plateformes dédiées au covoiturage ;
- le manque d'aires de covoiturage. En effet, selon le CERTU, les aires sont pour le moment souvent inaccessibles en transport en commun.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à faciliter le covoiturage en France à partir de ses trois leviers de développement :

- sur le plan des aires de covoiturage et des plateformes de mise en relation, elle ne suppose pas de réorientation politique car des dispositifs de ce type existent déjà, parfois à l'initiative de collectivités publiques. La difficulté consiste à identifier les besoins localement ainsi que l'existence (ou à l'inverse la carence) d'une initiative privée pour envisager l'intervention d'une collectivité publique ;
- en revanche, la mise en place de voies réservées (ou l'ouverture de voies déjà réservées aux transports en commun et aux taxis) sur les axes de circulations urbains ou interurbains serait une nouveauté et nécessite une réflexion approfondie sur leur mise en place.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La mesure principale consiste à étudier l'opportunité de favoriser le covoiturage à travers le développement des aires et de voies réservées ainsi que de plateformes dédiées :

---

[90] Interview de Frédéric Mazzella (directeur général de BlaBlaCar), La Tribune, 16 octobre 2014.

[91] *Covoiturage : l'offre alléchante de la SNCF avec iDVroom pour contrer Blablacar*, Challenges, 9 décembre 2014.

[92] *Le covoiturage : des pistes pour favoriser son développement*, CERTU, 2013.

- des études sur l'opportunité de développer des aires de covoiturage en milieu urbain pourraient être engagées localement ;
- en ce qui concerne les voies réservées, plusieurs sujets doivent faire l'objet d'études avant une éventuelle mise en place, en distinguant le cas de la circulation urbaine de celui de la circulation interurbaine sur des chaussées à voies séparées :
  - les modalités techniques d'observation et de contrôle du taux d'occupation des véhicules, à l'échelle de chaque véhicule ;
  - le taux d'occupation moyen actuel des véhicules, pour les axes de transit pendulaire, afin de savoir si la réservation de voies aux voitures à plusieurs passagers est pertinente et permettrait réellement, par incidence, le développement du covoiturage.

  Un rapport sur le sujet doit être remis au Parlement par le ministre en charge des transports (DGITM[93]) en 2016 en vertu de l'article 56 de la du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte[94]. Le rapport ne concerne cependant que les autoroutes et les routes nationales comportant deux chaussées de trois voies séparées par un terre-plein central traversant ou menant vers des métropoles. Il serait utile de demander aux administrations compétentes un rapport semblable sur l'opportunité de prévoir des voies réservées aux véhicules à taux d'occupation élevé en milieu urbain, ou l'ouverture des voies déjà réservées aux transports en commun et aux taxis à ces véhicules ;
- les plateformes de covoiturage de courte distance pourraient être développées par les collectivités publiques dans les endroits où cela est justifié (identification d'un besoin et carence de l'initiative privée), après étude détaillée. L'échange de bonnes pratiques ou la mutualisation de logiciels entre collectivités territoriales pourraient contribuer à la mise en place de telles plateformes. Déjà, l'article L. 1241-1 du code des transports, modifié par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, indique que le Syndicat des transports d'Île-de-France peut mettre en place de telles plateformes en cas d'insuffisance de l'offre privée.

Les études d'opportunité mentionnées ci-dessus pourraient être confiées aux services déconcentrés de l'État en charge des transports et de l'emploi (notamment DREAL et DIRECCTE), qui pourraient s'associer le cas échéant aux régions, aux départements, aux grandes municipalités et au Syndicat des transports d'Île-de-France dans le cas de l'Île-de-France.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Instructions ministérielles conjointes des ministres en charge du transport, de l'emploi et de l'économie aux services de l'État déconcentrés concernés.

---

[93] Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

[94] « *Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant l'opportunité de réserver, sur les autoroutes et les routes nationales comportant deux chaussées de trois voies séparées par un terre-plein central et traversant ou menant vers une métropole, une voie aux transports en commun, aux taxis, à l'auto-partage, aux véhicules à très faibles émissions et au covoiturage. Il présente des propositions sur les modalités de contrôle du caractère effectif du covoiturage. Il évalue également l'impact que de telles mesures sont susceptibles de produire en termes de décongestion de ces routes selon les heures de la journée. Ce rapport propose les mesures législatives ou réglementaires permettant de lever les freins au déploiement des opérations opportunes.* ».

<u>Proposition n° 3.2</u> : Faciliter le développement du télétravail

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Le travail à distance apparaît comme un moyen de favoriser la mobilité sur le territoire en allégeant les coûts de déplacement des personnes dont le lieu de travail est situé loin du domicile et en facilitant la décision de prise d'emploi à distance pour les personnes qui ne veulent ou ne peuvent pas déménager (*cf.* annexe IV). Actuellement, selon le Conseil d'orientation pour l'emploi, l'économie française compterait 15 % de télétravailleurs[95], ce chiffre étant à considérer avec prudence étant donné la difficulté associée à la mesure de cette forme d'emploi. La mission note à ce propos que la connaissance statistique de la réalité du télétravail n'est pas satisfaisante à ce jour, notamment en raison des différentes réalités que recouvre cette notion (au-delà du télétravail tel qu'il est défini à l'article L. 1222-9 du code du travail).

D'une part, certains facteurs juridiques pourraient potentiellement freiner le développement du travail à distance :

- l'annulation de plusieurs conventions collectives sur le forfait-jour par la Cour de cassation, au titre de la protection de la protection de la santé et de la sécurité des salariés (Cass. soc., 29 juin 2011), peut être de nature à introduire une insécurité juridique quant au respect de l' obligation pour les employeurs de contrôler de l'amplitude et de la charge de travail. Cette insécurité pourrait dissuader le développement du télétravail chez cette catégorie de salariés – le forfait-jour étant réservé aux travailleurs autonomes et ne couvrant que partiellement le champ des salariés concernés par le télétravail ;
- le télétravail pose des questions de respect des règles concernant la sécurité, la santé et l'hygiène sur le lieu de travail, qui s'appliquent dans leur intégralité au télétravail[96]. Certaines ne paraissent pas toujours adaptées ;
- de plus, la présomption de responsabilité de l'employeur pour les accidents ayant lieu sur le lieu de travail pose question[97] et est une source d'insécurité juridique pour les entreprises du fait de l'imbrication possible entre vie professionnelle et vie privée du télétravailleur.

[95] *Evolution des formes d'emploi*, COE, 2014.

[96] Par exemple, selon l'article R. 4214-3 du code du travail : *« Les planchers des locaux sont exempts de bosses, de trous ou de plans inclinés dangereux. Ils sont fixes, stables et non glissants » et selon l'article R. 4214-2 : « Les surfaces des planchers, des murs et des plafonds sont conçues de manière à pouvoir être nettoyées ou ravalées en vue d'obtenir des conditions d'hygiène appropriées »*.

[97] Bruno Mettling, 2015, op. cit.

D'autre part, le télétravail peut comporter des désavantages pour le travailleur et pour l'entreprise, et notamment l'effacement du sentiment d'appartenance à une entité et un possible isolement. Le domicile des salariés ne rassemble par ailleurs pas toujours les conditions nécessaires pour être un lieu de travail. Pour répondre à ces problèmes, des espaces spécifiques extérieurs au domicile du télétravail ont été créés. Il s'agit des télécentres et des espaces de *co-working*. Les télétravailleurs peuvent ainsi utiliser un lieu de travail à proximité de chez eux. Cela permet d'éviter leur sentiment d'isolement et de réunir en un lieu unique les infrastructures nécessaires à la réalisation du travail. Ces espaces permettent aussi aux télétravailleurs d'exécuter leur travail dans un local conforme aux prescriptions du code du travail, ce qui n'est pas nécessairement le cas de leur domicile. Enfin, ils clarifient la responsabilité de l'employeur en cas d'accident du travail, la présomption d'imputabilité à l'employeur s'appliquant pour un accident intervenu sur le site[98]. Ils apportent donc une meilleure sécurité juridique aux entreprises employant des télétravailleurs.

Les télécentres, urbains ou ruraux, réunissent des télétravailleurs. Les espaces de *co-working* ciblent prioritairement les travailleurs indépendants ou les TPE[99]. Il y en avait 230 en France en octobre 2014[100]. Le coût d'un poste de travail est assez faible. Par exemple, à l'espace de *co-working* « Sceaux Smart » de Sceaux, le coût payé par l'utilisateur d'un poste basique dans un espace ouvert est de 15 € par jour[101]. Des marges de progrès sont possibles dans la création de ces espaces, la Caisse des dépôts et des consignations notant par exemple que les télécentres urbains sont encore peu développés[102]. En Île-de-France, selon le Conseil régional[103], il y aurait, en 2014, 64 télécentres et espaces de *co-working* en activité. Or, la Caisse des dépôts et consignations estimait en 2011 que la satisfaction de l'essentiel de la demande francilienne nécessiterait un réseau de 200 espaces à l'horizon 2020[104]. La Caisse des dépôts et consignations, citant les études de cabinets privés, énonce qu'en 2013, 80 % des télétravailleurs travaillaient encore à domicile[105]. Jusqu'ici, ces espaces ont pu être créés dans des bureaux vacants des collectivités territoriales[106]. Une piste de réflexion pourrait être de créer de tels centres dans les bureaux vacants de l'État : en 2013, selon le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, celui-ci détenait 594 000 mètres carrés de bureaux vacants.

Le Gouvernement a annoncé le 13 mars 2015 l'élaboration d'un plan national de déploiement du télétravail avec les associations d'élus et les partenaires sociaux dans le cadre du comité interministériel aux ruralités. La mise en œuvre de ce plan est peu avancée, une première réunion de travail ayant été annoncée lors de la réunion du comité du 14 septembre 2015.

La « feuille de route » de la conférence sociale du 19 octobre 2015 prévoit par ailleurs que le Gouvernement invite les partenaires sociaux *« à revoir le régime du télétravail en révisant l'ANI de 2005 sur le sujet, qui doit être adapté pour tenir compte des nouvelles formes du télétravail (« coworking », nomadisme et télémanagement) et veiller à la préservation de la dimension collective du travail »*.

---

98 Bruno Mettling, 2015, op. cit.

99 *Rapport d'étude : Les externalités des télécentres*, Caisse des dépôts et des consignations, 2014.

100 Guides, Caisse des dépôts et des consignations, 2015.

101 Site de Sceaux Smart.

102 Caisse des dépôts et des consignations, 2014, op. cit.

103 Site du Conseil régional d'Île-de-France.

104 *Les enjeux territoriaux du déploiement des télécentres en France*, Caisse des dépôts et des consignations, 2011.

105 Caisse des dépôts et des consignations, 2014, op. cit.

106 *Télécentres et Tiers-lieux, un guide pour les collectivités territoriales,* Caisse des dépôts et des consignations, IT 77, Région Île-de-France et La Fonderie, 2015.

2. Objectif de la proposition

L'objectif de la proposition est de faciliter la mise en œuvre du télétravail en levant les obstacles qui pourraient s'opposer à son développement. La proposition comprend deux dimensions :

- s'assurer que la mise en place du télétravail ne pose pas de problème de sécurité juridique en demandant au Ministère du Travail d'évaluer la faisabilité de certaines propositions existantes ;
- recenser les dispositifs de soutien aux « tiers-lieux » mis en place par les collectivités territoriales, puis étudier localement les besoins et la manière d'encourager leur développement là où ils seraient utiles et où l'initiative privée n'intervient pas, afin de lever les freins au télétravail que sont le manque d'infrastructures, le sentiment d'isolement des personnes concernées et l'insécurité juridique liée à l'environnement de travail.

3. Modalités de mise en œuvre

À titre liminaire, il serait utile de lancer une étude sur la réalité du travail à distance sous toutes ses formes, ainsi que sur les potentialités et le rythme de développement du télétravail et sur la proportion de salariés intéressés par le travail à distance et que divers obstacles empêchent d'en bénéficier. La partie statistique pourrait être confiée à l'INSEE et à la DARES et la partie prospective à France Stratégie.

La mission a relevé la proposition du rapport « *Transformation numérique et vie au travail* » rédigé par M. Bruno Mettling sur la sécurisation du forfait-jour, qu'elle trouve pertinente. La proposition n° 11 du rapport suggère en effet de sécuriser le forfait-jour en :

- modifiant l'article L. 3121-39 du code du travail en énonçant les précisions qui doivent figurer dans un accord collectif pour satisfaire aux exigences de respect de la santé ;
- ajoutant à l'article L. 3121-46 une définition de la charge de travail, son suivi et un droit d'alerte individuel.

Le rapport annuel 2014 de la Cour de cassation préconise également d'énoncer dans la loi les exigences auxquelles doit répondre la convention collective qui prévoit la conclusion de conventions individuelles de forfaits en jours en ce qui concerne la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Deux autres propositions du rapport « Transformation numérique et vie au travail » pourraient permettre de faciliter le développement du télétravail :

- la proposition n° 26 suggère de diffuser les bonnes pratiques de l'organisation du travail à distance ;
- la proposition n° 28 suggère de clarifier par accord d'entreprise la question de l'imputabilité en cas d'accident du travail à distance.

La mission recommande que les services du ministère du travail étudient prochainement la possibilité opérationnelle de mise en œuvre de ces propositions.

En ce qui concerne les télécentres et les espaces de *co-working*, la proposition n° 27 du rapport « *Transformation numérique et vie au travail* » propose de développer des tiers-lieux pour l'accueil des télétravailleurs, en lien avec les collectivités territoriales. Ces lieux tendent à se développer avec le soutien des collectivités locales. En l'état de ses investigations, la mission ne dispose pas des moyens de déterminer si le développement de l'offre répond aux besoins et nécessite un soutien plus organisé au niveau national. Il serait dans un premier temps utile de recenser les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités et d'évaluer les besoins puis, le cas échéant le parc de bureaux vacants appartenant à des collectivités publiques et pouvant être reconvertis en espaces de télétravail, selon des modalités à définir. Ces travaux pourraient être demandés aux services déconcentrés de l'État ou de la Caisse des dépôts, qui détient une expertise sur le sujet, ou à des prestataires externes.

Ces travaux s'inscriraient dans le cadre du plan de national de déploiement du télétravail annoncé par le gouvernement.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Construction et mise en œuvre du plan national de déploiement du télétravail à partir :
  - d'études générales sur le travail à distance à l'INSEE, à la DARES et à France Stratégie ;
  - d'un bilan sur les besoins locaux et les dispositifs de soutien existants en matière de télécentres ;
  - d'étude de faisabilité opérationnelle des propositions existantes visant à faciliter le développement du travail à distance aux services du ministère du travail.

<u>Proposition n° 3.3</u> : Publier en temps réel des informations complètes sur les places dans les structures collectives d'accueil de la petite enfance, continuer à développer l'information en ligne sur tous les « modes de garde formels » et à développer les plateformes de mise en relation des parents avec les professionnels de la petite enfance

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

La garde des enfants en bas âge peut constituer un obstacle à la mobilité (*cf.* annexe II). Le taux de couverture des enfants de moins de trois ans par la capacité d'accueil des modes de garde formels (assistants maternels, structures collectives d'accueil, gardes à domicile non familiales, école préélémentaire) s'élève à 54 %[107] en 2012. Bien qu'une partie des enfants soient gardés en dehors de ces modes de garde, des parents confrontés à une potentielle mobilité peuvent craindre de ne pas trouver de mode de garde sur leur nouveau lieu de résidence. Cette crainte est renforcée dans certaines territoires de destination où existent des tensions sur les capacités d'accueil ; les chiffres régionalisés des taux de couverture sur le territoire français indiquent une relative hétérogénéité (supérieurs à 66 % dans l'ensemble des départements de la Bretagne mais inférieurs à 36 % en Corse par exemple).

Une meilleure information peut permettre de donner une vision exacte des solutions de garde envisageables dans le territoire de destination des parents en mobilité, et faciliter leurs démarches. Pour cela, des dispositifs d'information et de mise en relation entre les parents et les professionnels de la petite enfance ont été mis en ligne :

- la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a mis en place le site Internet *« mon-enfant.fr »* pour conseiller les parents, les aider dans leurs recherches et pour trouver une solution d'accueil, que ce soit dans une structure collective ou auprès d'un professionnel de la petite enfance. Les parents peuvent renseigner un module de recherche en ligne et reçoivent une liste de solutions d'accueil potentielles :
  - les structures collectives (notamment les crèches) sont indiquées avec le nombre total de berceaux (places) mais le nombre de berceaux disponibles n'est pas précisé. Il ne présente pas non plus d'informations sur les dates des commissions d'attribution ou le nombre de place à pourvoir lors de ces commissions (au 19 novembre 2015) ;
  - le site permet également de trouver les coordonnées d'assistants maternels mais pour certains d'entre eux la disponibilité n'est pas indiquée, ni certaines informations utiles (telles que l'âge des enfants pouvant être accueillis, les jours et horaires travaillés) ; en outre, ces listes ne sont pas exhaustives et dans certains départements, les listes ne sont pas encore disponibles au 19 novembre 2015.

  La mission note que le module de recherche permet de faire une requête sur la base d'une distance géographique (« rayon de recherche ») qui permet de ne pas limiter les solutions proposées aux communes renseignées ;
- plusieurs institutions publiques ou parapubliques[108] ont mis en place la plateforme *« net-particulier.fr »* sous l'égide du ministère des affaires sociales, dont l'objectif est de permettre la mise en relation des employeurs et des salariés de services aux particuliers, notamment de garde d'enfants ;

[107] Haut conseil de la famille (HCF), « *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants* », 10 septembre 2015.

[108] Notamment Pole-Emploi, FEPEM, IRCEM, URSSAF, Pajemploi, CNAM, CNAF.

- il existe également des sites Internet privés, par exemple « *garder-mes-enfants.fr* », qui permet notamment de trouver des assistants maternels ;
- il existe également des plateformes locales permettant de mettre en relation l'offre et la demande de garde d'enfants : à la différence des sites d'information, ces sites permettent aux parents de déposer des demandes qui peuvent être consultées par les professionnels de la petite enfance. À Paris, la mairie a ainsi mis ligne le site « *Les Tribus de Paris* »[109]. De la même manière, le site privé « *La Figolette* » aide les parents de Marseille et d'Aix-en-Provence à trouver une solution de garde. Ces différents sites ne répertorient cependant pas les berceaux en crèche, ce qui limite leur efficacité. Par ailleurs, certaines grandes villes ne semblent pas avoir de site dédié. Par exemple, la mission n'a pas trouvé de tel site pour les villes de Nice, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Rennes, Reims, Toulon, Brest, Grenoble, Rouen, Orléans, Mulhouse, Limoges, Besançon et Saint-Etienne[110] ;

La mission note que la responsabilité de l'accueil des moins de trois ans est partagée entre différents acteurs[111] :

- l'État fixe la réglementation, les orientations générales et le cadrage financier ;
- la branche famille de la sécurité sociale accorde des subventions pour le fonctionnement et l'investissement des structures d'accueil et de leurs partenaires. Les CAF versent aussi, parmi les différentes prestations de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), un complément de libre choix du mode de garde (CMG) aux parents ;
- les régions sont responsables, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de la formation des infirmières puéricultrices, des auxiliaires de puériculture et des éducateurs de jeunes enfants. Le président du conseil régional agrée les directeurs des instituts de formation et la région est chargée de leur fonctionnement lorsqu'ils sont publics et peut y participer lorsqu'ils sont privés. La région peut également verser des aides aux étudiants ;
- les départements ont des compétences assez larges. Le département agrée les assistants maternels (article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles) et les établissements d'accueil (article L. 2324-1du code de la santé publique) et le service de la protection maternelle et infantile (PMI) contrôle leur activité ;
- les communes exercent une compétence facultative en la matière avec leurs établissements publics définis aux articles L. 123-4 à L. 123-8 du code de l'action sociale et des familles. Elles assurent la gestion de la plupart des établissements d'accueil, contribuent à leur fonctionnement et à leur investissement et versent des subventions aux organismes d'accueil privés.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à faciliter la mobilité des ménages comportant des enfants en bas âge :

- **s'agissant des structures collectives**, en publiant en ligne les disponibilités dans les crèches et les haltes-garderies en temps réel, ainsi que d'autres informations (données synthétiques sur les ménages ayant obtenu récemment une place dans chaque commission d'attribution ; dates des prochaines commissions d'attribution et nombre de berceaux à pourvoir et de demandeurs) ;

---

[109] https://lestribus.paris.fr.

[110] Résultat d'une recherche Internet en utilisant les mots clés « garde d'enfants » suivi du nom de chaque ville, 5 décembre 2015.

[111] Cour des comptes, 2013.

- **s'agissant de la mise en relation avec un professionnel de la petite enfance**, en poursuivant le développement des plateformes publiques ou parapubliques. Au niveau local, la création d'une nouvelle plateforme publique ne devrait être envisagée que lorsqu'aucune initiative privée n'existe et que les plateformes nationales ne répondent pas pleinement au besoin exprimé localement ;
- **pour tous les modes de garde**, en permettant d'accéder aux informations en ligne sur la base d'une requête portant sur la commune, l'agglomération ou le département, ou sur une distance géographique.

Cette proposition ne suppose pas de réorientation de la politique de garde d'enfants mais consiste à :

- augmenter la transparence et l'information sur l'offre existante en matière de structures collectives ;
- continuer le développement des plateformes de mise en relation entre parents et professionnels de la petite enfance.

La mise en œuvre d'une telle proposition devra être articulée au projet de Pôle Emploi et de la CNAF relatifs à l'élaboration d'une application permettant d'informer les demandeurs d'emploi sur les lieux d'accueil ponctuels de jeunes enfants (*cf.* fiche de proposition 1.5).

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Les recommandations formulées par la mission reposent sur le dialogue entre l'État et la CNAF et les acteurs locaux de la petite enfance, notamment les départements (en matière d'assistants maternels) et les communes (en matière de structures collectives d'accueil) :

- la première recommandation consiste à encourager la publication en ligne et en temps réel d'informations à jour relatives aux crèches et haltes-garderies, par exemple sur le site *« mon-enfant.fr »* : le nombre de berceaux disponibles dans chaque crèche ainsi que des informations synthétiques sur le profil des parents des enfants précédemment acceptés en crèche par chaque commission d'attribution situation familiale (nombre d'enfants, âge des enfants, commune ou arrondissement d'habitation et fourchette de revenus), informations sur les prochaines commissions d'attribution (nombre de berceaux à pourvoir et de demandeurs).

  Les informations nécessaires ne peuvent être fournies sur un rythme régulier que par les communes, collectivités gestionnaires des structures collectives d'accueil de la petite enfance, ce qui implique que les caisses des allocations familiales (CAF) puissent les encourager à participer au dispositif ;
- la seconde recommandation consiste à :
  - continuer d'enrichir les informations apportées par le site *« mon-enfant.fr »* et le site *« net-particulier.fr »* ;
  - encourager la participation des professionnels de la petite enfance qui ne sont pas inscrits sur ces plateformes. Les départements, avec qui les services déconcentrés de l'État dans les départements pourront établir un dialogue sur ce sujet, sont à ce titre un acteur clef du dispositif ;
  - s'assurer que ces plateformes couvrent tout le territoire avec la même qualité d'information et parfaire les fonctionnalités de ces plateformes (par exemple en matière de critère géographique de recherche).

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Dialogue entre le ministère des affaires sociales et la CNAF (ainsi que les services déconcentrés de l'État dans les départements et les CAF) et les acteurs locaux de la petite enfance, notamment départements et communes.

<u>Proposition n° 3.4</u> : Développer l'accueil personnalisé pour les enfants qui changent d'établissement scolaire en raison de la mobilité géographique de leurs parents

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Les mobilités professionnelles peuvent entraîner un changement d'établissement scolaire en cours d'année, ce qui est susceptible de constituer un frein à la mobilité. En effet :

- les enseignants ne progressent pas nécessairement dans le programme officiel au même rythme et un élève changeant d'établissement en cours d'année risque d'accuser un retard dans certaines matières ;
- un élève peut avoir des difficultés à s'habituer aux cours de professeurs employant des méthodes pédagogiques différentes s'il change d'établissement pendant l'année scolaire ;
- un élève peut être réticent à l'idée de quitter ses camarades de classe pour changer d'établissement.

Ce frein peut aussi exister pour les changements d'établissements d'une année scolaire à l'autre au sein d'un même cycle.

Une étude sur un panel de collégiens montre qu'un élève sur cinq change d'établissement au cours de sa scolarité au collège[112]. Cette étude montre également que 37 % de ces changements s'expliquent par des déménagements. Autre élément notable mis en lumière par cette étude, une part substantielle des changements s'expliquerait par des différences entre établissements ressenties par les parents, ce qui montre qu'un changement d'établissement d'une année scolaire à l'autre peut générer des inquiétudes[113].

Ces phénomènes pourraient constituer l'une des explications au fait qu'avoir des enfants est corrélé, *toutes choses égales par ailleurs*, à une moindre mobilité, ce que démontre l'étude de l'INSEE réalisée pour le compte de la mission (*cf.* annexe III).

La mission note qu'il existe des dispositifs relativement souples, à l'échelle des établissements, permettant d'accompagner les élèves à divers titres. Cet accompagnement consiste notamment en des heures d'aides supplémentaires effectuées par petit groupe et en dehors des heures de classes. Il s'inscrit dans une démarche d'individualisation pédagogique, qui consiste à adapter l'enseignement aux besoins et aux difficultés individuelles des élèves. Depuis 2008, différents dispositifs de ce type ont été développés :

- l'accompagnement éducatif, initié par la circulaire n° 2008-081 du 5 juin 2008 concerne les élèves volontaires d'écoles élémentaires publiques de l'éducation prioritaire et des collèges publics. Ils sont réalisés par petits groupes d'élèves et durent deux heures par jour. Quatre modalités sont possibles :
  - aide aux devoirs et aux leçons ;
  - sport ;
  - pratique culturelle et artistique ;
  - langues vivantes ;

[112] Note d'information n° 32, octobre 2015, « *Un élève sur cinq change d'établissement au cours de sa scolarité au collège* », direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Éducation nationale.

[113] Parmi les causes du changement d'établissement, 23 % seraient liées au « manque de discipline et de sécurité », 18 % au « manque d'aide », 10 % au « niveau jugé peu élevé » et 4 % au « niveau jugé trop exigeant ».

- dans l'enseignement primaire, une aide personnalisée de deux heures par semaine avait été mise en place en 2008 (circulaire n° 2008-082 du 5 juin 2008), en même temps que des stages de remise à niveau. L'aide personnalisée peut avoir lieu le matin avant les cours, le midi ou le soir. Les deux heures peuvent être consécutives. Elle est réalisée par le maître de classe après accord des parents. Les stages sont répartis entre les vacances de printemps, la première et la dernière semaine des vacances d'été et comprennent trois heures d'enseignement quotidien de français ou de mathématiques par groupe de 5 ou 6 élèves. à partir de la rentrée 2013 en primaire, des activités pédagogiques complémentaires remplacent l'ancienne aide personnalisée (décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 et circulaire n° 2013-017 du 6 février 2013). Leur volume est d'une heure par semaine, en groupes restreints d'élèves. Elles prennent trois formes :
  - aide aux élèves en difficulté ;
  - aide au travail personnel ;
  - activités prévues par un projet d'école ;
- en classe de sixième, il existe également un accompagnement personnalisé de deux heures par semaine par groupes (circulaire n° 2011-118 du 27 juillet 2011). Il permet d'aider l'élève à organiser son travail pour le collège et fournit un soutien et un approfondissement. L'enseignement est assuré par un professeur du collège, des écoles, des sections d'enseignement général et professionnel adapté ou des unités localisées pour l'inclusion scolaire ;
- au lycée professionnel, l'accompagnement personnalisé existe depuis la rentrée 2009 (arrêté du 10 février 2009) avec 210 heures dédiées sur 3 ans. Ce dispositif s'adresse aux élèves selon leurs besoins et leurs projets personnels. Il peut s'agir de soutien, d'aide individualisée, de tutorat, de modules de consolidation ou de tout autre mode de prise en charge pédagogique ; depuis 2010, au lycée général et technologique (circulaire n° 2010-013 du 29 janvier 2010 pour la classe de seconde, étendue à la classe de première en 2011 et à celle de terminale en 2012) l'accompagnement personnalisé a été mis en place à raison de deux heures hebdomadaires dans une perspective d'accompagnement, d'approfondissement ou encore d'orientation. Pour les trois voies de formation, l'accompagnement personnalisé offre une réponse complémentaire à ceux qui rencontrent des difficultés dans une matière, d'acquisition des méthodes de travail et d'accompagnement du projet d'orientation. Il est organisé par petits groupes selon les besoins. Des stages pendant les vacances sont également possibles, afin d'éviter les redoublements et de faciliter les réorientations. Un tutorat est également prévu.

Ces différents dispositifs pourraient être utilisés pour faciliter les changements d'établissement en cours d'année, les établissements scolaires bénéficiant d'une certaine flexibilité dans leur mise en œuvre.

Le ministère de l'Éducation nationale a par ailleurs indiqué à la mission qu'il existe un certain nombre d'interlocuteurs internes aux établissements scolaires qui peuvent être amenés à accompagner les nouveaux élèves (dirigeants d'établissements, conseillers principaux d'éducation, professeurs principaux, professeurs et délégués de classe), sans qu'il soit possible à ce jour de porter une appréciation générale sur la qualité effective de l'accueil, qui dépend de chaque établissement.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à réduire les freins potentiels associés aux changements d'établissements. Cela implique :

- d'offrir aux élèves concernés la possibilité de bénéficier des outils d'accompagnement personnalisé, et de promouvoir cette possibilité auprès des établissements et des élèves comme des parents d'élèves ;

- d'encourager la qualité de l'accueil des nouveaux arrivants.

Cette proposition n'implique pas de réorientation significative de la politique d'accueil et d'accompagnement actuelle. Il s'agit en effet d'ajouter les changements d'établissement parmi les difficultés à traiter dans le cadre de l'accompagnement personnalisé et de sensibiliser les interlocuteurs des élèves en mobilité géographique dans leur nouvel établissement. Ceci répond à deux objectifs :

- mieux intégrer les enfants connaissant un déménagement dans leur nouvel établissement scolaire ;
- rassurer les parents quant aux conséquences de leur mobilité professionnelle.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La mesure principale se compose de deux volets :

- ajouter, dans les objectifs de l'accompagnement éducatif, des activités pédagogiques complémentaires, des accompagnements personnalisés de la sixième et du lycée, l'adaptation des élèves en mobilité géographique au programme scolaire déjà abordé dans l'établissement d'accueil et aux méthodes pédagogiques de leurs nouveaux enseignants. En complément, il est recommandé de promouvoir cette mesure auprès des parents d'élèves pour les rassurer en cas de mobilité.

  D'une part, les enseignants des dispositifs d'accompagnement pourront aider les élèves à rattraper d'éventuels retards dans les programmes scolaires. D'autre part, ils pourront les accompagner en cas de différence de méthodes pédagogiques ou d'organisation du travail par rapport à leur ancien établissement. Cet accompagnement pourra également intervenir en début d'année avec des élèves originaires d'autres établissements. D'un point de vue financier, cette mesure ne requiert pas de moyens supplémentaires, mais uniquement une allocation de certaines heures à des élèves en mobilité et volontaires.

  Par ailleurs, la mise en œuvre de cette mesure nécessite une communication afin d'informer les parents de son existence et donc de les rassurer sur la question de la scolarité de leurs enfants en cas de possibilité de mobilité. Cette communication peut être réalisée par une campagne sur le site du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la Recherche et sur le site « *Eduscol* », ainsi que par un affichage dans l'ensemble des établissements d'enseignement scolaire ;
- sensibiliser l'ensemble des interlocuteurs amenés à jouer un rôle dans l'accueil des nouveaux élèves à la problématique des mobilités géographiques, afin qu'ils contribuent à l'adaptation rapide des nouveaux arrivants : dirigeants d'établissements, conseillers principaux d'éducation (CPE), professeurs principaux, professeurs et délégués de classe formés par les CPE.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Ajout d'une thématique « mobilité » aux circulaires de la rentrée 2016, pour sensibiliser spécifiquement l'ensemble des responsables d'établissements à cette problématique, promouvoir un accueil de qualité des élèves nouvellement arrivés par l'ensemble des interlocuteurs concernés au sein des établissements et encourager l'allocation d'une partie des heures d'accompagnement personnalisé (sous ses différentes formes) à l'aide à l'adaptation des élèves en mobilité ;
- Action de communication du ministère de l'Éducation nationale (site Internet, affichage, informations de rentrée).

<u>Proposition n° 4.1</u> : Encourager, pour les élèves scolarisés dans les filières professionnelles, les périodes de formation en milieu professionnel à distance de leur domicile

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

En moyenne, les jeunes sont plus mobiles que les autres tranches d'âge. Ce phénomène s'explique par le fait qu'ils ont généralement moins de freins observables à la mobilité (ils sont moins souvent propriétaires ou responsables d'une famille). Néanmoins, de fortes disparités de mobilité existent entre les catégories socio-professionnelles (*cf.* annexe III) et tous les jeunes n'ont pas l'occasion de faire l'expérience de la mobilité géographique, alors que cette mobilité est valorisée dans les débuts de carrière et qu'elle pourrait permettre à certains d'entre eux d'accroître leurs perspectives d'insertion et d'emploi à l'issue de leur formation initiale. Par ailleurs, les acteurs de l'insertion et de la mobilité soulignent l'existence de « freins cognitifs » à la mobilité qui pourraient ancrer durablement certains jeunes sur leur territoire.

La formation initiale constitue en outre une période privilégiée pour offrir aux jeunes un « apprentissage de la mobilité ». En particulier, les filières professionnelles organisées par l'Éducation nationale comportent des périodes de formation en milieu professionnel et constituent un terrain propice à l'expérience de mobilité géographique temporaire, permettant l'apprentissage des savoir-faire associés à la mobilité (transports, vie dans un lieu nouveau, autonomie, levée des freins cognitifs). À titre d'exemple, les formations sous statut scolaire préparant au baccalauréat professionnel[114] comportent 22 semaines de périodes de formation en milieu professionnel (PFMP) et les formations menant au certificat d'aptitude professionnel comportent entre 12 et 16 semaines en entreprise[115]. Ces formations concernent un nombre substantiel de jeunes : par exemple, lors de la session 2015, 219 272[116] candidats se sont présentés à l'examen du baccalauréat professionnel.

De manière plus générale, l'ensemble des diplômes de l'enseignement professionnel sous statut scolaire (CAP, baccalauréat professionnel, brevet des métiers d'art, mention complémentaire) ou sous statut d'étudiant (brevet de technicien supérieur) comportent des périodes de formation et de mise en application des savoirs en entreprise.

Enfin, la mission note que depuis 2014, le ministère de l'Éducation nationale a souhaité permettre et encourager des mobilités de longue distance en prévoyant qu'une partie de la formation et des périodes en entreprise du baccalauréat professionnel puissent être réalisées dans d'autres pays membres de l'Union européenne et que cette mobilité soit reconnue dans la certification.

[114] Arrêté du 10 février 2009 relatif aux enseignements dispensés dans les formations sous statut scolaire préparant au baccalauréat professionnel (ministre de l'Éducation nationale), article 6.

[115] Le brevet d'études professionnelles (BEP) est aujourd'hui considéré comme un diplôme intermédiaire dans la voie menant au baccalauréat professionnel.

[116] Source : note d'information n° 24 de juillet 2015 (DGESCO).

2. Objectif de la proposition

L'objectif est de permettre aux jeunes en scolarité de faire une expérience de la mobilité dans un cadre académique. Une telle expérience vise à lever les freins cognitifs à la mobilité et plus largement, à offrir aux jeunes un apprentissage de la mobilité qui deviendrait ainsi une de leurs compétences utilisables tout au long de leur vie professionnelle.

La présente proposition cible spécifiquement les filières de la formation initiale professionnelle pour tirer parti des périodes de stage et de formation en milieu professionnel, qui représentent une opportunité pour faire cet apprentissage de la mobilité. Les nouveaux « pôles de stages » et « campus des métiers et des qualifications » offrent par ailleurs un cadre institutionnel dans lequel cet apprentissage de la mobilité peut être organisé.

Le périmètre géographique de la présente proposition est relativement modeste, puisque ce sont principalement des expériences de mobilité d'ampleur infrarégionale (plus précisément, au sein de l'académie) qui sont promues.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La proposition consiste à **organiser des périodes de stage ou de formation en milieu professionnel à distance du domicile des élèves, dans une autre ville de l'académie**. Il est proposé que ces mobilités temporaires soient organisées au sein des académies et que leur développement devienne l'un des objectifs des recteurs d'académie. La mise en œuvre de cette proposition ne peut intervenir qu'au niveau territorial (académie) et ses modalités opérationnelles ne devraient pas être uniformes mais refléter les contextes locaux.

Des structures nouvellement mises en place par le ministère de l'Éducation nationale pourraient être mobilisées pour mettre en œuvre cette proposition :

- les pôles de stages ont été institués par la circulaire 2015-035 du 25 février 2015 et sont déployés à la rentrée scolaire 2015. La circulaire précise qu'ils réunissent, *« sur un territoire donné, un ensemble d'établissements publics locaux d'enseignement, d'acteurs du monde éducatif, professionnel et associatif en vue d'assurer un accès équitable et de qualité à des stages et des périodes de formation en milieu professionnel (PFMP), aux élèves de collège et de la voie professionnelle, aux apprentis et aux étudiants de section de technicien supérieur. »* Ils ont vocation *« à développer et mutualiser les offres de stages et de PFMP, à capitaliser et diffuser les bonnes pratiques et à fédérer les compétences et les ressources ».* Un animateur est désigné à la tête des pôles de stages. La mission note que ces pôles peuvent être organisés selon un modèle territorial (regroupant les acteurs et établissements d'un territoire infra-académique) ou bien selon un modèle par filière professionnelle (couvrant tout le territoire de l'académie). La deuxième option semble être plus adaptée à la mise en œuvre de mobilités géographiques pendant les stages : en effet, elle peut permettre des échanges de stages ou de PFMP entre les élèves venant de différents territoires infra-académiques, à travers la mutualisation des offres de stage au sein d'une filière et d'une académie. Les animateurs des pôles de stages pourraient voir figurer parmi leurs objectifs, par déclinaison de l'objectif du recteur, la promotion et l'organisation de tels échanges, permettant une mobilité géographique temporaire des élèves, auprès de l'ensemble des établissements et des responsables associés au pôle ;

- les campus des métiers et des qualifications[117] sont *« des pôles d'excellence offrant une large gamme de formations afin de mieux adapter l'offre de formation professionnelle aux besoins des territoires, d'anticiper et d'accompagner les mutations économiques et technologiques »*. Ces réseaux d'acteurs, pilotés conjointement par le président du conseil régional et le recteur d'académie, pourraient constituer un cadre adéquat pour mobiliser des ressources nécessaires aux stages et périodes de formation en milieu professionnel à distance du domicile des élèves, en particulier des solutions d'hébergement (notamment les internats rattachés à des établissements d'enseignements professionnel ou général, les chambres dans les résidences étudiantes, voire la mobilisation de logements sociaux vacants le cas échéant).

Du point de vue financier, les modalités d'organisation locale doivent viser à mettre en œuvre cette proposition à moindre coût. Les coûts associés au logement temporaire des jeunes bénéficiaires devraient être limités par la mobilisation de logements temporairement vacants ; la prise en charge du coût associé au transport vers et depuis le lieu de stage ou de formation en entreprise doit faire l'objet d'un redéploiement de crédits au sein du budget des académies ou d'une recherche de crédits issus de fonds tels que le fonds d'expérimentation pour la jeunesse ou le Fonds social européen[118].

Une expérimentation sur un nombre restreint de régions pourrait être menée à partir de la rentrée 2016.

À terme, cette proposition pourrait dépasser le cadre de l'enseignement professionnel sous statut scolaire et concerner également l'apprentissage, qui a vocation à être mis en relation au sein des campus des métiers.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Circulaire du ministre de l'Éducation nationale ;
- Lettre de mission des recteurs d'académie ;
- Promotion de la mobilité géographique temporaire sur le site Internet de l'Éducation nationale et au sein des établissements concernés.

[117] Décret n° 2014-1100 du 29 septembre 2014, portant création du label « campus des métiers et des qualifications ».

[118] Dont les objectifs sont cohérents avec la présente proposition : « *adapter les travailleurs et les entreprises aux évolutions économiques ; favoriser le retour et le maintien dans l'emploi ; intégrer les personnes défavorisées et lutter contre les discriminations dans l'emploi ; améliorer le système d'éducation et de formation ; promouvoir les partenariats et renforcer la capacité des services publics, des partenaires sociaux et des ONG en matière d'accès au marché du travail.* ».

<u>Proposition n° 4.2</u> : Proposer un nouveau dispositif d'aide à la mobilité, sous forme expérimentale, pour permettre à de jeunes demandeurs d'emploi, en fonction de leur profil et de la pertinence de leur projet, de rejoindre des zones d'emploi plus prometteuses dans le cadre de leur recherche d'emploi

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Le territoire national se caractérise par des disparités très fortes en matière de situation du marché du travail d'un département à l'autre et d'une zone d'emploi à l'autre (*cf.* annexe III), que cette situation soit mesurée à l'aune du taux de chômage, des durées de chômage ou des créations d'emploi. Il apparaît par ailleurs que ces disparités sont pérennes : le taux de chômage des zones d'emploi en 2014 est très fortement corrélé au taux chômage de 2003. Par ailleurs, le rapprochement des données migratoires produites par l'INSEE à partir du nouveau répertoire statistique des logements et des données localisées du marché de l'emploi montrent que la situation de l'emploi est un déterminant mineur (voire négligeable) des mobilités, ce que confirment les analyses économétriques sur données individuelles (*cf.* annexe III).

Ces différences entre territoires permettent d'identifier une problématique spécifique relative aux jeunes résidant dans les territoires moins dynamiques :

- les zones les moins dynamiques offrent moins de perspectives d'emploi et d'insertion aux jeunes qui y résident. Une recherche d'emploi centrée sur le territoire local a moins de chance d'aboutir, et la recherche d'un emploi à distance est plus difficile à mener. Ces phénomènes se combinent à des effets d'ancrage des individus, potentiellement plus forts dans les territoires peu dynamiques (par exemple en matière de logement) ;
- bien que les freins observables de la mobilité pour les jeunes soient en moyenne moindres que ceux des individus plus âgés (ils sont moins souvent propriétaires ou responsables d'une famille), de fortes disparités de mobilité existent entre les catégories socio-professionnelles (*cf.* annexe III) et les jeunes les moins favorisés ont moins de chances de pouvoir effectuer une mobilité géographique pour trouver un emploi. Or, demeurer au chômage entre 20 et 30 ans peut avoir un effet sur la formation de leur capital humain et sur l'employabilité de long terme.

Au-delà de la problématique associée aux différences de dynamisme entre les territoires, certains jeunes peuvent avoir un projet professionnel qui n'est pas adapté à leur territoire de résidence (quelle que soit la situation globale du marché du travail dans ce territoire). En effet, les types d'emploi ne sont pas répartis de manière homogène sur le territoire national[119].

Par ailleurs, la mission constate qu'en matière de recherche d'emploi, les aides à la mobilité de Pôle Emploi et l'accompagnement offert par les missions locales visent à permettre aux jeunes d'améliorer leurs perspectives individuelles autour de leur lieu de résidence (*cf.* annexe IV) et non à encourager un départ de celui-ci vers un bassin d'emploi plus porteur.

[119] *Qualité de vie, habitants, territoires* - Rapport de l'Observatoire des territoires 2014, CGET.

2. Objectif de la proposition

L'objectif est de permettre aux jeunes des zones d'emploi peu dynamiques, et plus généralement aux jeunes dont le projet professionnel n'est pas adapté à leur territoire de résidence, de changer de lieu de résidence dans le cadre de leur recherche d'emploi (et non uniquement d'une reprise d'emploi), à travers un dispositif nouveau mis en œuvre par Pôle Emploi et les missions locales.

Un tel dispositif ne doit être ni imposé à son bénéficiaire, ni offert automatiquement selon une logique de guichet. Il doit être mis en œuvre à la suite d'un dialogue approfondi entre le potentiel bénéficiaire et son conseiller, permettant de s'assurer qu'il répond à un véritable besoin au regard de son profil et de son projet professionnel.

Le périmètre géographique de la présente proposition peut être relativement modeste et les mobilités qu'elle favorise pourraient avoir lieu dans un cadre principalement régional, puisque les analyses quantitatives conduites par la mission (*cf.* annexe II) montrent que les écarts de taux de chômage sont très élevés au sein même des régions (et même davantage qu'entre les régions).

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

La présente proposition consiste à créer un nouveau dispositif, qui correspond en réalité à l'extension de dispositifs déjà existants et à la mobilisation de moyens et de partenaires locaux. Les principales composantes du dispositif sont les suivantes :

- **un accompagnement et la définition d'un projet professionnel, associé à une analyse du profil du jeune demandeur**, par le conseiller Pôle Emploi ou de la mission locale. Ce « profilage » des bénéficiaires doit servir à la fois à prévenir les échecs et à limiter les effets d'aubaine potentiels. La demande expresse du potentiel bénéficiaire, sa compréhension du dispositif et sa motivation sont *in fine* des critères d'appréciation essentiels ;
- **une mobilisation des aides de Pôle Emploi en matière de transport et de financement de la double résidence** (voire de déménagement si nécessaire), qui peut se faire à partir du dispositif dérogatoire actuel de l'opérateur (il s'agit notamment d'étendre à la recherche d'emploi les aides usuellement réservées à la reprise d'emploi). Cette mobilisation doit se faire à titre temporaire pour en limiter le coût ;
- **le transfert du suivi et de l'accompagnement du bénéficiaire** dans l'agence Pôle Emploi et la mission locale du lieu de destination ;
- enfin, le dispositif ne devrait être mobilisé qu'à deux conditions :
  - **l'identification d'une solution de logement temporaire**, pour le temps de la recherche d'emploi dans le lieu de destination, dont la durée pourrait être fixée par le conseiller, par exemple jusqu'à un an (cf. proposition 1.8 du présent rapport pour davantage de précisions). Pourraient notamment être mobilisés les foyers de jeunes travailleurs, les résidences universitaires, les bailleurs sociaux ;
  - **l'identification d'un emploi, d'un contrat ou d'une formation dans le lieu de destination**, afin de maintenir et de développer l'employabilité des bénéficiaires. Pourraient notamment être mobilisés les dispositifs de contrats aidés, le service civique ou encore les offres de formation proposées par Pôle Emploi. Ces emplois ou formations ne devraient pas être à plein-temps, pour laisser au bénéficiaire le temps de mener sa recherche d'emploi, objectif final de son changement de résidence.

La mise en place et l'application d'un tel dispositif requièrent une volonté commune des acteurs régionaux de l'emploi et du logement (à titre principal) et la constitution de partenariats entre ces acteurs.

Il est recommandé de concevoir ce dispositif à titre expérimental dans une ou deux régions voire, au sein de ces régions, entre plusieurs zones d'emploi ciblées. Un comité de pilotage national pourrait être chargé d'assurer sa mise en œuvre et son suivi, associant Pôle Emploi, les services compétents de l'État, le Conseil national des missions locales (CNML) et les conseils régionaux concernés. Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), et le dispositif d'évaluation qu'il implique, pourrait être utilement mobilisé.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Délibération du conseil d'administration de Pôle Emploi ;
- Instructions internes à Pôle Emploi relatives à la promotion du dispositif auprès des bénéficiaires potentiels et aux modalités pratiques d'application du dispositif ;
- Mobilisation par Pôle Emploi, au niveau local, des collectivités territoriales administrant les missions locales, sous forme de conventions spécifiques relatives à la mesure proposées ;
- Mobilisation par Pôle Emploi, au niveau local, des acteurs de l'emploi et du logement, sous forme de conventions spécifiques relatives à la mesure proposée ;
- Mise en place d'un dispositif d'évaluation de l'impact sur la reprise d'emploi du dispositif expérimental proposé.

<u>Proposition n° 4.3</u> : Faciliter l'obtention du permis de conduire

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

L'automobile occupe une place prépondérante dans les modes de transport domicile-travail en France (*cf.* annexe IV). Par ailleurs, un certain nombre d'emplois nécessitent d'être titulaire du permis de conduire (ex. : chauffeur-livreur, métiers du bâtiment, aides à domicile).

Dans ce contexte, le coût et la durée de préparation de l'examen du permis de conduire peuvent constituer un frein important à la mobilité pendulaire, et plus généralement à l'insertion professionnelle.

Alors même qu'elles bénéficient d'aides financières et d'accompagnements, de nombreuses personnes en insertion sociale ou professionnelle peinent à obtenir l'examen. L'investissement mis dans la préparation de l'examen peut aller jusqu'à éloigner les jeunes de l'emploi à court terme (effet *« lock in »*). La nature des épreuves théoriques (code de la route) peut par ailleurs faire appel à des compétences d'apprentissage difficiles à acquérir pour certains publics (en cas de problématique d'illettrisme par exemple).

Si les coûts et le taux de réussite français à l'examen du permis de conduire B s'établissent dans la moyenne européenne (respectivement 1600 euros et 60 % lors du premier passage), la France se caractérise sur la période récente par une importante hausse des délais d'attente en cas d'échec au premier passage. Selon l'étude d'impact de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, un mois de délai d'attente correspondrait à un surcoût d'environ 200 euros pour un candidat au permis.

Cette situation a entraîné la prise de plusieurs mesures dans le cadre de la réforme annoncée par le ministre de l'Intérieur le 13 juin 2014[120], dont les premiers effets sont perceptibles dans les statistiques de durée entre le premier et le deuxième passage de l'épreuve pratique présentées à la mission.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques comprend des dispositions, telles que la possibilité de confier l'examen de l'épreuve théorique du permis de conduire à des organismes agréés et la possibilité de recourir à des agents publics ou contractuels pour l'examen de l'épreuve de conduite, qui devraient contribuer à la diminution des délais moyens d'obtention du permis de conduire.

D'importantes inégalités territoriales dans les délais de passage de l'examen existent entre départements, certains d'entre eux présentant des délais d'attente très au-dessus de la moyenne. Plus largement, l'objectif annoncé en 2014, et confirmé en 2015, d'un délai moyen d'attente pour repasser l'épreuve de conduite de 45 jours n'a été atteint dans aucun département à ce stade.

Le système français d'enseignement de la conduite automobile repose essentiellement sur le réseau des auto-écoles, seules structures dans lesquelles peut être pratiqué l'enseignement de la conduite à titre onéreux. L'exploitation d'un tel établissement nécessite un agrément préfectoral[121], délivré au vu notamment :

---

[120] Notamment le passage de la durée de l'épreuve pratique de 35 à 32 minutes prévu par l'arrêté du 2 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 19 février 2010 relatif aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire de la catégorie B et de la sous-catégorie B1.

[121] Article L. 213-1 du code de la route : « *L'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur d'une catégorie donnée (…) et de la sécurité routière (…) ne peuvent être organisés que dans le cadre d'un établissement dont l'exploitation est subordonnée à un agrément délivré par l'autorité administrative.* ».

- de garanties concernant les moyens de formation de l'établissement (locaux, véhicules, moyens matériels et modalités d'organisation de la formation) ;
- de la qualification des personnels enseignants, qui doivent être titulaire d'une autorisation administrative spécifique délivrée par l'autorité préfectorale chargée notamment de contrôler ses qualifications professionnelles[122].

Les auto-écoles jouent également un rôle central dans la gestion de l'organisation de l'examen du permis de conduire. En application d'une méthode nationale d'attribution, les services préfectoraux leur attribuent des places de candidature aux épreuves théorique et pratique de l'examen en fonction notamment, s'agissant de l'épreuve de conduite, d'une moyenne annuelle du nombre total d'examens passés par les candidats de l'établissement en première et deuxième présentation[123]. Les auto-écoles préparent également les dossiers d'inscription de leurs candidats et gèrent leurs dates de candidature. Cette organisation offre l'avantage de permettre une pré-sélection des candidats et le transfert d'une partie des charges administratives d'inscription aux auto-écoles.

Explicitement mentionnée dans le code de la route depuis la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la candidature libre au permis de conduire reste très minoritaire.

Ce modèle d'auto-école est actuellement concurrencé par des plateformes numériques privées d'intermédiation entre les personnes souhaitant apprendre la conduite en vue de leur candidature et des enseignants de conduite qualifiés choisissant un statut de travailleur indépendant. Ces nouveaux modèles, encore très minoritaires, pourraient contribuer à diminuer les coûts du permis de conduire, en limitant leurs tarifs grâce notamment à des frais fixes supposément plus faibles que ceux d'un établissement classique.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à faciliter l'obtention du permis de conduire :

- en lançant une mission sur l'opportunité de faciliter l'émergence de modèles alternatifs d'enseignement de la conduite afin d'en réduire le coût ;
- en offrant aux élèves scolarisés la possibilité d'apprendre le code de la route de manière autonome.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

- **Lancer une mission sur l'opportunité de faciliter l'émergence de modèles alternatifs d'enseignement de la conduite afin d'en réduire le coût**

Le développement des modèles innovants de préparation de l'épreuve de conduite, qui sont susceptibles de réduire les coûts de formation, impliquerait notamment :

  - une réforme de l'agrément des établissements habilités à délivrer ces enseignements, dans le sens d'une diminution des contraintes de moyens (salles, possession de véhicules et de moyens pédagogiques dédiés) pesant aujourd'hui sur ces établissements ;
  - des modalités de gestion du passage de l'examen, principalement au niveau des services préfectoraux, qui facilitent l'inscription des candidats libres.

---

[122] *Cf.* articles L. 212-1, R. 212-1 et suivants et R. 213-1 et suivants du code de la route.

[123] *Cf.* arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire.

Ces pistes d'approfondissement sont néanmoins conditionnées à la réalisation d'un réel bilan des coûts et des avantages, qui dépasse le champ d'investigation de la mission. Ce bilan devrait notamment prendre en compte l'impact de ces mesures dans toutes leurs composantes : les coûts des prestations, la qualité de l'enseignement, les conditions d'emploi et de protection sociale des enseignants de la conduite, la gestion administrative de l'examen par les préfectures, etc. Il est proposé de confier une telle mission à des services d'inspection ministériels.

- **Développer l'apprentissage du code de la route en milieu scolaire**

L'article L. 312-13 du code de l'éducation prévoit que « *L'enseignement du code de la route est obligatoire et est inclus dans les programmes d'enseignement des premier et second degrés (…) .Le passage de l'épreuve théorique du permis de conduire peut être organisé, en dehors du temps scolaire, dans les locaux des lycées et établissements régionaux d'enseignement adapté, (…) au bénéfice des élèves qui le souhaitent et qui remplissent les conditions fixées par le code de la route pour apprendre à conduire un véhicule à moteur en vue de l'obtention du permis de conduire.*».

La mission recommande que le ministère de l'Éducation nationale développe un dispositif permettant de favoriser l'apprentissage autonome du code de la route en milieu scolaire.

Il est à ce titre proposé que des supports numériques d'entrainement à l'épreuve du code de la route soient mis à disposition des élèves au sein des établissements scolaires, pour permettre l'auto-apprentissage du code. Ces supports pourraient être accessibles depuis les postes informatiques des salles informatiques ou des centres de documentation et d'information des établissements. L'auto-apprentissage du code de la route à partir de ces supports pourrait aussi être intégré aux projets de vie scolaire des établissements comprenant un internat.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Réalisation d'une étude de l'opportunité de faciliter l'émergence de modèles alternatifs d'enseignement de la conduite ;
- Instructions internes au ministère de l'Éducation nationale.

<u>Proposition n° 5.1</u> : Élaborer un bilan quantitatif et qualitatif des accords de mobilité

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 ouvre la possibilité de négocier des clauses conventionnelles de mobilité, notamment géographique, *« dans le cadre de mesures collectives d'organisation courante, sans projet de réduction d'effectifs* ». Ces accords de mobilité interne (AMI), qui suivent le droit commun de validité des accords d'entreprise, suspendent l'application des clauses antérieures négociées dans le cadre d'un contrat de travail. Si le salarié refuse l'application à son contrat de travail des stipulations de l'accord, l'entreprise peut procéder à un licenciement individuel pour motif économique. L'accord doit prévoir les mesures d'accompagnement et de reclassement auxquelles le licenciement ouvre droit.

Cet outil de flexibilité interne vise à permettre, dans un cadre négocié entre l'employeur et les salariés, une meilleure anticipation des mutations économiques au sein de l'entreprise et à faciliter les restructurations avant l'apparition de difficultés économiques et de projets de réduction d'effectifs.

Un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi, il n'existe pas de bilan quantitatif ou qualitatif du développement effectif des AMI au sein des entreprises.

Les différents interlocuteurs de la mission (direction générale du travail, partenaires sociaux) lui ont indiqué que très peu d'accords de mobilité interne ont été signés à ce jour. Le chiffre exact du nombre d'accords signés n'est cependant pas précisément connu. Une difficulté supplémentaire de recension des accords est qu'ils sont intégrés, pour les entreprises de plus de 300 salariés, aux accords relatifs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Le faible développement des accords pourrait s'expliquer par :

- le caractère encore récent de l'outil, qui doit être intégré dans le calendrier des relations sociales des entreprises ;
- son caractère facultatif, le législateur étant revenu sur l'obligation de négociation triennale introduite par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi ;
- des craintes quant à la sécurité juridique des accords en cas de contentieux : selon le professeur Jean-Emmanuel Ray[124], la question de la motivation du licenciement économique n'est pas résolue car l'entreprise pourra difficilement justifier sa décision par des difficultés économiques, du fait que les AMI sont prévus dans le « cadre de mesures collectives d'organisation courante » ;
- une moindre attractivité des accords pour les employeurs en raison de l'introduction d'une phase de concertation individuelle obligatoire du salarié lors de la transposition de l'ANI dans la loi.

La proposition n° 42 du rapport « La négociation collective, le travail et l'emploi » du Président de la section sociale du Conseil d'État Jean-Denis Combrexelle évoque la possibilité, dans le cas où un salarié refuse l'application d'un tel accord (que le rapport propose de rendre majoritaire) à son contrat de travail, de rendre le régime indemnitaire de son licenciement pour motif économique moins avantageux que la règle de droit commun.

[124] Jean-Emmanuel Ray, *La mobilité du salarié*, Wolters Kuwer, 2014.

2. Objectif de la proposition

La mission considère qu'il n'est pas possible, au vu des éléments disponibles à ce jour, de se prononcer sur l'utilité de ce nouvel outil de négociation pour favoriser la mobilité interne des salariés ou sur d'éventuelles modifications destinées à favoriser son appropriation. La mission recommande donc au préalable de rassembler les éléments de bilan nécessaires.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Ce bilan pourra s'appuyer :

- sur un recensement aussi exhaustif que possible des accords négociés, notamment au sein des accords de GPEC dans les entreprises de plus de 300 salariés ; ce bilan devra notamment établir le nombre de salariés concernés et leur répartition selon les tailles d'entreprises ;
- d'un bilan qualitatif auprès des employeurs et des représentants des salariés d'un échantillon d'entreprises sur les modalités d'application de ces accords, accompagné d'une analyse de la jurisprudence.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Le bilan serait inscrit par le ministre en charge du travail au programme de travail de la DG Travail, de la DGEFP et de leurs services déconcentrés.

<u>Proposition n° 5.2</u> : Intégrer la thématique de la mobilité géographique au dispositif du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour aider les actifs à anticiper leurs transitions professionnelles

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

La mobilité géographique professionnelle de certains actifs en emploi peut nécessiter un accompagnement spécifique à la recherche d'emploi à distance, qui permette d'anticiper la rupture du contrat de travail, voire une réorientation professionnelle en lien avec les opportunités offertes par le territoire d'accueil.

C'est notamment le cas des conjoints en emploi de salariés qui prévoient une mobilité géographique. La littérature académique (*cf.* annexe I) montre l'importance de la situation familiale dans les choix de mobilité. L'étude menée par l'INSEE pour la mission (*cf.* annexe III) montre que, toutes choses égales par ailleurs, le fait d'avoir un conjoint en emploi constitue un facteur réduisant la mobilité géographique. Une mobilité du conjoint facilitée pourrait permettre de lever ce frein dans certains cas.

C'est aussi le cas des salariés dont l'emploi est menacé à court terme et ne disposant pas de perspectives d'embauche dans leur bassin d'emploi.

Dans ces cas de figure, les possibilités d'accompagnement des intéressés dans leur démarche de mobilité géographique professionnelle apparaissent limitées. Si l'inscription à Pôle Emploi est ouverte aux actifs employés, en catégorie 5 de la nomenclature de l'opérateur[125], l'offre de services qui leur est destinée apparaît réduite[126].

L'article L. 6111-6 du code du travail, résultant de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a institué le dispositif du conseil en évolution professionnelle (CEP) afin de favoriser l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs. Ce dispositif, gratuit pour ses bénéficiaires, est mis en œuvre par des organismes habilités (organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation, Pôle Emploi, Association pour l'emploi des cadres, missions locales, CAP Emploi).

Le CEP, régi par l'arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail, est une offre de services d'information, de conseil et d'accompagnement personnalisés en matière de projet professionnel des actifs. Il vise à améliorer la capacité des bénéficiaires à évoluer professionnellement, notamment par l'accroissement de leurs aptitudes, de leurs compétences et de leurs qualifications professionnelles. Il permet concrètement de bénéficier de l'appui pédagogique d'un conseiller afin de mieux appréhender son environnement professionnel ainsi que les services et prestations susceptibles d'être mobilisées pour la réalisation de son projet. Cette démarche est structurée en trois niveaux successifs :

- un « accueil individualisé » permettant au bénéficiaire d'analyser sa situation professionnelle, de faire un point sur sa décision de nouveau projet professionnel et d'identifier les acteurs susceptibles de l'aider ;

[125] Article 2 de l'arrêté du 5 février 1992 portant application de l'article L. 5411-2 du code du travail et définissant les catégories de demandeurs d'emploi : « *Les demandeurs d'emploi [...] sont classés en 5 catégories, dont les définitions sont les suivantes : [...] Catégorie 5 : personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi.* »

[126] Cette catégorie spécifique de demandeurs d'emploi ne bénéficie pas des modalités de suivi par un conseiller référent ouvertes aux actifs privés d'emploi.

- un « conseil personnalisé » visant notamment à préciser les priorités de l'intéressé en matière d'évolution professionnelle :
  - identification de ses compétences, en particulier celles qui seraient transférables dans une perspective de mobilité professionnelle et celles à acquérir pour améliorer sa qualification et favoriser son évolution professionnelle (besoins de formation) ;
  - identification des emplois correspondant aux compétences dont il dispose ou qu'il serait susceptible d'occuper en complétant ses compétences ;
  - méthodologie de construction du projet professionnel, notamment en matière de recherche d'un environnement professionnel correspondant à ses aspirations ;
  - définition du projet professionnel et appréciation de sa faisabilité au regard des opportunités identifiées ;
- un « accompagnement personnalisé » : lorsque le projet d'évolution professionnelle du bénéficiaire et la stratégie associée sont formalisés, l'intéressé et son conseiller co-construisent un plan d'action pour en faciliter la concrétisation.

Mobilisable en anticipation d'une mobilité professionnelle, ce dispositif ne nécessite pas l'accord de l'employeur du salarié et peut être mis en œuvre sur son temps libre ou sur son temps de travail en cas d'accord de branche ou d'entreprise le prévoyant.

Le CEP intègre une dimension territoriale, sa première étape devant permettre au bénéficiaire « *de mieux appréhender son environnement professionnel et l'évolution des métiers sur le territoire* »[127]. Toutefois, la question de la mobilité géographique n'est pas explicitement mentionnée et le CEP apparaît essentiellement orienté vers l'évolution des aptitudes et compétences professionnelles des bénéficiaires. Ainsi, la stratégie et le plan d'action susceptibles d'être respectivement définis aux deuxième et troisième étapes du dispositif portent sur le parcours de formation ou de valorisation des acquis de l'expérience de l'intéressé ainsi que sur le besoin de prestation de service complémentaire, comme par exemple un bilan de compétences[128].

Récemment mis en place, le dispositif est en train de monter en charge et doit être stabilisé avant toute évolution. Néanmoins la mission considère qu'il constitue un bon outil, à moyen terme, pour intégrer une offre de service d'appui à la mobilité géographique professionnelle des personnes en emploi.

2. Objectif de la proposition

La présente proposition vise à intégrer, à moyen terme, la mobilité géographique et la recherche d'emploi à distance dans le dispositif du conseil en évolution professionnel, à ce jour essentiellement orienté vers la formation professionnelle, afin de permettre aux actifs dans l'emploi et contraints de changer de résidence de bénéficier d'un accompagnement public anticipé.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Il est proposé d'ajouter des prestations d'accompagnement à la mobilité géographique au dispositif de conseil en évolution professionnelle.

Ces prestations pourraient s'organiser autour de deux axes :

---

[127] Le territoire de déploiement du CEP correspond à la circonscription régionale, dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP).

[128] Le conseiller du salarié est alors notamment chargé, en fin de processus, d'élaborer l'ingénierie financière nécessaire.

- un axe principal, centré sur l'aide à la recherche d'un emploi à distance, dans un lieu de destination ; les salariés concernés pourraient à ce titre bénéficier :
  - d'une information et d'une familiarisation avec les outils dématérialisés de recherche d'emploi offerts par Pôle Emploi, l'APEC ou des opérateurs privés ;
  - en cas de nouveau lieu de résidence identifié (par exemple lors de l'accompagnement d'un conjoint en mobilité), de la possibilité de contacter par anticipation les acteurs locaux du service public de l'emploi (Pôle Emploi, APEC et missions locales) afin de bénéficier d'une première gamme de services d'information et de conseil personnalisés sur le marché du travail du lieu de destination.

    Il est sur ce point relevé que l'arrêté du 16 juillet 2014 organisant le CEP prévoit d'ores et déjà la possibilité de dispenser à distance des services afférents à ce dispositif[129] ;
  - de formations à la candidature à l'emploi (rédaction de *curriculum vitae*, entretien d'embauche, etc.) ;

  Si les modalités de mise en œuvre de ces aides devront être définies par les acteurs concernés, la participation au CEP d'organismes à couverture nationale assurant des missions de conseil et d'accompagnement dans l'emploi (Pôle Emploi, l'APEC et les missions locales) apparait comme un facteur de facilitation de leur mobilisation concertée autour de ces objectifs ;
- un axe secondaire, centré sur l'aide anticipée à l'installation dans un nouveau territoire, sous forme d'orientation vers les sources d'informations et interlocuteurs utiles (Action Logement, bailleurs sociaux, etc.).

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Modification de l'arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail.

[129] « *Les services du conseil en évolution professionnelle sont délivrés en mode présentiel. Toutefois, en fonction de la nature du service, du souhait et de l'autonomie de la personne, des services peuvent également être dispensés à distance (téléphone ou informatique)* ».

<u>Proposition n° 5.3</u> : Intégrer la mobilité géographique professionnelle dans le chantier et le contenu du compte personnel d'activité

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

Le compte personnel d'activité (CPA) est un dispositif inscrit dans l'article 38 de la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015 : son objet est de rassembler, tout au long de la vie professionnelle de chaque personne, *« les droits sociaux personnels utiles pour sécuriser son parcours professionnel »*.

Le CPA a fait l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre du rapport de la commission présidée par Mme Selma Mahfouz[130]. Dans la feuille de route élaborée dans le cadre de la « Conférence sociale pour l'emploi » qui s'est tenue le 19 octobre 2015, le compte personnel d'activité (CPA) fait partie des bases du renouvellement du modèle social français. Il doit assurer une plus grande sécurisation des parcours et répondre aux besoins créés par des carrières plus longues, qui *« impliquent des changements d'emploi et de statuts plus fréquents »*, et devra notamment *« être un atout pour nos entreprises en encourageant la mobilité et la prise de risque »*. La feuille de route intègre par ailleurs la réflexion sur la mobilité géographique des travailleurs au chantier de la sécurisation des parcours, dont elle fait un thème possible de concertation ou de négociation entre partenaires sociaux pour l'année 2016, et mentionne explicitement la présente mission :

« Les thématiques suivantes pourront notamment être abordées :

- *la levée des freins à la mobilité géographique, tels que l'accès au logement, au permis de conduire, ou à la garde d'enfant ; une évaluation de politique publique sur la mobilité a été lancée par le gouvernement et pourra venir enrichir les discussions des partenaires sociaux. (etc.) »*

Le rapport mentionné *supra* estime que la mobilité géographique est un des moyens de sécuriser un parcours professionnel : la sécurisation des parcours « *peut résulter d'un choix explicite de mobilité, géographique ou professionnelle, si le contexte local ou celui de la branche d'activité apparaissent trop défavorables.* ». Le lien entre la mobilité géographique et le CPA est établi de manière explicite par le rapport, qui distingue deux grands types de droits pouvant être mobilisés dans le cadre du CPA :

- les droits liés à la formation ;
- les droits à congés qui pourraient être utilisés :
  - *« pour une meilleure articulation des temps consacrés au travail rémunéré et non rémunéré »* ;
  - *« pour préparer un changement de position sur le marché du travail (création d'entreprise, reconversion professionnelle,* ***aide à la mobilité géographique****, etc.) »*.

De plus, le rapport considère que le système d'information associé au CPA, et notamment son site Internet, pourrait offrir un **contenu informatif**, au-delà des droits contenus dans le CPA lui-même. Ce propos est notamment illustré par les aides à la mobilité géographique, qui, *« hors celles pour les demandeurs d'emploi gérées par Pôle emploi, apparaissent très inégalement renseignées sur internet et insuffisamment connues de leurs bénéficiaires potentiels »*.

[130] *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, octobre 2015.

Au regard de ces éléments, et de l'ensemble des éléments rassemblés au cours de ses investigations, la mission considère que :

- la mobilité géographique peut en effet être considérée comme l'une des thématiques à intégrer à la réflexion sur la CPA, en matière de droits comme de contenu informatif. Au même titre que la formation professionnelle, qui semble devoir être au cœur du CPA, la mobilité géographique professionnelle est une manière de rester dans l'emploi ou de retrouver un emploi ;
- l'état actuel des réflexions sur les modalités d'intégration de la mobilité géographique au sein du chantier du CPA est encore préliminaire.

2. Objectif de la proposition

L'objectif de la présente proposition est de suggérer un ensemble d'enjeux et d'axes de réflexion, non nécessairement exhaustifs, qui pourront faire partie des discussions prévues par la « feuille de route sociale » sur le sujet de la mobilité géographique en 2016.

À ce stade, des recommandations plus précises ne seraient pas opportunes au regard de l'avancement global de ce chantier, et ne seraient pas adaptées au cadre de discussion envisagé par les partenaires sociaux et par l'État.

Par ailleurs, la mission n'aurait pas été en mesure d'apprécier le coût et la faisabilité, en matière de système d'information notamment, des recommandations qu'elle aurait pu formuler.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

Le CPA a vocation à être alimenté par des droits ou des versements volontaires de son titulaire. La mobilité géographique ne se prête pas naturellement à une logique d'alimentation du compte. En effet, les actifs n'accumulent pas de droits à la mobilité géographique ou aux aides à la mobilité géographique, qu'ils pourraient « porter » et conserver d'un emploi à un autre. Les aides à la mobilité sont attribuées au cas par cas, de manière ponctuelle, selon la situation et le projet du bénéficiaire au moment où il en fait la demande ; elles ne dépendent pas d'un processus d'accumulation antérieure : les aides à la mobilité proposées par Pôle Emploi en sont une bonne illustration.

Les aides à la mobilité géographique pourraient être intégrées à la double réflexion sur la fongibilité et sur l'utilisation du compte lors des changements professionnels des individus : l'idée de fongibilité et de convertibilité est au cœur du rapport de la commission mentionné *supra*. Ce rapport propose la mise en place d'une unité de compte (système de « points ») qui permette d'accumuler les droits acquis quelle que soit leur source d'alimentation (congés, droits à la formation, compte épargne-temps, épargne salariale). Cela permet d'imaginer un système dans lequel certains droits qui n'existent pas à l'entrée (c'est-à-dire dans le processus d'alimentation du compte) puissent être obtenus néanmoins *à la sortie*. Les « points » accumulés pourraient ainsi être utilisés pour bénéficier d'aides à la mobilité. *A contrario*, si le principe de fongibilité n'était pas retenu, il semble qu'il serait plus difficile de mobiliser des aides à la mobilité à partir du CPA.

Pour respecter l'esprit du dispositif, l'utilisation d'aides à la mobilité géographique dans le cadre du CPA pourrait respecter certaines conditions :

- l'accompagnement d'un projet de mobilité professionnelle, quelle qu'en soit la nature (interne ou externe, associées ou non à un changement de métier ou à une reprise d'emploi après une période d'inactivité ou de chômage) : il ne semble pas que le CPA ait vocation à servir de support à la création d'un droit « universel » à la mobilité géographique déconnectée de la problématique des parcours professionnels ;

- intervenir à l'initiative de la personne qui porte le compte et ne pas se substituer aux obligations prises par les employeurs pour accompagner les mobilités géographiques réalisées à leur initiative (obligation qui peuvent être précisées dans un contrat de travail, une convention ou un accord collectifs d'entreprise ou de branche, un PSE etc.) ni aux aides existantes. Elle pourrait en revanche intervenir en complément.

La nature des aides à la mobilité qui pourraient être utilisées grâce aux points accumulés dans le CPA doit probablement revêtir certaines caractéristiques :

- aides d'une certaine ampleur en termes financiers ;
- aides ponctuelles, mobilisées pour un projet de mobilité géographique lui-même d'une certaine ampleur ;

La mission identifie plusieurs types d'aides qui pourraient répondre à ces caractéristiques :

- les aides à la mobilité résidentielle :
  - aides financières ponctuelles, d'ampleur substantielle, mobilisables lors d'une mobilité géographique. Ce serait par exemple le cas d'aides au déménagement ou d'aides aux déplacements préalables visant à permettre aux actifs mobiles de mieux connaître leur territoire de destination ;
  - aides fléchées vers des prestations d'accompagnement opérées par des opérateurs privés : par exemple des prestations d'accompagnements à la *relocation* ;
  - jours de congés dédiés à la préparation à la mobilité résidentielle ;
  - formations spécifiques de préparation à la mobilité résidentielle ;
- les aides au permis de conduire : il est possible d'envisager que le CPA puisse permettre d'accéder aussi à certaines aides ou prestations visant à faciliter la mobilité pendulaire des actifs. Par exemple, il est possible d'imaginer que les points accumulés dans le CPA puissent être utilisés pour contribuer au financement du permis de conduire si celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une réorientation ou d'une évolution professionnelle ;
- des prestations de conseil et d'aide à la recherche d'emploi en anticipation d'une mobilité géographique : pour aider les salariés à mettre en œuvre un projet de mobilité professionnelle et géographique, il apparait par ailleurs essentiel à la mission que les salariés en emploi puissent avoir recours, en dehors des périodes de chômage, à des prestations de conseil et d'aide à la recherche d'emploi qui leur permettent de compenser les difficultés d'une recherche d'emploi à distance (méconnaissance du marché du travail local, absence de réseaux professionnels dans la région d'accueil etc.). Ce type de service serait par exemple particulièrement utile pour les personnes qui subissent une mobilité pour suivre leur conjoint et prévenir le passage par une période de chômage.

Cela exclut *a priori* les aides ayant vocation à être versées régulièrement pour compenser les coûts de l'activité de recherche d'emploi auprès des demandeurs d'emploi qui ne sont pas ou peu indemnisés (aides aux déplacements pour aller à un entretien d'embauche). Ces aides visent à permettre à tous les demandeurs de répondre à leur obligation de recherche d'emploi et ne s'inscrivent pas dans la réalisation d'un projet de mobilité géographique professionnelle en tant que tel. L'inscription de ce type d'aide dans le CPA n'apporterait pas de plus-value à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et pourrait au contraire en compliquer la gestion quotidienne par l'opérateur. Elle pourrait par ailleurs avoir un effet négatif sur le comportement des demandeurs d'emploi qui pourraient être incités à limiter leurs entretiens pour « économiser » les points disponibles sur leur compte.

De manière générale, le site Internet du CPA pourrait permettre d'accéder à un ensemble d'informations (rôle informatif du CPA) et de prestations et aides accessibles à partir des points accumulés pour faciliter et permettre les mobilités géographiques. Cet ensemble pourrait être distingué par une page dédiée au sein du site Internet.

Enfin, la mission souhaite souligner l'existence de deux points d'attention :

- le premier est lié au fait que certaines personnes n'accumulent pas de points en raison d'un éloignement durable de l'emploi. Le risque généré par ce phénomène est que les aides à la mobilité mobilisées dans le cadre du CPA ne bénéficient pas aux personnes qui se trouvent dans les situations les plus précaires. Ce risque a été signalé par le rapport de la commission présidée par Mme Selma Mahfouz mentionné *supra*, qui identifie comme chantier pour 2017 « *les droits nouveaux, sous forme d'abondements au compte, pour les personnes fragilisées par un éloignement durable de l'emploi ou un manque de qualifications (jeunes décrocheurs et chômeurs de longue durée, notamment) et d'une portabilité étendue de certains droits.* ». La mission recommande que cette question soit abordée dès les premières discussions portant sur l'intégration de la mobilité géographique dans le CPA ;
- le deuxième est que l'intégration des aides à la mobilité au sein du CPA pourrait entraîner un effet de substitution au détriment des dispositifs existants d'aide à la mobilité (par exemple, aides distribuées par Pôle Emploi ou Action Logement).

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Discussions et négociations prévues pour l'année 2016.

<u>Proposition n° 6.1</u> : Améliorer la gouvernance des politiques concourant à la mobilité géographique dans un cadre régional

1. Éléments de diagnostic justifiant la proposition

La mission a montré (*cf.* notamment annexe II) comment certaines politiques publiques étaient susceptibles d'avoir un effet d'ancrage territorial sur leurs bénéficiaires (logement social, politiques locales de l'emploi, services publics non portables, etc.) ou de ne pas pleinement lever les obstacles à l'accès à l'emploi (ex. : difficulté d'obtention du permis de conduire). Or ces impacts sur la mobilité géographique des actifs ne sont pas toujours mesurés et *a fortiori* anticipés.

Par ailleurs, la mobilité géographique liée à l'emploi n'étant pas un champ de politique publique en soi, elle fait intervenir un paysage éclaté d'acteurs publics, souvent peu coordonnés et mal informés de leurs objectifs et leurs leviers d'action réciproques.

Les mobilités quotidiennes peuvent ainsi être abordées sous des angles différents selon les publics (salariés, demandeurs d'emploi, publics en insertion, jeunes, séniors, habitants des quartiers de politique de la ville) ou les thématiques (transport, aménagement du territoire, sécurité routière, travail et emploi). Elles mettent en jeu les différents niveaux de collectivités territoriales qui interviennent au nom de leurs compétences propres (insertion des jeunes sans qualification par exemple pour la région, politiques d'insertion des départements ou encore compétences intercommunales en matière de transport). Il en résulte des enjeux de coordination particulièrement prégnants, qu'illustrent par exemple les aides au permis de conduire ou l'organisation de services d'aides à la mobilité (« plateformes »).

De plus, l'importance des politiques décentralisées conduit à des prises en compte différenciées des besoins liés à la mobilité. Une illustration en est donnée par les politiques de tarification pratiquées en matière de transports urbains et les avantages qu'elles accordent aux jeunes en insertion professionnelle (*cf.* annexe IV).

Enfin, la mobilité vers les zones d'emploi dynamiques, y compris au sein d'une même région, peut avoir un coût lié aux conditions de logement. Or, les acteurs, les objectifs et les leviers des politiques du logement et de l'emploi sont différents et ne se recoupent que marginalement : l'un des enjeux principaux identifiés sur ce point par la mission est ainsi de permettre une meilleure prise en compte de la mobilité professionnelle dans l'organisation des politiques du logement d'une part, une meilleure orientation des personnes en reprise ou en recherche d'emploi vers les dispositifs d'aides au logement d'autre part.

L'ensemble de ces éléments impliquent d'organiser la gouvernance d'une action coordonnée visant à mieux accompagner la mobilité des actifs, de manière générale et dans le cadre plus spécifique de la lutte contre le chômage.

2. Objectif de la proposition

Le cadre de gouvernance de l'intervention publique visant à faciliter et à encourager la mobilité géographique des actifs préconisé par la mission pourrait reposer sur :

- la mise en place de cadres de travail interministériels sur différents aspects (lien entre emploi et logement, soutien aux acteurs locaux de la mobilité, etc.) et une prise en compte plus systématique de l'effet des politiques publiques sur la mobilité géographique des travailleurs ;

- la définition et la mise en œuvre de politiques visant à encourager la mobilité des actifs dans un cadre régional. Cette thématique pourrait être intégrée dans les contrats de plan État-région ;
- une déclinaison au niveau des bassins d'emploi, prenant appui sur les intercommunalités.

3. Modalités de mise en œuvre de la proposition

3.1. Mieux coordonner l'action des services de l'État

3.1.1. Encourager les administrations à tenir compte de l'impact de leurs politiques publiques sur la mobilité géographique des travailleurs

La proposition vise tout d'abord à encourager les administrations à s'interroger de manière plus systématique sur les effets des politiques publiques qu'elles conçoivent ou modifient sur la mobilité géographique des travailleurs et *in fine* sur l'emploi.

Il ne s'agit pas nécessairement de faire de la mobilité géographique une priorité, car certains arbitrages politiques peuvent conduire à faire primer sur elle d'autres objectifs de politique publique, mais plutôt de garantir que l'effet potentiel d'une politique sur la mobilité a bien été identifié et documenté pour éclairer l'arbitrage et la prise de décision :

- une circulaire interministérielle pourrait attirer l'attention des ministres et des directeurs d'administration centrale sur l'importance de documenter les éventuels effets de leurs décisions sur la mobilité géographique des travailleurs en vue des arbitrages interministériels. Cette circulaire aurait pour objectif de sensibiliser les responsables à la question de la mobilité ;
- dans les études d'impact des projets de loi, pourrait être prévue une mention spécifique et explicite des effets attendus du projet sur la mobilité géographique.

3.1.2. Instaurer une coordination des services de l'État autour des problématiques liées à la mobilité géographique

Cette coordination pourrait s'envisager aux niveaux national et local.

Au plan national, certaines propositions de la mission impliquent une coordination interministérielle :

- dans le domaine du logement (entre la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) : élaboration et suivi du partenariat proposé par la mission entre Pôle Emploi et Action Logement et suivi de la mise en œuvre du dispositif VISALE (qui fait partie des mesures du plan d'actions pour lutter contre le chômage de longue durée présenté le 9 février 2015) ;

- dans le domaine des transports, l'accompagnement social de la mobilité met en jeu différents départements ministériels, dont relèvent notamment la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR), la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DITM), la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction générale de la cohésion sociale(DGCS), qui pourraient être associés aux modalités de déploiement de « plates-formes de mobilité » en association avec le CGET[131].

Au niveau local, pourraient être confiées aux préfets de région la définition et l'animation, en partenariat avec les conseils régionaux, d'une action visant à faciliter la mobilité géographique des actifs.

3.2. Faire de la région un cadre privilégié visant à encourager la mobilité géographique des travailleurs

Les nouvelles régions constituent des espaces géographiques propres à faciliter les mobilités infrarégionales et représentent, par leurs nouvelles compétences, un cadre privilégié pour intégrer les différents leviers de la mobilité géographique et assurer leur mise en cohérence.

Les compétences régionales ont été récemment renforcées (*cf.* lois « ALUR » et « NOTRE ») dans les domaines suivants :

- élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement ;
- participation à la coordination des acteurs du SPE ;
- organisation de la mobilité interurbaine ;
- développement économique.

Deux acteurs majeurs de la mobilité géographique des actifs sont présents au niveau régional : Pôle Emploi et Action Logement[132].

L'emploi est par ailleurs un thème transversal de la génération actuelle de contrats de plan État-région (CPER). Le sujet de la mobilité géographique des actifs pourrait être inscrit au programme des discussions avec les nouveaux exécutifs régionaux à l'occasion de leur bilan à mi-parcours, et devenir un volet transversal de la prochaine génération de CPER, associé à l'emploi.

3.3. Organiser la mobilité à l'échelle des bassins d'emploi en s'appuyant sur les intercommunalités

L'accompagnement de la mobilité implique de mieux prendre en compte, à l'échelle des bassins d'emploi, les besoins liés à l'arrivée de nouveaux actifs (besoins en matière de logement, de garde d'enfants, etc.).

---

[131] Le CGET est chargé de la mise en œuvre de la décision du comité interministériel aux ruralités (CIR) du 14 septembre 2015, qui a annoncé que « *l'action de l'État permettra de cofinancer, avec les collectivités qui le souhaitent, 100 plates-formes de mobilité* ».

[132] dont la réforme en cours prévoit que les CIL seront remplacés par des directions régionales.

La création des métropoles représente une opportunité pour mieux organiser la mobilité géographique (notamment la mobilité pendulaire) à l'échelle d'une zone d'emploi. Toutefois, la satisfaction des besoins liés à la mobilité géographique des actifs implique aussi, comme la mission le propose, un dialogue entre les acteurs de cette mobilité, que sont Pôle Emploi et Action logement, et les collectivités territoriales porteuses des politiques concernées (organisation de l'accueil de la petite enfance, définition de l'offre de logement et de critères partagés en matière d'attribution des logements sociaux, etc.). Il est donc nécessaire que ces acteurs nationaux s'organisent pour engager ce dialogue et, s'agissant de Pôle Emploi et des missions locales, identifier localement les dispositifs qui pourront constituer des relais facilitant l'implantation d'actifs en mobilité.

La déconcentration d'une partie de l'enveloppe d'intervention de Pôle Emploi et le développement par les agences locales de partenariats vont dans ce sens.

C'est également au niveau infrarégional, à l'exception de l'Île-de-France, que les autorités organisatrices de transport (AOT) définissent leurs modes de tarification. Afin de sensibiliser les AOT à la définition de mesures de gratuité ou de réduction au bénéfice notamment des jeunes en insertion professionnelle, ce sujet pourrait être inclus dans le volet « mobilité liée à l'emploi » des futurs contrats de plan et décliné dans leur volet territorial.

Vecteurs législatifs, réglementaires ou administratifs :

- Circulaire interministérielle sur la prise en compte de la mobilité géographique des actifs dans les politiques publiques ;
- Circulaire définissant la « feuille de route » des préfets pour le bilan à mi-parcours des CPER.

ANNEXE VI

Comparaisons internationales produites par le réseau diplomatique

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Contributions des services économiques et des services des affaires sociales des pays suivants :

Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Royaume-Uni, Suède

septembre 2015

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la Direction Générale du Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle des ministères économiques et financiers) sur le sujet donné.

La DG Trésor ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

SOMMAIRE

Introduction **4**

ALLEMAGNE **11**

ESPAGNE **17**

ÉTATS-UNIS **29**

ITALIE **35**

ROYAUME-UNI **41**

SUÈDE **51**

Introduction

Ce dossier, réalisé pour le compte de l'Inspection générale des finances, par les services économiques avec la collaboration de conseillers pour les affaires sociales, comprend 6 *fiches pays analysant les différents dispositifs favorisant la mobilité géographique des travailleurs dans ces États.*

I Contexte et objectif de la demande :

La mobilité géographique des actifs (demandeurs d'emploi et actifs occupés) constitue l'un des facteurs d'appariement entre offres et demandes sur le marché du travail. Or, la dispersion géographique des taux de chômage sur le territoire national laisse supposer que coexistent en France des zones de fort sous-emploi de main d'œuvre et d'autres proches d'une situation de tension sur l'offre de travail. Le développement de la mobilité géographique des travailleurs est par conséquent susceptible de constituer un levier de réduction du taux de chômage.

La France applique à la mobilité des travailleurs des dispositifs d'encadrement légal et conventionnel relevant du droit du travail. Par ailleurs, elle a développé, via un certain nombre d'acteurs, au premier rang desquels Pôle Emploi, des dispositifs publics d'aide et d'accompagnement à la mobilité visant à rapprocher les actifs des employeurs potentiels.

Dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP), le Premier ministre a lancé une évaluation de politique publique (EPP) visant à déterminer l'efficacité et l'efficience des dispositifs français favorisant la mobilité géographique des travailleurs, identifier les freins et obstacles à cette mobilité et proposer des pistes de réformes tendant à améliorer les conditions d'appariement sur le marché du travail.

Les comparaisons internationales sur des économies comparables à celle de la France constituent un volet indispensable du rapport final permettant d'identifier et mettre en perspective les leviers d'action mobilisables en matière de mobilité géographique des actifs.

II Questionnaire de l'étude :

Actifs occupés/individus en emploi :

1) Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

2) Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des déplacements quotidiens domicile-travail bénéficie-t-il aux salariés ?

3) Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

4) Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

5) Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des couples biactifs à résidences séparées (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au

rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

6) Plus largement, la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

7) Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

Demandeurs d'emploi :

8) Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

9) Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

10) Quels sont les acteurs, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

11) Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche ?

12) Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

13) En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

14) En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants) ?

15) La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

III Situation française – Réponse pour la France au questionnaire

Actifs occupés/individus en emploi :

1) Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

La mention du lieu de travail dans le contrat liant l'employeur à son salarié n'a, en application de la jurisprudence, qu'une valeur d'information, à moins d'être stipulée par une clause spécifique, claire et précise, prévoyant que le salarié exécutera son travail exclusivement dans ce lieu (Cass ; soc. 15 mars 2006). Il constituera alors un élément essentiel du contrat. En l'absence d'une telle stipulation, l'employeur, s'il décide de modifier unilatéralement le lieu d'affectation du salarié, ne pourra toutefois valablement le faire que dans le même « secteur géographique » que la précédente affectation (Cass. Soc., 4 mai 1999), cette dernière notion faisant l'objet d'une analyse circonstanciée de la juridiction le cas échéant saisie.

La mobilité interne conventionnelle des entreprises est régie par les articles L2242-21 à L2242-23 du code du travail, créés par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, cette dernière ayant elle-même retranscrit l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013. En application de ces dispositions, l'employeur peut négocier un accord d'entreprise portant notamment sur les conditions de la mobilité géographique interne. Cet accord doit notamment comporter :

- les limites imposées à la mobilité au-delà de la zone géographique d'emploi du salarié, dans le respect de la vie personnelle et familiale ;

- les mesures visant à concilier la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale et à prendre en compte les situations liées aux contraintes de handicap et de santé ;

- les mesures d'accompagnement à la mobilité, en particulier les aides à la mobilité géographique, qui comprennent notamment la participation de l'employeur à la compensation d'une éventuelle perte de pouvoir d'achat et aux frais de transport.

Cet accord ne peut avoir pour effet d'entraîner une diminution du niveau de la rémunération ou de la classification personnelle du salarié.

Lorsque l'employeur souhaite mettre en œuvre une mesure individuelle de mobilité dans le cadre de l'accord d'entreprise, il doit recueillir, après concertation, l'accord du salarié.

En cas de refus d'application de l'accord à son contrat de contrat de travail, le licenciement du salarié est prononcé selon les modalités d'un licenciement individuel pour motif économique et ouvre droit à des mesures d'accompagnement et de reclassement.

2) Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des déplacements quotidiens domicile-travail bénéficie-t-il aux salariés ?

Les frais de transport du domicile au lieu de travail sont susceptibles d'être intégrés au calcul de la déduction du revenu brut du montant réel des frais professionnels.

Les employeurs français sont par ailleurs tenus de prendre en charge une partie des frais de transport collectif (métro, bus, train,…) de leurs salariés, à hauteur de 50 % du titre de transport. L'employeur peut également prendre en charge, de manière facultative en application d'un accord collectif ou d'une décision interne à l'entreprise, tout ou partie des frais de transport personnel de ses salariés (frais de carburant notamment). Les remboursements partiels du prix des titres d'abonnements sont exonérés d'impôt sur le revenu. Les remboursements de frais de carburant sont exonérés de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu dans la limite de 200 € par an.

3) Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

En France, plusieurs dispositifs fiscaux visent à atténuer les effets en matière de logement d'un changement de résidence pour motif professionnel :

- exonération d'impôt sur la plus-value réalisée sur la vente d'un immeuble en construction à la suite d'une mutation professionnelle ;

- crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts immobiliers contractés afin d'acquérir ou construire une résidence principale, entre le 1er janvier 2009 et le 30 septembre 2011, maintenu dans l'hypothèse où le bien ne serait pas affectée à la résidence principale du contribuable en raison d'une mutation professionnelle ;

- les frais de logement (loyers, voire intérêts d'emprunts immobiliers en cas de séparation durable) liés à une double résidence pour raisons professionnelles sont intégrés au calcul de la déduction du revenu brut du montant réel des frais professionnels.

Les salariés en mobilité professionnelle sont également susceptibles de bénéficier des produits distribués par Action Logement (Participation des employeurs à l'effort de construction), via les comités interprofessionnels du logement (CIL) : accompagnement à la recherche de logement (CIL-Pass Mobilité), prêts ou subventions afin de prendre en charge certains frais liés à l'accès au logement locatif (Aide Mobili-Pass), prêts à l'acquisition ou construction d'un nouveau logement (Prêt Relais-Mobilité).

Par ailleurs, le Fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT) propose des prestations, destinées aux salariés intérimaires, dans le domaine du logement (aides à la recherche d'un logement, aides à la garantie des propriétaires, aides au déménagement, etc.).

4) Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

En France, l'acquéreur d'un logement doit acquitter les droits de mutations à titre onéreux suivants :

- droit d'enregistrement ou taxe de publicité foncière de 3,80 % perçue par les départements (ceux-ci peuvent modifier ce taux dans une fourchette comprise entre 1,20 % et 4,50 %) ;

- taxe communale additionnelle de 1,20 % ;

- frais d'assiette et de recouvrement fixés à 2,37 % du montant du droit d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière perçue au profit du département.

5) Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des couples biactifs à résidences séparées (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

La démission pour rapprochement de conjoint (époux, partenaire de PACS, concubin) constitue en France un motif légitime de rupture du contrat de travail, notamment en cas de mutation, de création ou de reprise d'entreprise par conjoint. Cette démission ouvre en principe droit à l'allocation de re-tour à l'emploi (ARE).

Sur le plan fiscal, les frais de transport liés à une double résidence pour raisons professionnelles sont intégrés au calcul de la déduction du revenu brut du montant réel des frais professionnels.

6) Plus largement, la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

La mission n'a pas connaissance de telles aides en France.

7) Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

De grandes entreprises françaises, relevant de divers secteurs, ont développé ce type de prestations visant à faciliter la mobilité interne de leurs salariés (cf., à titre d'exemple s'agissant du groupe Re-nault : http://www.dynamic.renault.com/mobilite/mobilite-interne/mobilite-geographique).

Demandeurs d'emploi :

8) Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

Le principal outil français de centralisation nationale des offres d'emplois est constitué par le fichier de Pôle Emploi. Ce fichier est consultable en ligne, à partir d'un moteur de recherche par cri-tères, par les demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi. Toutefois la part de marché de Pôle Emploi représentait, à titre d'exemple, 33,5 % du total des offres d'emploi en contrat à durée indéterminée en 2010 .

L'Association pour l'emploi des cadres (APEC) dispose également d'un fichier recensant les offres d'emplois destinés à cette catégorie de salariés.

9) Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

Les demandeurs d'emploi concluent avec Pôle Emploi, lors de leur inscription, un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) prévoyant une « zone géographique privilégiée ». Quelle que soit l'étendue de cette zone, après 6 mois d'inscription auprès de Pôle Emploi, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi entraînant un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus 30 kilomètres. Un demandeur d'emploi qui refuse deux offres raisonnables sans motif légitime perd pour une durée de deux mois son revenu de remplacement.

10) Quels sont les acteurs, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux sé-niors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

Les principaux acteurs français du secteur identifiés sont :

- Pôle Emploi, établissement public administratif national réunissant les prestations de placement et d'indemnisation des demandeurs d'emplois ;
- les missions locales, réseau d'associations à financements publics spécialisées dans l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 26 ans.

Divers acteurs privés, relevant principalement du secteur associatif en partenariat avec certaines organisations professionnelles ou entreprises, sont également susceptibles de délivrer des aides à la mobilité géographique des personnes éloignées de l'emploi (mises à disposition de véhicules, aides à l'obtention du permis de conduire, etc.).

11) Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche ?

Pôle Emploi offre des aides au déplacement (trajets, restauration, hébergement) et à l'obtention du permis de conduire aux demandeurs d'emploi en recherche d'emploi.

12) Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

Pôle Emploi offre des aides aux déplacements quotidiens, hebdomadaires ou mensuels effectués au moyen d'un véhicule personnel ou de transports collectifs pendant les 3 mois suivant la reprise d'activité. Dans le même délai, Pôle Emploi peut également participer à la prise en charge des frais de restauration et d'hébergement.

13) En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

Pôle Emploi peut participer aux frais de double résidence, c'est-à-dire les loyers et charges locatives ainsi que les frais d'installation correspondant aux dépenses indispensables et immédiatement nécessaires à une installation décente dans un nouveau logement.

Pôle emploi est également susceptible de participer aux frais de déménagement et de réinstallation.

14) En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants) ?

L'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (AGEPI) permet aux personnes élevant seule un ou plusieurs enfants de moins de 10 ans de voir une partie des frais de garde générées par la reprise d'emploi prise en charge (dispositif non spécifique aux reprises d'emploi entrainant un changement de résidence).

15) La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

Le département « statistiques, études et évaluations » de Pôle Emploi mène des études de ce type

(cf. par exemple : http:// www.pole-emploi.org/front/common/tools/load_file.html?galleryId=44336&galleryTitle=Les+aides+%E0+la+mobilit%E9+g%E9ographique).

ALLEMAGNE

ACTIFS OCCUPÉS/INDIVIDUS EN EMPLOI :

Q1/- Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

Le lieu de travail est défini dans le contrat de travail. Plus le lieu de travail est précisé concrètement dans le contrat de travail, plus il sera difficile pour l'employeur de décider d'une mutation à laquelle le salarié serait opposé. L'employeur peut néanmoins inclure une clause de mutation (« *Vesetzungsklausel* ») ou formuler une réserve (« *Versetzungsvorbehalt* »), se gardant ainsi le droit de muter un salarié. Ce droit (dit « *Direktionsrecht* ») doit être néanmoins exercé seulement dans un esprit de mesure et d'équité tenant en compte les intérêts du salarié et ceux de l'employeur. Ce qui peut être raisonnablement exigé d'un salarié requière souvent une appréciation cas par cas.

Si l'employeur ne peut exercer son droit de décider d'une mutation (« *Direktionsrecht* ») en raison de la formulation dans le contrat de travail, il peut recourir à une « résiliation pour modification de contrat » (« *Änderungskündigung* ») organisant la conclusion d'un nouveau contrat de travail avec des conditions différentes. Cette procédure est néanmoins un licenciement qui est encadré par la loi de protection contre le licenciement.

Par ailleurs, les conventions collectives peuvent aussi régler les conditions de mutations. Enfin, dans les entreprises disposant d'un comité d'entreprise, celui-ci doit être consulté pour les mutations dont la durée dépasse le mois (loi sur l'organisation des entreprises « *Betriebsverfassungsgesetz »,* §99). Le comité d'entreprise peut dans certains cas s'y opposer en motivant sa décision (notamment au motif que la décision de mutation n'est pas conforme à une convention collective ou un accord d'entreprise).[1] L'employeur peut alors porter l'affaire devant le tribunal du travail.

Q2/- Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des déplacements quotidiens domicile-travail bénéficie-t-il aux salariés ?

Les salariés qui effectuent des déplacements pour se rendre sur leur lieu de travail peuvent bénéficier d'une déduction du montant des revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu au titre des frais réels (qui comprennent également les frais de repas). Ils peuvent également demander une réduction du montant de la retenue à la source effectuée par l'employeur en déposant auprès du centre des Finances de son domicile une demande de modulation de la retenue et la prise en compte des frais réels.

Les dépenses liées aux trajets effectués entre le domicile et le premier lieu d'activité peuvent depuis 2014 soit être déclarées sur la base des frais réels soit, en cas d'utilisation du véhicule privé, sur la base des forfaits kilométriques prévus par la loi sur les frais de déplacement (Bundesreisekostengesetz BRKG) au taux en vigueur.

[1] Le comité d'entreprise a une semaine pour faire parvenir sa décision (sous forme écrite) à l'employeur. L'absence de réponse est interprétée comme une acceptation de la décision de l'employeur.

Pour 2015, le taux des indemnités kilométriques est le suivant (inchangé par rapport à 2014) :

- Automobile : 0,30 EUR/km
- Moto/scooter : 0,13 EUR/km
- Vélomoteur : 0,08 EUR/km
- Vélo : 0,05 EUR/km

Les indemnités kilométriques s'appliquent toujours uniquement aux véhicules appartenant au salarié en tant que propriétaire ou bénéficiaire d'un contrat de leasing, dans le cadre de l'exercice de ses activités professionnelles externes.

Par ailleurs, certaines entreprises peuvent proposer un propre dispositif d'accompagnement. Ces dispositifs peuvent être réglés dans les accords d'entreprise ou dans des conventions collectives.

Q3/ - Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

Les salariés déménageant pour un motif professionnel (suite à une mutation notamment) ont droit à remboursement des coûts liés au déménagement par l'employeur (article 670 du code civil BGB).

Les salariés louant ou achetant un logement près du lieu de travail - tout en conservant leur résidence principale - peuvent bénéficier d'une déduction du montant des revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu :

- Les salariés peuvent ainsi déduire les frais liés au 2ème logement (frais de rénovation, de location ou d'aménagement rudimentaire…) du montant des revenus déclarés, jusqu'à un plafond mensuel de 1000€.
- Dans le cas de l'achat d'un logement, les salariés peuvent déduire les frais liés à l'achat tels que le paiement des taux d'intérêt (mais aussi coûts de rénovation, divers charges, impôt sur 2ème logement..) dans la limite d'un plafond mensuel de 1000€ également.

L'octroi de ces déductions fiscales est soumis notamment à des conditions d'éloignement du lieu de travail et des deux résidences mais aussi à la démonstration par le salarié que son centre de vie se trouve toujours au lieu de la résidence principale (trajets réguliers vers le lieu de la résidence principale, présence de famille et amis …).

Q4/ - Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

L'acquéreur d'un logement doit s'acquitter en Allemagne des droits de mutation, l'impôt d'accession à la propriété « *Grunderwerbsteuer* ». Cet impôt varie selon les Länder entre 3,5% et 6,5% du prix de l'acquisition.

Q5/ - Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des couples biactifs à résidences séparées (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

Il n'existe pas à notre connaissance de tels dispositifs (publics ou privés obligatoires) en Allemagne.

Q6/ - Plus largement, la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

Il n'existe pas de dispositifs d'aides spécifiques des pouvoirs publics à notre connaissance. D'une façon plus générale (indépendamment de la situation de mutation), il existe la possibilité pour l'employeur de prendre en charge (partiellement ou totalement) les coûts de crèche (enfants de moins de 6 ans en règle générale en Allemagne) : ces dépenses ne sont soumises ni à l'impôt, ni au paiement de cotisations sociales (loi sur l'imposition des revenus EStG §3 a.33). Pour les enfants plus âgés, les dépenses prises en charge par l'employeur sont soumises à l'impôt et au paiement de cotisations sociales, mais peuvent être déduites pleinement comme dépenses de fonctionnement.

Q7/ - Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

Nous n'avons pas connaissance de dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés tels que l'exemple de Renault présenté en annexe.

De grandes entreprises ont mis en place des services internes de placement (PVA *Personalvermittlungsabteilungen*) au sein de leur structure, en général à l'occasion de grandes restructurations. Ces structures visent aussi à développer une flexibilité interne du personnel lors de crise conjoncturelle. Ces services internes de placement semblent néanmoins cibler sur le placement de personnes dont le poste est menacé.

Il existe aussi un service de placement dans la fonction publique, permettant de postuler à des emplois vacants : https://www.interamt.de/koop/app/

DEMANDEURS D'EMPLOI :

Q8/ - Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

Le principal outil allemand de centralisation nationale des offres d'emplois est constitué par le fichier de l'agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*, BA). Les offres disponibles sont consultables en ligne, sur le site de la BA (www.arbeitsagentur.de). Au 15 septembre 2015, plus d'un million d'offres étaient disponibles sur ce portail.

Toutefois, il existe un grand nombre de dispositifs privés de centralisation des offres d'emploi, qui sont accessibles sur internet. En effet, la part de marché de la BA représentait 21,3 % du total des offres d'emploi de droit commun soumis à des cotisations sociales en 2014.

Q9/ - Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

Les demandeurs d'emploi établissent avec leur conseiller de l'agence fédérale pour l'emploi (BA) un projet personnalisé. Leurs préférences géographiques sont prises en compte mais il n'existe pas d'obligations en matière de mobilité pour le demandeur d'emploi. Cependant, selon la BA, la mobilité géographique reste un moyen d'évaluer la motivation des demandeurs d'emploi. Ces derniers doivent justifier leur choix à l'aide d'arguments s'ils ne souhaitent pas être mobiles géographiquement.

Selon la BA, la règle de 2,5 heures de trajet au maximum par jour pour un nouvel emploi n'est pas appliquée dans les faits. Cette règle conditionnerait l'octroi d'aides à la mobilité géographique si le nouvel emploi se situe à une distance supérieure à 2,5 heures de transports journaliers. En effet, la BA considère que ce sont la situation géographique (ville, campagne) ainsi que les contraintes personnelles du demandeur d'emploi qui doivent être davantage prises en compte.

Q10/ - Quels sont les acteurs, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

L'agence fédérale pour l'emploi (BA) n'offre pas de services spécifiques en fonction de l'âge ou de la situation professionnelle de ses demandeurs d'emploi.

Toutefois, il existe d'autres acteurs qui sont en mesure de fournir des aides à la mobilité, mais à titre exceptionnel. L'office de la jeunesse (*Jugendamt*), organisée de manière décentralisée, peut soutenir des projets de mobilité pour les jeunes de moins de 25 ans. Toutefois, le *Jugendamt* délègue souvent une partie importante de ses attributions à des structures de droit privé, souvent confessionnelles. De même, les Chambres de commerce et d'industrie allemandes, organisées par branche ou par *Land*, peuvent parfois fournir des aides à la mobilité pour des demandeurs d'emploi retrouvant un emploi.

Q11/ - Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche ?

Lors d'un déplacement pour assister à un entretien, le demandeur d'emploi peut bénéficier d'une aide au transport et au séjour. Cette aide n'est pas accordée de manière automatique mais uniquement après étude du dossier du demandeur d'emploi et après vérification que l'entreprise ne prend pas ces coûts en charge.

À titre indicatif, l'indemnité journalière peut s'élever au maximum à 16 euros pour une journée complète et à 8 euros pour la journée d'arrivée ou de départ. Les frais d'hébergement et de transport peuvent s'ajouter à cette somme.

Q12/ - Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

Pour l'obtention de telles aides au déplacement, le demandeur d'emploi doit justifier la reprise d'un emploi de droit commun assujetti aux cotisations sociales de plus de 15 heures par semaine.

D'une part, l'agence fédérale pour l'emploi (BA) offre des aides aux déplacements quotidiens, hebdomadaires ou mensuels (*Reisekostenbeihilfe*) effectués au moyen d'un véhicule personnel ou de transports collectifs pendant les 6 mois suivant la reprise d'activité. A titre indicatif, la prise en charge peut couvrir le coût du ticket de transport au prix le plus bas et, dans le cas où le nouveau salarié utilise une voiture privée, une somme de 0,20 euro par kilomètre peut être remboursée.

D'autre part, dans le cas d'un déménagement intervenant dans les deux premières années suivant la reprise d'emploi, une aide (*Umzugskostenbeihilfe*) peut aussi être accordée par la BA. Seuls les coûts de transports sont pris en charge, versés directement à l'entreprise de déménagement.

Toutefois, l'octroi de telles aides n'est toujours pas automatique et est conditionné à l'appréciation du conseiller de la BA.

Q13/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

L'agence fédérale pour l'emploi (BA) peut participer aux frais de double résidence (*Trennungskostenbeihilfe*). Lorsque le salarié a besoin d'un autre logement afin de se rendre à son nouvel emploi, le loyer ainsi que les charges locatives peuvent être pris en charge. Cette aide est toutefois limitée à 6 mois et plusieurs documents justificatifs doivent être fournis.

Q14/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants) ?

L'agence fédérale pour l'emploi propose une aide à la garde d'enfant lors du retour à l'emploi d'un parent. L'octroi de cette aide est toutefois strictement conditionné à la situation financière et professionnelle du ménage. Par ailleurs, cette aide n'est pas conditionnée à une mobilité géographique du demandeur d'emploi : elle peut être accordée dès qu'il y a un retour à l'emploi.

Enfin, il n'existe pas d'aides spécifiques à la scolarisation ou au conjoint.

Q15/ - La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

L'institut de recherche rattaché à l'agence fédérale pour l'emploi (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB) a publié en 2012 une analyse extrêmement technique des aides offertes par la BA. Ces aides regroupent notamment les aides à la mobilité géographique citées ci-dessus. Le nombre de demandes, le nombre de bénéficiaires et le coût du dispositif sont évalués, toutefois sans détailler les différents dispositifs.

Ces évaluations sont uniquement disponibles en allemand.

ESPAGNE

ACTIFS OCCUPÉS/INDIVIDUS EN EMPLOI :

Q1/- Quel est le <u>cadre juridique</u> régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

Le cadre juridique régissant la mobilité géographique se trouve à l'article 40 du décret royal législatif 1/1995, du 24 mars, pour l'application du nouveau texte de la loi sur le statut des travailleurs (cf. annexe 1) et se définit par le transfert permanent ou le déplacement temporaire d'un salarié sur un autre lieu de travail, dans une autre municipalité, qui implique un changement de résidence. Différents types de mobilité sont ainsi définies par l'article 40 :

A) Le transfert permanent : lorsqu'un salarié, qui n'a pas été embauché spécifiquement pour prêter des services aux entreprises de façon itinérante, est muté dans un nouveau lieu de travail nécessitant un changement définitif de résidence de sa part ; ou bien lorsque ses déplacements temporaires excèdent 12 mois sur une période de 3 ans. Le transfert doit être justifié par des raisons économiques, techniques, d'organisation, de production ou par des marchés conclus par l'entreprise.

Les représentants des salariés sont prioritaires pour rester en poste sur leur lieu de travail. De la même manière, via une convention collective ou un accord résultant d'une consultation, des priorités peuvent être établies pour favoriser le maintien en poste d'autres salariés comme les salariés ayant des charges familiales, les salariés les plus âgés ou handicapés.

Les transferts peuvent être individuels ou collectifs :

Le transfert individuel : la décision de transfert doit être notifiée au travailleur au moins 30 jours avant la date d'effectivité. Le travailleur a alors trois options qui s'offrent à lui : accepter le transfert avec prise en charge des frais occasionnés, mettre fin au contrat et recevoir une indemnité de 20 jours de salaire par année de service[2] ou faire un recours devant la juridiction compétente pour être réincorporé dans son lieu de travail d'origine.

Le transfert collectif : cela s'applique quand le transfert collectif concerne l'ensemble des salariés d'un lieu de travail (d'au moins 5 salariés), ou lorsque, sans affecter la totalité des salariés du lieu de travail, sur une période de 90 jours, le nombre de salariés transférés atteint :

- 10 personnes pour les entreprises de moins de 100 salariés ;
- 10% des salariés pour une entreprise entre 100 et 300 salariés ;
- 30 personnes pour les entreprises de plus de 300 salariés.

À ce moment-là, une période de consultation avec les représentants des salariés doit être menée dans un délai de 15 jours. À la clôture de cette période, la position des partis ainsi que les décisions de transfert doivent être notifiés aux salariés, au moins 30 jours avant leur transfert effectif.

Les salariés peuvent mener une action collective, qui paralyse alors les négociations individuelles en cours, jusqu'à sa résolution. Les travailleurs affectés par une décision de transfert et étant contre leur transfert, peuvent opter pour une compensation financière ou mettre un terme à leur contrat (comme dans le cas du transfert individuel).

[2] Et au prorata pour les périodes inférieures à 12 mois

Le transfert volontaire ou à l'initiative du travailleur : 3 cas de figures existent :

- Le conjoint a le droit d'être transféré, s'il travaille pour le même employeur et qu'il y a un poste disponible, dans la même localité où a été transféré son conjoint.
- Les salariés ayant été victimes d'harcèlement sexuel ou de terrorisme et qui se voient dans l'obligation d'abandonner leur poste dans la localité où ils travaillaient pour des raisons de sécurité ou d'accès à une assistance sociale. Ceux-ci sont prioritaires pour occuper les postes vacants équivalents aux leurs que l'entreprise offre sur d'autres lieux de travail. L'entreprise est dans l'obligation de communiquer la liste des postes vacants ou susceptibles de l'être rapidement. Pendant les 6 premiers mois du transfert, l'entreprise doit toutefois réserver le poste précédemment occupé par le salarié transféré car, le salarié a la possibilité de reprendre son poste précédent après 6 mois. Le transfert sera alors d'une durée initiale de 6 mois pendant lesquels l'entreprise aura l'obligation de réserver le poste de travail.
- Les travailleurs handicapés ou ayant des problèmes de santé et nécessitant un traitement dans une autre ville sont également prioritaires si leur transfert permet de rendre le traitement géographiquement plus accessible.

Le concept de victimes du terrorisme recouvre toute personne ayant souffert de dommages physiques ou psychologiques suite à une activité terroriste, mais aussi son conjoint de jure ou de facto (au moins depuis 2 ans) ; ses enfants, blessés ou décédés ; cela recouvre aussi les personnes menacées ou contraintes de façon directe et répétée par des organisations terroristes (au sens de l'article 3bis de la loi 29/2011 du 22 septembre).

B) Le déplacement temporaire : l'entreprise a le droit pour raisons économique, technique, d'organisation ou de production de transférer temporairement un salarié sur un lieu de travail éloigné de son domicile habituel en prenant en charge tous les frais occasionnés et en lui versant une indemnité. Le salarié doit être notifié au plus tard 5 jours ouvrables[3] avant son départ si le déplacement est d'une durée supérieure à 3 mois et a droit à 4 jours ouvrables de travail à domicile par trimestre travaillé à distance. Les déplacements temporaires ne peuvent pas excéder 12 mois sur une période de 3 ans. Toutefois, si le salarié s'y oppose, il peut saisir le Tribunal Social, sans porter préjudice à l'effectivité du déplacement.

Q2/- Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des <u>déplacements quotidiens domicile-travail</u> bénéficie-t-il aux salariés ?

Pour le salarié, il existe effectivement 2 possibilités de déductions de la base imposable à l'IRPF :

- d'une part, les sommes perçues de l'employeur au titre de la prise en charge (plafonnée) des frais de transport public domicile-lieu de travail ;
- d'autre part, les indemnités de déplacement versées par l'employeur en raison des missions effectuées hors du lieu de travail habituel (dans la limite de forfaits fixés par la réglementation).

Ces 2 dispositifs sont codifiés à l'article 17.1 d de la *Ley IRPF*.

Un dispositif public a été instauré par le décret royal 439/2007, du 30 mars, pour l'application de l'IRPF. En effet, l'article 46 bis concernant les « formules indirectes de paiement du service public de transport en commun des voyageurs » met en place la base législative du « Cheque Transporte ». Par ce dispositif, les entreprises financent jusqu'à 1 500 € annuels (maximum de 136,36 € mensuels) par employé leurs déplacements en transports en commun. Elles peuvent déduire ce montant de leurs cotisations sociales et les salariés de la base imposable de l'IRPF (cf. supra).

[3] Pour les déplacements d'une durée inférieure à 3 mois, le préavis doit être « suffisant » (pas de délai mentionné).

Selon les secteurs, des accords résultant de négociations collectives mettent en place des aides pour la mobilité géographique des salariés. Il existe aussi des aides aux déplacements domicile-travail de la part de certaines administrations publiques, locales, autonomiques ou nationales.

Q3/ - Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

L'article 40.1 §3 du décret royal législatif du 24 mars 1995 prévoit qu'en cas de transfert permanent, l'employé a droit à la prise en charge, par son employeur, des frais occasionnés par le changement de résidence, qu'il s'agisse de ses frais personnels ou de ceux de sa famille. Le montant de la prise en charge résulte d'un accord entre l'employé et l'employeur et ne peut en aucun cas être inférieur au montant minimum fixé par les conventions collectives. Selon un arrêt du 13 juin 1998 du Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, le salarié peut refuser d'être transféré et garder son ancien poste si l'employeur n'effectue pas cette prise en charge.

Il n'existe donc pas un programme d'aides publiques, mais des aides sociales résultant de négociations collectives. Da façon générale, le volume des aides octroyées par une entreprise doit être équivalent à un pourcentage minimum de la masse salariale et ainsi, une partie de ces aides est attribuée, lors des négociations collectives aux dispositifs d'aides à la vente ou à la location d'un bien immobilier.

Q4/ - Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

Du côté du cédant, 2 impôts sur les plus-values sont susceptibles de s'appliquer :

- L'IRPF (impôt d'État partiellement cédé aux communautés autonomes), dans la catégorie des gains en capital tirés de la cession de biens qui relèvent de la base des revenus de l'épargne soumis au barème à 3 taux : 19,5%, 21,5% et 23,5% depuis le 1er janvier 2015 (à partir de 2016, ces taux seront abaissés à 19%, 21% et 23%). Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'IRPF en 2015, l'ancien système de coefficients de correction monétaire a été remplacé par un système transitoire d'abattement, sous réserve que le bien cédé ait été acquis avant le 01/01/1994 ; l'abattement (calculé en fonction de la durée de détention du bien dans le patrimoine du cédant jusqu'au 31/12/1996) s'applique uniquement à la fraction de la plus-value correspondant à la durée de détention antérieure au 10/01/2006 et dans la limite d'un montant global de transactions (valeurs de cessions cumulées) fixé à 400.000 € dans l'année.
- La réforme fiscale de 2015 a instauré, à l'article 38 de la *Ley IRPF*, une exonération d'impôt à raison de la plus-value de cession d'un immeuble occupé au titre de l'habitation principale par le contribuable (applicable aux transactions réalisées à compter du 01/01/2015). La mesure bénéficie aux résidents d'États membres de l'UE ou de l'EEE (avec lesquels il existe un accord d'échange d'information effectif). La plus-value est exonérée à condition d'un réinvestissement pour les besoins de l'acquisition d'une nouvelle résidence principale.
- L'impôt de plus-value des terrains de nature urbaine (impôt géré et recouvré par les communes) : la plus-value est calculée sur la base de la valeur cadastrale correspondant au terrain (hors constructions) et majorée par l'application d'un coefficient correcteur (progressif en fonction de la durée de détention) ; les communes fixent le(s) taux de l'impôt dans la limite d'une fourchette établie par l'État (au maximum 30 %).

Du côté de l'acquéreur, 2 régimes d'imposition en fonction de la nature de l'immeuble cédé :

- Neuf : la TVA au taux réduit de 10 %.
- Ancien : l'impôt sur les transmissions patrimoniales (ITP) dont le taux général est fixé par les communautés autonomes dans une fourchette fixée par l'État (généralement entre 8 et 10 %), avec possibilité de taux réduits pour certaines opérations (ex. familles nombreuses, patrimoine protégé etc…). Dans ce cas, il est aussi redevable de l'impôt sur les actes juridiques documentés (AJD) qui correspond aux droits d'enregistrement et dont le taux forfaitaire est généralement de 1 à 2 % (fixé par les communautés).

Q5/ - Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des <u>couples biactifs à résidences séparées</u> (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

Selon l'article 40.3 du « Statut des travailleurs », un salarié a le droit d'être muté, si un poste de travail est disponible, dans la même commune où son conjoint a déjà été transféré, si les deux conjoints travaillent pour la même entreprise. Les conventions collectives déterminent ce droit pour les conjoints travaillant dans des entreprises différentes.

Q6/ - Plus largement, <u>la situation familiale des salariés</u> connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

Lors d'une mutation géographique imposée par l'employeur, le salarié a droit à une prise en charge des frais occasionnés par son employeur. Les conventions collectives, propres à un secteur d'activité ou à une entreprise peuvent mettre en place de telles aides.

Si chaque communauté autonome, au vu de ses compétences, peut établir des aides sociales et familiales, il n'en existe pas pour autant concernant la mobilité géographique. Certaines initiatives municipales mettent en place des aides pour faciliter les transferts de familles avec enfants, toutefois cela se fait au cas par cas et ne relève pas des compétences de l'État ou des Communautés.

Des aides à la garde d'enfants existent seulement pour les demandeurs d'emploi dont le retour au travail dépend d'une mobilité géographique (Q14).

Q7/ - Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

Des dispositifs d'accompagnement spécifiques se retrouvent généralement dans les plans sociaux.

Par exemple, nombre de banques ont conclu des accords avec les représentants syndicaux concernant les aides à la mobilité interne des salariés. Un tableau récapitulant les aides avait notamment été fait en 2013 par le syndicat indépendant des employés de banque, le CISCA (cf. Annexe). A titre d'exemple, CaixaBank et les représentants syndicaux se sont accordés sur un plan social[4], fin juin 2015. Cet accord traite, entre autres, de la mobilité géographique. Celle-ci concerne au maximum 200 salariés ayant fait une demande et travaillant dans une communauté connaissant un excédent de personnel. Pour ces salariés, si la mobilité est supérieure à 100 km ou implique un changement d'île, elle ouvre droit à une compensation de 30 000 €, payée en une seule fois le mois du transfert.

[4] https://www.secpb.com/uploads/pdf/Acuerdo%20Laboral%20ERE%20CABK%2029062015_2.pdf

Des dispositifs spécifiques d'accompagnement existent aussi aux sociétés non financières comme l'illustre le dernier plan social[5] de Repsol (datant d'avril 2015). En cas de mutation géographique, le travailleur reçoit :

- une aide au transfert de 10 495 € (+ 3 148 € pour le conjoint et 1 574 € par enfant),
- une aide au logement : soit 25 181 € pour l'achat d'un logement ou 419,78 € mensuels pendant 7 ans pour la location d'un logement.

Toutefois l'aide au transfert et l'aide à l'achat ne sont définitivement acquises qu'après deux ans si le salarié est encore en poste dans l'entreprise. Dans le cas inverse, elles ont la qualité d'emprunt à taux zéro.

DEMANDEURS D'EMPLOI :

Q8/ - Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

Le système national pour l'Emploi (SNE) répertorie via le SISPE (système d'information pour l'emploi), les offres d'emploi des différentes communautés autonomes et régions. Le gouvernement a lancé, via le décret-loi 4/2013 modifiant l'article 8 de la loi 53/2003 sur l'emploi, un portail unique pour l'emploi « Empleate » qui sert de base de données commune pour les offres et demandes d'emploi mais aussi les opportunités de formation offertes par le secteur public. Il regroupe notamment les offres disponibles sur des plateformes privées (Infoempleo.com, Adecco.es). Toutefois, les entreprises ne sont pas tenues de communiquer leurs offres d'emploi à l'administration. En parallèle, chaque communauté autonome possède son propre outil de diffusion et de gestion des offres d'emploi.

Q9/ - Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

Les personnes s'inscrivant comme demandeurs d'emploi, doivent remplir une demande détaillée de leur recherche et à ce moment-là, indiquent leur disponibilité géographique (régionale, nationale ou internationale). Le demandeur d'emploi qui bénéficie des prestations du SEPE, est tenu par un engagement d'activité (« compromiso de actividad »), de chercher un travail de façon active, d'accepter une offre adéquate et de participer à des réunions d'informations, d'orientation, de reconversion ou d'insertion professionnelle pour augmenter son employabilité.

L'article 231.3 §3 du décret royal législatif 1/1994, du 20 juin, qui approuve la réforme de la Loi Générale de Sécurité Sociale définit d'un point de vue géographique, une « offre adéquate » que le chômeur ne peut refuser, comme:

- une offre se trouvant dans la municipalité de résidence du travailleur ou,
- une offre dans toute autre municipalité située à moins de 30 km de distance de celle-ci si la durée d'un aller-retour quotidien ne dépasse pas 25% du temps de travail journalier et si elle n'implique pas une dépense supérieure à 20% du salaire mensuel, ou
- une offre dans une municipalité où le travailleur a la possibilité d'être hébergé.

Toutefois, sont aussi prises en compte pour déterminer l'adéquation d'une offre, d'autres variables comme la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ainsi que l'existence de moyens de transport pour se rendre sur son lieu de travail. Refuser une offre d'emploi adéquate sans justification

[5] http://str.es/convenios/repsol%20petroleo.pdf

valable, mène à la suspension des allocations chômage perçues : au premier refus, 3 mois de suspension ; au deuxième, 6 mois ; et au dernier, retrait de la totalité des aides.

L'article 228 §5 de ce même décret prévoit que le service local pour l'emploi pourra aider toute personne dont le retour dépend d'une mobilité géographique en lui avançant un mois d'allocation chômage ou trois mois de subventions pour l'emploi du montant qu'il lui reste à percevoir.

Q10/ - Quels sont <u>les acteurs</u>, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

Lors de la réforme 2015 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPF), le Ministère du Budget a modifié l'aide fiscale accordée aux salariés qui acceptent un poste dans un autre ressort géographique que celui de leur résidence habituelle. La nouvelle règlementation, se trouvant à l'article 19.2 (f) de la Loi IRPF, a modifié les montants de la déduction dans les conditions suivantes :

- aide générale accordée aux travailleurs salariés : déduction de la base imposable à l'IRPF de 2.000 € ;
- majoration de 100 % en faveur des chômeurs qui acceptent un emploi nécessitant un changement de résidence vers une nouvelle commune sur le territoire espagnol (+ 2.000 €) ;
- majoration pour personnes handicapées (+ 3.500 à 7.750 € en fonction du degré du handicap).

Sans porter préjudice à cette nouvelle règlementation, un régime transitoire a été mis en place pour que les salariés ayant appliqué la précédente régulation en l'espèce en 2014 puissent encore l'appliquer en 2015.

Au vu de l'article 13 h) de la loi pour l'emploi, la SEPE gère les services et les programmes pour l'emploi, et donc, entre autres, ceux concernant la mobilité géographique des actifs que ce soit au sein d'une même communauté, entre deux communautés ou encore dans un autre pays. Toutefois, l'article 15 du décret-loi 2/2008 établit que les communautés autonomes sont aussi compétentes en matière de politiques actives pour l'emploi et peuvent établir des aides à la mobilité géographique.

Communautés Autonomes	Service pour l'emploi afférent
Andalucía	Servicio Andaluz de Empleo (SAE)
Aragón	Instituto Aragonés de Empleo (INAEM)
Asturias	Trabajastur
Canarias	Servicio Canario de Empleo
Cantabria	Servicio Cántabro de Empleo
Castilla La Mancha	Sepecam
Castilla y León	Servicio Público de Empleo de Castilla y León
Cataluña	SOC Oficina de Treball
Ceuta	Servicio Público de Empleo en Ceuta
Madrid	Portal de Empleo de la Comunidad de Madrid
Comunidad Valenciana	SERVEF
Extremadura	SEXPE
Galicia	Servicio Público de Empleo de Galicia
Islas Baleares	SOIB
La Rioja	Servicio Riojano de Empleo
Melilla	Servicio Público de Empleo en Melilla

Navarra	Servicio Navarro de Empleo
País Vasco	Servicio Vasco de Empleo (Lanbide)
Murcia	Servicio Regional de empleo de la Región de Murcia

De plus, depuis 2013, le SEPE reçoit des aides de la commission européenne via le programme « Tu primer trabajo EURES »[6] pour aider à la mobilité géographique des actifs hors de leur pays de résidence. Depuis juin 2015, un autre programme a été lancé avec le soutien financier du FSE « Tu trabajo EURES-FSE ».

Finalement, dans le cas de travailleurs saisonniers extracommunautaires, les entreprises doivent obligatoirement offrir un logement digne pour obtenir auprès de la mairie, les autorisations nécessaires à l'embauche.

Q11/ - Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique <u>au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche</u> ?

Certaines villes disposent de réduction pour le transport des chômeurs :

Ville	Dispositif	Cible	Avantages/ Tarif
Barcelone	Carte T-Trimestre TMB 90 jours illimités	Chômeurs recensés à Barcelone	Tarif normal : de 142 à 406 € Réduction de 30,9 € par trimestre
Saragosse	Bon social de transports urbains de Saragosse	Chômeurs de longue durée	1 € mensuel
Séville	Bonobus solidaire		
Las Palmas	Bonoguagua solidario	Chômeurs recensés à Las Palmas	20 € mensuel pour 60 voyages
A Coruna	Carte Bus Millenium desempleados	Chômeurs depuis au moins 3 mois	0,33 € par voyage
Menorca	Carte T-MES Social	Chômeurs sans prestations sociales	Réduction de 50%
Guadalajara	Carte citoyenne	Chômeurs dont les prestations sont inférieures à 750 €	Gratuité
Lanzarote	Carte spécial	Tout chômeur	Réduction de 30%
Cuenca	Bon social B	Tout chômeur	Gratuité

Le programme européen EURES[7] octroie aux demandeurs d'emploi des aides allant de 100 à 300 € pour qu'ils aillent passer un entretien professionnel dans un pays de l'UE (hors pays de résidence).

Par ailleurs, certaines communautés ont mis en place des aides pour le transport et les garderies comme par exemple en Cantabrie avec son projet intégré pour l'emploi (PIE HAC 16/2015 du 8 avril 2015). De plus, de façon indirecte, des aides et des bourses sont fournies aux demandeurs d'emploi grâce à des programmes spéciaux de formation (Décret 104/2008 du 16 octobre, Escuelas Taller y Talleres de Empleo).

[6] http://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/encontrar_empleo_europa/tu_primer_empleo_eures.html

[7] http://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/encontrar_empleo_europa/pdf/TIPOS_Y_CUANTIAS_AYUDAS_TTEURES_FSE.pdf

Q12/ - Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

Q13/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

Q14/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants) ?

L'article 10 du décret-loi royal 2/2008 du 21 avril, sur les mesures de relance de l'activité économique, met en place de nombreuses subventions pour faciliter la mobilité géographique des chômeurs dont le recrutement dépend d'une telle mobilité. Les critères retenus pour qualifier une mobilité géographique effective sont :

- Un changement effectif de résidence habituelle étant la conséquence directe du recrutement ;
- Le nouveau poste de travail doit se situer dans une ville à plus de 100 km de la ville de résidence initiale. Cependant, dans certains cas, la distance n'est pas prise en compte : les mobilités au départ ou à l'arrivée de Ceuta et Melilla, les mobilités interinsulaires au sein d'un même archipel (Baléares & Canaries) ;
- Le contrat, qu'il soit à durée indéterminée ou déterminée, doit être d'au moins six mois.

Si l'ensemble de ces conditions sont réunies alors, le chômeur a droit à :

- *Une aide publique au déplacement* : l'État subventionne dans la limite de 4 fois l'indice public de rente à effets multiples (IPREM)[8], les déplacements quotidiens domicile-travail. En cas d'utilisation des transports publics, la base de prise en charge est le montant d'un billet de seconde classe. En cas d'utilisation d'un véhicule personnel, les frais occasionnés par le véhicule (carburant) sont indemnisés à hauteur d'un montant fixé par l'administration publique, auquel s'ajoute le montant dépensé en péages (si justificatifs présentés).
- *Une aide publique au logement* : il bénéficie d'aides publiques pour couvrir les frais de leur déménagement ainsi que celui de leur famille pour un montant maximal de 4 fois l'IPREM. L'État subventionne aussi les frais de logement du travailleur et de sa famille durant les 12 premiers mois du contrat (loyer, achat d'un bien, hôtel) pour un maximum de 10 fois l'IPREM.
- *Un accompagnement concernant la situation familiale* : il bénéficie de subventions pour les frais de garderie ou d'aides à domicile pour les personnes dépendantes. Cette aide est valable pour le premier cycle des enfants du travailleur et pour les 12 premiers mois du contrat concernant les personnes dépendantes à charge. Elle est plafonnée à 4 fois l'IPREM.

[8] L'IPREM est un indice utilisé en Espagne comme référence pour l'octroi d'aides, de bourses, de subventions ou d'allocations-chômage. Il a remplacé le salaire minimum interprofessionnel en 20014 qui était à l'époque la référence. Il est fixé annuellement et s'élève depuis 2010 à 532,51 €.

Q15/ - La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des <u>évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois</u> (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

Le plan annuel de politique pour l'emploi (PAPE) met en place une série d'indicateurs pour évaluer l'accomplissement des différents axes de la politique publique pour l'emploi. « Promouvoir la mobilité géographique » est un critère de l'axe 4 « Égalité des opportunités d'accès à l'emploi »[9]. Les deux indicateurs d'évaluation retenus pour cet axe concernent l'insertion professionnelle des femmes et les prestations existantes pour les aider. Ainsi, il ne semble pas y avoir de suivi particulier pour les dispositifs d'aide à la mobilité.

Seul le budget prévisionnel du PAPE précise les montants alloués par l'État aux dispositifs d'aide aux mobilités, qu'elles soient géographique ou sectorielle. En 2014, le montant attribué au développement de ces mobilités était de 460 180 euros, en nette baisse par rapport à 2012 (2,2 M€). A ce budget, il faut ajouter les aides européennes via le FSE : celui-ci devrait consacrer 4,6 Md€ entre 2014 et 2020 pour « promouvoir la soutenabilité et la qualité de l'emploi et favoriser la mobilité professionnelle. »[10]

<u>Commentaires complémentaires éventuels:</u>

Concernant la formation professionnelle pour l'emploi, le décret 395/2007 du 23 mars et le décret 4/2015 du 22 mars ont mis en place des aides financières (transport, matériel, logement…) aux chômeurs en cours de formation.

[9] Les autres critères de cet axe sont : limiter les obstacles d'accès à l'emploi, promouvoir la mobilité fonctionnelle et sectorielle, promouvoir les moyens de promotion de la conciliation de la vie familiale et professionnelle.

[10] Présentation PowerPoint mai 2014 sur le budget FSE en Espagne : http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/archivos/PRESENTACION_FSE_2014-2020_CCAA_22mayo14.pdf

ANNEXE

	MOVILIDAD GEOGRÁFICA
BANKIA	Superior a 50 kms. 51-100 kms: 4.000 eurs. 101-150 kms: 9.000 eurs. 151-300 kms: 13.000 eurs. + 300 kms: 15.000 eurs. Entre islas: 14.500 eurs. Entre islas a península: 16.500 eurs. Si no se acepta el traslado indemnización de baja obligatoria.
N.C.G.BANCO	Superior a 50 kms: 6.000 eurs. Adicionalmente, si la movilidad conlleva cambio de residencia cobrará 6.000 euros anuales durante 3 años.
UNIMM	Oferta de puestos de trabajo en el grupo durante un año y medio. Si mov. de más de 50 kms. Kilometraje durante 2 años a razón de 0,24 eurs/km. por lo que pase de los 50 kms. Si se requiere cambio de domicilio 480 eurs. mensuales durante 4 años, más ayuda de 3.000 eurs una sola vez.
BANCO CEISS	Compensaciones por + 50 kms. Resto las legalmente previstas. Si supone cambio de domicilio 700 eurs. mensuales durante 12 meses.
B.GRUPO CAJA 3	51-75 kms: 8.000 eurs. 76-100 kms: 12.000 eurs. 101-250 kms: 18.000 eurs. 251-400 kms: 22.000 eurs. 401-600 kms: 26.000 eur. + de 600 kms: 30.000 eurs. Por cambio de vivienda: 750 eurs. 24 meses.
CAM	Si hay cambio de domicilio: .Ayuda vivienda de 700 eurs mensuales durante 24 meses. .6.000 € de pago único. Si no hay cambio de vivienda la normativa vigente en B.Sabadell.
LIBERBANK (Acuerdo con CCOO Y UGT)	Se mantiene el Acuerdo Colectivo de 3/1/2011 hasta mayo de 2017, pero se reducen en un 25% las compensaciones económicas. Se considera que no existe movilidad si no se sobrepasan los 50 kms.
BANCO DE VALENCIA. **1ER.ERO DE 12-11-12 Y ACUERDO DE INTEGRACIÓN EN CAIXA BANK.**	PRIMER ERO DE 12-11-12: Los trabajadores de expansión podrán solicitar traslado a Red Tradicional y la entidad deberá aceptarlos (hasta número máx. De 30). Prima de compensación: 5.000 € brutos y ayuda alquiler de 500 € brutos mensuales durante 2 años. Opcionalmente se ofrecerá vivienda propiedad del Grupo Banco de Valencia en condiciones ventajosas. Si una vez trasladado la distancia del nuevo domicilio al centro de trabajo es de 25 kms.: abono de 12€ brutos mensuales adicionales, más 2€ por km. Si no hay cambio de domicilio del trabajador desplazado: abono mensual de 12€ brutos más 2€ por km. desde el anterior centro de trabajo al nuevo destino. ACUERDO LABORAL DE INTEGRACIÓN EN CAIXA BANK: Se priorizará la voluntariedad. Caixa Bank publicará vacantes por localidades. 26-50 kms : 300 € brutos mens. 51-100 kms: 500€ brutos mens. 101-200 kms: 650€ brutos mens. 201-300 kms: 850€ brutos mens. . + 300 kms o de islas a Península: 950€ brutos mens. Adicionalmente + de 100 kms o interinsular: pago único de 12.000€ brutos y para + 100 kms: 3 días de permiso. Posibilidad de alquilar la vivienda habitual en caso de cambio de domicilio o solicitud de nuevo préstamo vivienda. COMPENSACIONES ADICIONALES EN CASO DE VOLUNTARIEDAD: . Pago único de 14.000 € brutos para movilidad mayor de 100 kms. . Pago único de 4.500 € brutos para la movilidad igual o inferior a 100 kms. NO SE APLICA LA MOVILIDAD FORZOSA A: . Mujeres embarazadas y cónyuge o pareja de hecho de mujeres embarazadas o empleados con hijos hasta 2 años. . Empleados con discapacidad igual o superior al 65%, empleados con hijos con discapacidad igual o superior al 65%. . Empleados que sufran enfermedades graves, empleados con hijos o pareja que sufran enfermedades graves. . Víctimas de violencia de género. En caso de matrimonio de empleados donde uno de ellos sea desplazado forzoso, la Entidad deberá aceptar el traslado del cónyuge como máximo en 30 días.

Source : https://www.secpb.com/uploads/pdf/Acuerdo%20Laboral%20ERE%20CABK%2029062015_2.pdf

Sources locales :

- Service fiscal de l'Ambassade de France :
  - Nathalie Gossement, attachée fiscale
- SEPE, le service public national pour l'emploi, rattaché au ministère de l'emploi et de la sécurité sociale
  - María José Arias Fernández, chef de pôle Orientation professionnelle et Programmes internationaux
  - Carmen Gómez García, conseillère du programme EURES
- Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises
  - Bernabé González Fernández, responsable des affaires européennes, Développement des entreprises

ÉTATS-UNIS

ACTIFS OCCUPÉS/INDIVIDUS EN EMPLOI :

Q1/- Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

Aux États-Unis, les Articles de la Confédération (1778), renforcés par le 4ème amendement de la Constitution, donnent le droit à chaque citoyen d'émigrer d'État en État et de bénéficier des mêmes droits que les citoyens de l'État d'accueil. La Cour Suprême a plus récemment entériné ce droit en empêchant la discrimination à l'embauche entre résidents et non-résidents d'un État ainsi que certaines pratiques de licences professionnelles au niveau des États fédérés (nécessaires pour exercer dans l'État en question), par exemple dans le cas de la profession d'avocats. Cependant, chaque État spécifie ses lois, et la pratique de licences professionnelles reste en vigueur dans plusieurs autres professions, ce qui peut constituer un obstacle à la mobilité des travailleurs.

Le droit du travail dans le secteur privé ne confère pas vraiment de sécurité de l'emploi aux salariés, le système étant bâti sur un principe de volontariat (« *at-will basis* »). L'employeur peut à tout moment licencier un employé pour une raison quasi-quelconque. Ainsi, les employeurs ont les pleins pouvoirs pour imposer aux employés une relocalisation géographique (intra ou inter État) sous la menace de mettre fin au contrat en cas de refus. Les obligations d'accompagnement des employeurs dans la mobilité sont donc minimes. A l'inverse lorsque la mobilité est initiée par le salarié et qu'elle entraîne une démission, même pour des raisons involontaires, ceci n'ouvre pas droit à l'allocation chômage. Seuls certains États les octroient dans ces cas spécifiques.

Q2/- Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des déplacements quotidiens domicile-travail bénéficie-t-il aux salariés ?

Il n'existe pas de tels dispositifs à notre connaissance.

Q3/ - Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

Il n'y a pas de dispositifs imposés par la réglementation au secteur privé en matière de mobilité. Néanmoins, beaucoup d'entreprises offrent à leurs salariés, notamment dans le cas des nouveaux recrutés, une forme d'accompagnement dans la relocalisation. Selon une enquête d'*Atlas Van Lines* (une entreprise de déménagement privée)[11], 65% des entreprises sondées offriraient un remboursement total des frais occasionnés lors du déménagement et plus de 85% auraient une forme de politique de relocalisation.

La crise immobilière aux États-Unis étant souvent évoquée comme constituant un des freins essentiels à la mobilité des salariés, l'aide au logement paraît essentielle dans les politiques de mobilité. Encore une fois, celles-ci sont cependant d'initiatives privés et relativement diverses. Selon une enquête de 2013

[11] L'enquête a été menée sur un échantillon d'environ 500 entreprises : http://www.atlasvanlines.com/relocation-surveys/corporate-relocation/

de l'association professionnelle, *Employee Relocation Council*, qui regroupe les professionnels spécialisés dans la relocalisation des salariés[12] :

- Près de la moitié des entreprises sondées rembourseraient systématiquement les frais liés aux moins-values subies lors de la vente du domicile du salarié pour cause de relocalisation (*loss-on-sale assistance*) ; 14% le feraient au cas par cas.
- Pratiquement toutes les entreprises sondées offriraient à leurs salariés un logement temporaire proche du nouveau lieu de travail, et 72% d'entre elles étendraient cette offre aux conjoints et à la famille également.
- 86% des entreprises sondées couvriraient les frais de recherche de logement, notamment les déplacements pour se trouver un nouveau logement ; plus de deux tiers couvriraient également les frais relatifs au conjoint.

Dans le secteur public, selon l'agence à laquelle ils appartiennent, les employés fédéraux bénéficient également de diverses aides lors de leur réaffectation géographique :

- remboursements de diverses dépenses (transport, déménagement),
- crédits d'impôts sur le revenu suite à la relocalisation,
- remboursement d'une partie des frais de transaction immobilière lors de la vente du logement,
- aides dans la recherche d'un nouveau logement.

Q4/ - Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

Le taux d'imposition sur les plus-values en capitaux se situe à 15% pour la plupart des tranches d'impositions. Pour les tranches comprises entre les fourchettes de taux statutaire d'impôt sur le revenu 10% à 15 %, ce taux peut être nul. Cependant, à partir de 2013, un taux de 20% s'applique pour les contribuables dont le revenu excède les seuils définis pour le nouveau taux ordinaire de 39,6%.

Les plus-values sur les ventes immobilières sont imposées aux taux normaux d'impôt sur le revenu (en déduisant l'amortissement du bien), avec un taux maximal de 25%. Cependant, certaines déductions d'impôts sont possibles lorsque le bien immobilier vendu respecte certains critères d'éligibilité. Les vendeurs peuvent par exemple exclure du calcul de l'impôt jusqu'à 250 000$ (500 000$ pour les couples mariés) si le bien était utilisé comme résidence principale pendant au moins 2 ans durant les 5 dernières années.

Q5/ - Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des <u>couples biactifs à résidences séparées</u> (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

Il n'y a pas, à notre connaissance, de dispositif obligatoire pour accompagner les couples biactifs lors de relocalisation géographique d'un des conjoints. Cependant, une minorité d'entreprises incluent des aides dans leur politique de mobilité des salariés. Selon un sondage réalisé par la compagnie d'aide à la relocalisation *Lexicon*[13], 35% des entreprises interrogées incluraient une forme d'aide aux couples biactifs dans leur politique de mobilité.

[12] Voir http://www.worldwideerc.org/Resources/Research/Documents/ERC-Reports/2013%20Relocation%20Assistance_Exec%20Summary.pdf pour plus de détails.
[13] Voir http://www.lexiconrelocation.com/blog/why-dual-career-assistance-shouldnt-be-ignored

Q6/ - Plus largement, la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

Il ne semble pas exister de dispositif public particulier de soutien familial des salariés durant la mutation géographique. Cependant, les conjoints et familles d'employés fédéraux bénéficient de manière générale d'une couverture santé sous l'égide d'un programme fédéral (*Federal Employees Health Benefits Program, FEHBP*), ce qui, couplé aux avantages fiscaux usuels lorsque le conjoint ne travaille pas, peut contribuer à favoriser le suivi des conjoints lors d'une mutation géographique.

Q7/ - Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

Pas d'exemple d'initiative particulière mais des données d'enquête suggèrent une pratique relativement répandue.

DEMANDEURS D'EMPLOI :

Q8/ - Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

Le dispositif « *Adult and Dislocated Worker Program* », créé par l'article 1 du *Workforce Investment Act* de 1998, a pour objectif de former les chômeurs et de les aider dans l'orientation de leur recherche d'emploi. Ce dispositif est mis en place par le Département du Travail (*DoL*) qui propose un site internet, le *CareerOneStop Portal*, procurant des informations sur les possibilités de carrière, de formation et les interlocuteurs publics d'aide à la recherche d'emploi. Ce site permet notamment aux candidats et aux entreprises de s'inscrire sur les banques de données d'emplois de chaque État fédéré. En termes d'interlocuteurs publics, il existe également un réseau d'agences publiques, les *American Job Centers*, qui procurent des services d'aide à la recherche d'emplois gratuitement.

Q9/ - Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

Les préférences géographiques sont généralement prises en compte par les services d'aide à la recherche d'emploi. Cependant, la gestion des droits aux allocations chômage se faisant au niveau de chaque État, la procédure administrative liée à un déménagement vers un autre État tout en maintenant ses droits au chômage reste plus compliquée que lorsque le demandeur d'emploi reste au sein d'un même État.

Il n'y a pas de droit particulier en matière de mobilité dans la recherche d'emploi. Les chômeurs doivent de manière générale justifier d'une recherche active d'emploi pour continuer de percevoir leurs allocations chômage. Un récent projet de loi, l'*American Worker Mobility Act*, introduit au Congrès en juin 2015, propose d'octroyer aux chômeurs qui n'ont pas trouvé d'emploi dans leur État de résidence une subvention de relocalisation, de l'ordre de 10 000$. Ce projet est cependant toujours au stade de discussions.

Q10/ - Quels sont <u>les acteurs</u>, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

Dans le secteur public, c'est le Département du Travail (*DoL*) qui centralise les informations/dispositifs sur l'emploi en général (voir question 8 pour le détail). Il existe notamment des dispositifs qui ciblent certaines tranches de la population comme les anciens combattants, les seniors, les jeunes ou encore les personnes présentant une forme de handicap (*disabled*).

Dans le secteur privé, il existe diverses agences de placement, d'aide au déménagement et à la relocalisation qui procurent également ce type de services mais qui sont payants.

Q11/ - Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique <u>au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche</u> ?

Il n'y a pas d'aide spécifique liée aux déplacements pour la recherche d'emploi. Voir question 9 pour un projet de loi sur ce sujet en cours de discussion.

Q12/ - Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'<u>une aide publique aux déplacements</u> vers le nouvel emploi ?

Voir question 11.

Q13/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques <u>au logement</u> ?

Il n'y a pas, à notre connaissance, d'aide publique au logement lors du retour à l'emploi.

Q14/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un <u>accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants)</u> ?

Il n'y a pas, à notre connaissance, de soutien familial lors du retour à l'emploi. Cependant, les familles dans le besoin peuvent plus généralement bénéficier d'une aide de l'État via le programme de *Temporary Assistance for Needy Families (TANF*). Il s'agit d'un programme fédéral qui octroie des subventions aux États pour aider les familles à très faibles revenus. Cette aide aux familles se fait sous forme de transferts monétaires.

Q15/ - La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des <u>évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois</u> (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

Le Département du Travail s'est associé à plusieurs partenaires (organismes de recherche privés ou de la société civile) pour financer un projet d'évaluation des dispositifs financés par le *Workforce Investment Act*. L'évaluation concerne au sens large tous les programmes de formation et d'aide à la recherche d'emploi. Ce programme d'évaluation est actuellement en cours et la publication du rapport est prévue en 2016[14].

[14] Voir http://www.mdrc.org/project/wia-adult-and-dislocated-worker-programs-gold-standard-evaluation#overview pour plus de détails sur l'initiative d'évaluation.

Commentaires complémentaires éventuels:

Le droit du travail étant relativement souple aux États-Unis, notamment en faveur des entreprises, il existe peu d'obligations imposées aux employeurs en matière d'accompagnement des salariés lors d'une mobilité. Lorsque cet accompagnement existe, il est souvent d'initiative privée et offert par l'entreprise dans le but de la rendre attractive pour les employés potentiels.

En matière d'aide à la recherche d'emploi, si des dispositifs publics existent, ils sont très peu détaillés quant aux modalités d'accompagnement spécifiques (mobilité, soutien familial, etc). De plus, ces dispositifs sont de manière générale déclinés au niveau des États fédérés et ne sont donc pas uniformes dans leur application.

ITALIE

Actifs occupés/individus en emploi :

Q1/ Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

La mobilité des salariés à l'intérieur d'une entreprise est réglée par l'article 2103 du Code civil italien, qui établit que la mutation d'un employé ne peut être effectuée que « pour des raisons techniques particulières d'organisation ou de production ».

Un salarié peut être transféré seulement à condition que l'employeur puisse prouver :

- l'inutilité de l'employé dans l'établissement où il exerce ;
- la nécessité de la présence de cet employé et de ses compétences techniques dans l'établissement de destination ;
- les raisons qui ont amené l'employeur à choisir le salarié en question et non pas un collègue qui exerce des fonctions similaires.

Ces raisons doivent être portées à la connaissance du salarié par écrit, avant le transfert.

En l'absence de ces conditions, la mutation est illégitime et peut être annulée par le juge du travail auquel l'intéressé doit s'adresser.

De plus, la mobilité des salariés peut être réalisée dans le cadre juridique du « détachement ». L'article 30 du décret législatif n. 276/2003 dispose que « l'employeur peut placer temporairement un ou plusieurs de ses employés à disposition d'un autre employeur pour accomplir une activité déterminée ». Le cadre du travailleur détaché est différent de celui du salarié muté : il ne travaille pas auprès d'une structure différente au sein de la même entreprise. Hormis le fait qu'il réponde à un intérêt de l'employeur détachant, le détachement présente un caractère temporaire, contrairement à la mutation.

Q2/ Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des déplacements quotidiens domicile-travail bénéficie-t-il aux salariés ?

Les déplacements pour des raisons de travail sont remboursés, ainsi que les frais kilométriques des voitures de fonction (les tableaux des coûts par kilomètre sont publiés chaque année dans la *Gazzetta ufficiale*).

Il n'existe pas de norme législative permettant de déduire des taxes les coûts des déplacements quotidiens domicile-travail. Cependant, il est possible de se mettre d'accord au moment de la conclusion du contrat pour les remboursements des frais de transport quotidiens.

En général, la négociation collective prévoit des dispositions concernant les mutations, leurs aspects formels/procéduraux (ex. les modalités de préavis et la communication) et patrimoniaux. Ainsi, les conventions collectives peuvent prévoir des formes de remboursement des dépenses ou d'augmentation des salaires (dites « indemnités de transfert »).

Pour le secteur public, l'art. 4 § 4 de la loi n. 183/2011 prévoit des indemnités spécifiques pour des catégories particulières de travailleurs (dans le domaine de la sécurité, de la défense ou des secours publics).

Q3/ Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.) sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

Dans le *Modello 730,* pour la déclaration fiscale, une déduction relative au loyer est prévue pour les salariés qui déménagent pour des raisons de travail. Dans ce cas, il est nécessaire de transférer la résidence dans la nouvelle commune dans les trois ans. La déduction est possible seulement pendant trois ans. La personne qui perd son emploi perd également le droit à la déduction à partir de l'année suivante.

La déduction fiscale s'élève à :

- 991,60 euros pour les revenus jusqu'à 15.493,71 euros ;
- 495,80 euros pour les revenus entre 15.493, 71 et 30.987, 41 euros.

Plus spécifiquement, des indemnités pour les salariés qui déménagent à cause du travail peuvent être prévues dans des conventions collectives de travail. Par exemple, le *Contrat collectif national de travail (CCNL) du commerce pour les employés en entreprise du secteur tertiaire, de la distribution et des services*, établit à l'article 170 que les changements de résidence donnent droit aux indemnités suivantes :

Pour le salarié qui n'est pas chef de famille :

- le remboursement des dépenses pour le voyage ;
- le remboursement des dépenses pour le transport des bagages et des meubles ;
- le remboursement éventuel du loyer s'il est impossible de sous-louer ou de transférer le bail, pour un maximum de 6 mois;
- une somme journalière pour les frais quotidiens pour l'employé en mission temporaire.

Pour le salarié qui est chef de famille, s'ajoute à ces indemnités une somme journalière pour les frais quotidiens, pour le cohabitant et les enfants à charge.

Q4/ Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

Le régime des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières a été modifié le 1er janvier 2014 (loi 128/2013) :

- Le taux d'imposition sur l'enregistrement des actes de vente des résidences principales est fixé à 2% (au lieu de 3% avant le 1er janvier 2014), mais son montant ne peut être inférieur à 1000€.
- Tous les autres types de transactions immobilières sont taxés à hauteur de 9%, pour un montant minimum de 1000€. Le régime fiscal précédent prévoyait une dizaine de taux d'imposition selon le type de transaction, variant de 2 à 15%. Les taxes sur l'hypothèque et sur le cadastre sont fixées à 50€ chacune.

<u>Pour les transactions immobilières assujetties à la TVA</u> (« in regime IVA »)[15]:

- L'impôt sur l'enregistrement des actes de vente des résidences principales est fixé à 4% ;
- Tous les autres types de transactions immobilières sont taxés à hauteur de 10% ;
- Les taxes fixes sur l'enregistrement, sur l'hypothèque et sur le cadastre sont fixées à 200€ ;
- Les taxes sur les transferts d'immeubles commerciaux et habitations de luxe sont fixées à 22%.

[15] Lorsque le bien immobilier est vendu par une entreprise ou une coopérative.

Q5/ Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des couples biactifs à résidence séparées ?

Non. Cependant, le travailleur en possession du permis de séjour pour *attente d'emploi* (auquel ont droit les travailleurs en possession du permis de travail non saisonnier qui perdent leur poste ou donnent leur démission) constitue un cas particulier ; le permis a une durée de 6 mois pour permettre à l'intéressé de trouver un autre emploi. Le permis ne peut pas être renouvelé, à l'exception de cas particuliers (par exemple cohésion familiale, pour un citoyen remplissant les conditions nécessaires pour le regroupement familial).

Q6/ La situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aide à la garde et à la scolarisation des enfants etc.) ?

Non. Cependant, en ce qui concerne les choix d'établissement et les mutations, la loi n. 104/92 prévoit des facilités pour le salarié qui assiste un membre de sa famille porteur de handicap grave. En particulier, il bénéficie, quand c'est possible, du droit de choisir l'établissement le plus proche du domicile de la personne assistée. Il ne peut pas être transféré sans son accord. Ce droit est reconnu aux salariés qui travaillent dans les entreprises publiques ou privées et qui assistent une personne gravement handicapée (conjoint, membre de la famille jusqu'au second degré ou jusqu'au troisième degré si les parents ou conjoint de la personne handicapée ont 65 ans ou plus, souffrent de maladies invalidantes ou sont décédés).

De plus, alors que le système italien ne prévoit pas d'aides « spécifiques » à la garde et à la scolarisation des enfants des travailleurs qui sont mutés, des aides liés au revenu du salarié sont dispensés pour les nouveaux nés et en matière de services liés à l'enfance. Par exemple, la loi de Stabilité 2015 (190/2014) a établi le « bonus bébé » de 80€ mensuels (soit 960€ dans l'année), pour les nouveaux nés ou les adoptions du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2017. Le bonus est délivré aux cellules familiales dont l'ISEE[16] n'est pas supérieur à 25 000 € par an, jusqu'à l'âge de 3 ans. Dans les cas d'ISEE inférieur à 7 000€, le bonus s'élève à 160€.

Q7/ Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité des salariés ?

Des initiatives existent. Dans un cas particulièrement dramatique, l'« International Paper » a muté des employés en 2012 dans une autre région à la suite d'un tremblement de terre. Cette entreprise a payé les frais de voyage et de logement à tous les travailleurs, ainsi qu'une indemnité journalière et de déplacement.

(http://www.modenatoday.it/economia/terremoto-lavoratori-trasferiti-international-paper-san-felice.html)

Demandeurs d'emploi

Q8/ Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

Le décret législatif d'application du Jobs Act introduit un Réseau national de services pour les politiques de l'emploi, coordonné par la nouvelle Agence nationale pour les politiques de l'emploi (ANPAL). L'ANPAL, prévue par l'art. 4 et suivants du décret 183/2014, vise à améliorer les politiques actives

[16] L'Indicateur de la Situation Économique Équivalente (ISEE) indique le revenu total de la cellule familiale.

italiennes, via une coordination efficace au niveau national. Elle sera créée en deux phases. D'abord, elle aura des compétences de gestion en matière de services pour l'emploi, de politiques actives et d'assurance-chômage. Au niveau central, elle comptera entre 300 et 400 salariés, provenant de l'ISFOL (un organisme de recherche), d'*Italia Lavoro* (l'agence gouvernementale pour l'emploi) et du Ministère du Travail. Ce réseau (appelé Réseau National des services pour les politiques du travail) vise à améliorer l'efficacité des droits du travail, de formation et de progression des niveaux au travail, prévus aux art. 1, 4, 35, 37 de la Constitution.

Ensuite, la réforme en cours du titre V de la Constitution prévoit une suppression des compétences partagées, ce qui devrait avoir pour conséquence une redéfinition de la gouvernance de cette agence, les politiques de l'emploi relevant pour l'instant des compétences partagées de l'État et des régions au titre de l'article 117 de la Constitution. L'Agence sera ainsi chargée d'une gestion forte et centralisée, ce qui est un objectif majeur de la réforme, mais pas avant 2017.

Q9/ Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocation chômage) en matière de mobilité géographique ?

Pour s'inscrire sur les listes de placement des services pour l'emploi, les demandeurs d'emploi doivent remplir un formulaire comportant les données personnelles, les études, les expériences de travail, la disponibilité horaire et la flexibilité en termes de déplacements.

L'inscription au Centre pour l'emploi garantit au demandeur d'emploi le statut de chômeur et les droits en découlant, notamment en matière d'exemptions, de soutien aux revenus, de formation gratuite, de participation aux appels d'offres publiques.

Q 10/ Quels sont les acteurs, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle etc.) susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi ?

Aide à ceux qui souhaitent rentrer travailler en Italie : la loi n.238/2010 est conçue pour valoriser les expériences humaines, culturelles et professionnelles cumulées par les citoyens de l'Union Européenne qui, après avoir vécu en Italie pendant au moins 2 ans, ont étudié, travaillé ou obtenu une spécialisation à l'étranger et veulent rentrer en Italie. La loi prévoit la concession d'incitations fiscales (détaxation partielle) pour les revenus des travailleurs salariés, autonomes ou pour les entreprises ouvertes en Italie par les travailleurs qui remplissent ces conditions.

En sens inverse, les associations/agences privés qui aident les personnes qui veulent partir travailler hors d'Italie se multiplient : l'inscription offre des aides pour trouver des entretiens d'embauche, traduction du CV, aide au logement.

Outre ces dispositifs, il est nécessaire de rappeler que plusieurs aides existent dans le cadre de l'Union européenne (Eures, « Erasmus Plus » qui encadre les programmes « Leonardo da Vinci », « Erasmus for Young Entrepreneurs », « Volontariat International »).

Pour connaître tout droit et opportunité du marché européen, Your Europe est un service d'information fourni par l'UE.

Les citoyens qui travaillent dans un Pays membre de l'UE (y compris les travailleurs détachés) doivent remplir le « Certificat relatif à la législation de sécurité sociale » (modèle A1) auprès les sièges territoriaux de l'INPS.

Les citoyens italiens (ou communautaires qui résident en Italie) intéressés par une expérience de travail hors UE peuvent indiquer leurs disponibilités dans leur page personnelle réservée de Cliclavoro. Ainsi, les entreprises enregistrées peuvent consulter les données des inscrits, sélectionner les profils les plus pertinents et démarrer la procédure nécessaire pour le transfert des travailleurs à l'étranger.

Q 11/ Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique au transport et/ou séjour sur le lieu de recherche ?

Nous ne connaissons pas de dispositifs italiens allant dans ce sens.

Cependant, Your first EURES job fournit une aide européenne au transport et séjour pour les jeunes à la recherche d'un emploi.

Q 12/ Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

Il n'existe pas à notre connaissance d'aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi en Italie.

Q 13/ En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

Il n'existe pas à notre connaissance d'aides publiques au logement en cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence.

Q 14/ En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants) ?

Nous n'avons pas connaissance de l'existence de telles aides.

Q 15/ La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

Des évaluations périodiques sont effectuées cf. http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf

ROYAUME-UNI

Q1/ Quel est le <u>cadre juridique</u> régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

L'*Employment Relations Act 1996*[17] dresse la liste des normes que doivent respecter les employeurs. La mobilité géographique est régie par le contrat du salarié. Si ce contrat comporte une « clause de mobilité », celle-ci permet à l'employeur de contraindre son employé à la mobilité, sauf dans le cas d'une demande « complètement déraisonnable ». En l'absence de clause de mobilité, le cadre est défini par une négociation entre l'employé et son employeur. Les employeurs ne sont pas tenus d'offrir une compensation qui ne serait n'est pas prévue par contrat[18].

Le *Department for Work and Pensions* (*DWP*- ministère du Travail et des Retraites et le Department for Business, Innovation and Skills (*BIS*- ministère des Entreprises, de l'Innovation et des Compétences) constatent que de nombreux employeurs choisissent néanmoins d'aller au-delà de la législation en vigueur dans les contrats avec des dispositions concernant la mobilité de leurs employés telles que prêts à taux zéro pour des cartes d'abonnements de transports ou solution temporaire d'hébergement lors d'une relocalisation (questions 2 et 3). Il nous a été précisé que : « *The Government welcomes this but believes such arrangements are best left to employers and employees and therefore any terms and conditions which go beyond the statutory minimum is a contractual matter* ».

Côté syndicats, le point de vue est assez différent : À l'UCATT (secteur de la construction), le sentiment est que, dans le meilleur des cas, les employés obtiennent non sans peine une aide de l'entreprise pour couvrir les frais de déménagement. Seuls les « experts », cadres supérieurs, sont en position de négocier des dispositions spécifiques avec l'employeur. Les syndicats ne sont pas impliqués (les personnels concernés n'étant pas ou peu syndiqués, dans un contexte où l'on constate l'existence d'une main d'œuvre de plus en plus mobile, qui se déplace au gré des chantiers.

Q2/ Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des <u>déplacements quotidiens domicile-travail</u> bénéficie-t-il aux salariés ?

<u>Fiscalement</u> parlant, les déplacements des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail <u>permanent</u> ne font pas l'objet d'une déduction fiscale.

Les frais ne permettent pas au salarié de bénéficier d'une quelconque déduction d'impôt sur le revenu (sauf à faire passer ce lieu de travail permanent en lieu de travail temporaire – cf. lien vers l'article ci-dessous).

Par ailleurs, si l'employeur prenait la décision de rembourser à son salarié les frais de transport entre son domicile et son lieu de travail, cette somme devrait être réintégrée dans les salaires imposables du salarié pour la soumettre à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales (NICs).

Cette règle ne s'applique pas aux salariés dont le montant annuel de salaire est inférieur à 8 500 £, ni aux frais engagés par l'employeur dans quelques cas particuliers (service de transport interne par car, salariés handicapés sous conditions, frais de taxi dans des circonstances exceptionnelles de travail à des

[17] http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents
[18] https://www.gov.uk/employer-relocation-your-rights

heures tardives, achat de vélos et équipement de sécurité, trajets les jours de grève des transports publics).

D'aprèsl'*Institute of Directors*, organisation rassemblant plus de 34 500 cadres dirigeants britanniques, souligne que de plus en plus d'alternatives à la mobilité traditionnelle (i.e. mouvement pendulaire quotidien entre domicile et lieu de travail) sont mises en œuvre comme par exemple les visio-conférences couplées à des déplacements de court-terme en fonction des besoins. Les employeurs, de plus en plus, permettent aux employés de choisir la formule qui leur convient le mieux. De nombreux travailleurs travaillent désormais, lorsque le poste s'y prête, selon un emploi du temps flexible (« *flexi-time* »), qui permet de passer plus de temps chez eux et de limiter leur présence physique au sein de l'entreprise à 3-4 jours par semaine. Ce phénomène est particulièrement développé à Londres. En outre, le fait d'effectuer de longs trajets domicile - travail (de manière hebdomadaire ou mensuelle) ne serait plus considéré par comme inhabituel par les salariés.

Q3/ Des dispositifs d'aide au <u>logement</u>, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

Il n'existe pas de dispositif d'aide publique spécifique pour les salariés changeant de résidence pour motif professionnel ; sous réserve de remplir les conditions, possibilité cependant de bénéficier d'une allocation logement (*housing benefit*), calculée en fonction des revenus du demandeur et du foyer, et de la taille du logement :

https://www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get

De son côté, l'employeur peut prévoir des mesures compensatoires, détaillées ci-dessous (cf. réponse à la question 7). C'est le cas pour la plupart des grandes entreprises.

Q4/ Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

La taxe s'appliquant aux transactions immobilières lors de l'achat du bien (Stamp duty Land Tax) a été réformée en décembre 2014 lors du dernier « Autumn Statement ».

Il s'agit des droits d'enregistrement acquittés par l'acquéreur sur la valeur d'achat des immeubles. Il existe un tarif pour l'immobilier résidentiel et un autre pour l'immobilier non résidentiel.

Avant le 4 décembre 2014 : les droits étaient acquittés sur la base d'un taux unique correspondant à la tranche dans laquelle se trouve la valeur totale du bien

Stamp duty land tax (SDLT)

Rates of SDLT

	Residential	Non–residential or mixed
SDLT on consideration for sale or premium for leases:		
up to £125,000	Nil	Nil
over £125,000 up to £150,000	1%	Nil
over £150,000 up to £250,000	1%	1%
over £250,000 up to £500,000	3%	3%
over £500,000 up to £1m	4% or 15%**	4%
over £1m up to £2m	5% or 15%**	4%
over £2m*	7% or 15%**	4%

* * On a purchase of a dwelling (which may be part of a mixed property transaction) by a company, a partnership with a company partner, or a collective investment scheme, the rate is 15%. This rate is broadly restricted to owner-occupiers. Otherwise the rate is 4%, 5% or 7% as appropriate.

SDLT on rents payable under new leases:

1% of net present value of all rentals payable over the term of the lease in excess of £125,000/ £150,000 for residential/ non–residential or mixed.

Rentals discounted at 3.5% per annum.

Special rules apply for rent reviews, increases in rents, etc.

Après le 4 décembre 2014 : les droits s'appliquent de façon progressive et par tranche.

Pour l'immobilier résidentiel, les achats de biens dont la valeur est inférieure à 125 000 £ demeurent exonérés et les tranches d'imposition sont les suivantes :

The new rates of stamp duty are:

Purchase price of property (£)	New rates paid on the part of the property price within each tax band
0 - 125,000	0%
125,001 - 250,000	2%
250,001 - 925,000	5%
925,001 - 1,500,000	10%
1,500,001 and over	12%

Pour l'immobilier non –résidentiel, les taux et tranches applicables sont les suivants :

- 0% jusqu'à £150,000 (si loyer inférieur à 1 000£);

- 1% jusqu'à £150,000 ;

- 1% entre £150,001 et £250,000 ;

- 3% entre £250,001 et £500,000 ;

- 4% au-delà de £500,000.

Ces modifications ont entrainé une baisse de la charge fiscale pour 98% des transactions (valeur des biens inférieure à 937 000£), pour un coût global de la mesure estimé entre 800 et 850 M£.

Example properties	Tax paid under the old rules	Tax paid under the new rules	Change in amount of tax paid	Effective tax rate you'll pay under the new rules
£125,000 - No stamp duty	No stamp duty	No stamp duty	No stamp duty	No stamp duty
£185,000 - Average Help to Buy home	£1,850	£1,200	Saving: £650	0.7%
£275,000 - Average family home	£8,250	£3,750	Saving: £4,500	1.4%
£510,000 - Average London home	£20,400	£15,500	Saving: £4,900	3.0%
£937,500 - No change in stamp duty	£37,500	£37,500	No change	4.0%
£2,100,000 - Stamp duty increase	£147,000	£165,750	Increase: £18,750	7.9%

Q5/ Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des <u>couples biactifs à résidences séparées</u> (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

Il n'existe pas de dispositif public ou privé obligatoire. En théorie, l'employeur peut bien sûr prévoir des mesures d'accompagnement mais les informations recueillies font davantage état de dispositifs financiers que de mesures d'accompagnement liées à la situation familiale.

Q6/ Plus largement, <u>la situation familiale des salariés</u> connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

Là encore, la réponse se trouve dans les contrats conclus entre employeurs et employés.

Une étude de la Joseph Rowntree Foundation[19] qui remonte à 2003 s'est intéressée à l'impact de la mobilité géographique sur la vie familiale des salariés. Ce rapport se fonde principalement sur les témoignages recueillis. Les auteurs soulignent qu'en l'absence de sources fiables sur le nombre de personnes concernées, il est difficile d'aboutir à des conclusions précises. En revanche il est clair que la mobilité géographique ne fait pas l'objet d'une politique spécifique et que les pouvoirs publics n'ont pas mis en place des dispositifs dédiés pour faciliter la vie familiale du salarié en cas de mobilité géographique.

[19] https://www.jrf.org.uk/report/effects-families-job-relocations

Q7/ Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

Selon les ministères consultés, de nombreuses grandes entreprises - et notamment des multinationales - ont mis en place des programmes de soutien à la mobilité des travailleurs. L'administration publique centralisée (*Civil service*) propose également des prêts à taux zéro pour des cartes de transports et, dans certains, cas une aide financière pour les relocalisations « forcées ».

Dans le rapport de la Joseph Rowntree Foundation mentionné ci-dessus et datant de 2003, le « package » proposé par les grandes entreprises pouvait notamment comporter les mesures suivantes :

- indemnité journalière de transport et de subsistance pour des déplacements de repérage dans la zone de destination, dans la limite d'un nombre préalablement défini de voyages.

- coûts directement liés au déménagement (vente de l'ancienne résidence et achat d'une nouvelle) : frais juridiques, commission d'agence immobilière, évaluation d'un prêt hypothécaire, droit de timbre, déménagement etc.

- indemnité de « perturbation » (disturbance allowance) pour couvrir les frais divers (nettoyage professionnel par ex), dont le taux peut être fixe ou indexé sur le montant du salaire

- indemnité d'hébergement temporaire, si le nouveau domicile n'est pas disponible immédiatement, en général limitée dans son montant global et /ou dans sa durée

- aide au crédit-relais pour l'achat d'une nouvelle résidence

- allocation compensatoire de logement, pour atténuer la différence du coût d'une résidence équivalente dans la zone de destination

Les dispositifs visent le plus souvent seulement l'employé, et non sa famille (peu de mesures concernant la scolarisation des enfants ou l'emploi du conjoint). Parmi les 12 entreprises étudiées dans le rapport précité de la Joseph Rowntree Foundation, 6 proposaient des compensations autres que financières, dans des conditions très limitées. La plupart font appel à des prestataires extérieurs pour gérer les opérations. Ces mesures financières parfois assorties d'un soutien administratif pour l'installation sur place (recherche de domicile, conseils sur la zone de destination et les services disponibles), semblent avoir sensiblement diminué avec les politiques d'austérité depuis 2008.

Les multinationales concernées par les programmes de soutien à la mobilité des travailleurs sont essentiellement des entreprises internationales travaillant dans des niches nécessitant le recours à une main d'œuvre hautement qualifiée, en particulier dans le domaine technologique. Ces pratiques sont importées de la Silicon Valley.

On peut noter dans ce sens qu'en 2010, le gouvernement britannique a mis en place « Tech City UK », structure destinée à favoriser le développement d'un pôle technologique à Londres. La mission de « Tech City UK » s'est depuis étendue à d'autres villes du pays, et propose plusieurs programmes qui apportent conseil et soutien aux entreprises du secteur, quel que soit leur profil, y compris en matière de recrutement des cadres et d'attractivité pour les salariés[20]. Dans la continuité de cette démarche, en février 2015, le gouvernement a lancé le programme « HQ-UK », destiné à faciliter l'implantation au Royaume-Uni d'entreprises de nouvelles technologies américaines souhaitant y déménager leur siège social[21]. « HQ-UK » propose de très grandes facilités, notamment en matière fiscale pour le transfert des actifs personnels des cadres de l'entreprise[22].

[20] http://www.techcityuk.com/about-us/
[21] http://www.techcityuk.com/blog/2015/02/joanna-shields-launches-hquk/
[22] http://www.techcityuk.com/wp-content/uploads/2015/02/HQ-UK%20Prospectus%202015.pdf

DEMANDEURS D'EMPLOI :

Q8/ Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

En novembre 2012, le DWP a lancé le site « Universal Jobmatch » (https://www.gov.uk/jobsearch), calqué sur le modèle des sites de recherche d'emploi et notamment Monster.co.uk. La compagnie privée Monster, chargée par le gouvernement de la mise en place de « Universal Jobmatch » perçoit une rémunération annuelle de 4 millions £ pour la maintenance du site. L'objet est de centraliser les annonces et d'en améliorer l'accès. Les publications d'annonces sont gratuites et l'usage du site est obligatoire pour les demandeurs d'emploi s'ils veulent continuer à percevoir leur allocation.

A noter, le site s'est cependant trouvé au cœur d'une tempête médiatique en mars 2014, après une enquête de Channel 4 News, dont le député travailliste Frank Field, ancien ministre, s'est fait le relais, accusant « Universal Jobmatch » de publier jusqu'à 50% d'annonces fausses…

En réponse à la polémique suscitée par ces révélations, le National Audit Office (NAO) a publié un rapport en juillet 2014. Selon les données ainsi rassemblées, plus de 500 000 comptes d'employeurs auraient recours au site Universal Jobmatch, auquel sont également inscrits 1 million de demandeurs d'emploi. 6 millions de recherches seraient effectuées chaque jour via le site, couvrant environ 25% des emplois vacants dans le pays.

Le NAO souligne l'absence de procédure formelle de contrôle de la provenance des offres et aussi le fait que le DWP ne tient pas compte des probabilités d'offres frauduleuses. Les conditions d'usage du site interdisent pourtant la mise en ligne d'annonces qui seraient fausses, confuses, redondantes, ou encore qui seraient payantes. Le respect de ces conditions est de la responsabilité du DWP. Les auteurs du rapport, tout en reconnaissant qu'il est impossible d'éviter complètement la publication de « fausses annonces », rappellent que divers outils existent pour en limiter le nombre.

Depuis le scandale, un « grand ménage » a été fait : l'exploitant s'est engagé à apporter les changements nécessaires et à approfondir les contrôles de sécurité ; plus de 1800 comptes d'employeurs ont été supprimés, ce qui représente plus de 250 000 annonces.

Q9/ Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

Les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont inscrites dans le « *Claimant commitment* » (l'engagement du demandeur), c'est-à-dire dans l'accord signé lors du premier entretien entre un demandeur d'emploi et son conseiller et permettant le versement des allocations chômage.

Depuis l'entrée en vigueur de l'*Universal Credit*, nouvelle prestation qui se met progressivement en place et qui fusionne six prestations sociales existantes, les demandeurs d'emploi ne peuvent refuser une offre d'emploi dans un rayon de moins de 90 minutes de trajet (3 heures par jour), sous peine d'encourir une sanction (non versement de leur allocation par exemple). Cette durée peut néanmoins être réduite dans certains cas, lorsque le demandeur d'emploi souffre d'une pathologie ou a des difficultés à se déplacer par exemple.

Q10/ Quels sont <u>les acteurs</u>, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

Parmi les acteurs susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, on peut citer :

- le gouvernement dont les financements permettent notamment de prendre en charge les réductions de cartes de transports pour les demandeurs d'emploi

- les *jobcentres*, centres locaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui disposent d'un *Flexible support fund* leur permettant notamment de financer les frais de transports des demandeurs d'emploi pour se rendre à un entretien d'embauche ou sur un nouveau lieu de travail (cf. détails ci-dessous)

- les autorités locales qui peuvent prévoir des programmes spéciaux en partenariat avec les entreprises de transport afin d'alléger voire prendre totalement en charge le coût du transport des demandeurs d'emplois ou des personnes qui viennent de (re)trouver un emploi.

Q11/ Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique <u>au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche</u> ?

Le gouvernement a mis en place une carte de transport destinée aux demandeurs d'emploi : la *Jobcentre Plus Travel Discount Card*[23]. Sont éligibles les demandeurs d'emploi bénéficiant de la *Jobseekers Allowance* (JSA) ou de l'*Universal Credit* depuis trois mois (depuis moins de 9 mois pour les 18-24 ans et moins de 12 mois pour les personnes de plus de 25 ans).

Les bénéficiaires de l'*Income support*, de l'*Employment and Support Allowance* ou de l'*Incapacity benefit* peuvent également demander à bénéficier de cette carte s'ils sont engagés avec un conseiller de *Jobcentre* dans une démarche de retour à l'emploi et bénéficient de la prestation depuis 3 mois[24]. En revanche, les bénéficiaires du *Work programme* (programme pouvant durer jusqu'à deux ans, monté par des prestataires privés qui offre du soutien, des formations et de l'expérience professionnelle aux personnes les plus éloignées du marché du travail), ne sont pas éligibles.

La carte, valable 3 mois, permet de bénéficier d'une réduction de 50% par rapport au tarif normal. Elle s'obtient par l'intermédiaire de chaque *Jobcentre*.

D'autres programmes ont été mis en place au niveau local : la *Greater Manchester Authority* a instauré un programme[25] qui permet aux demandeurs d'emploi confrontés à des problèmes de transports de bénéficier d'un "pass" journée gratuit pour se rendre aux entretiens d'embauche. Autre exemple : à Tyne and Wear, au Nord de l'Angleterre, les demandeurs d'emploi devant se rendre à un entretien d'embauche ou à une formation ou encore les personnes qui viennent de retrouver un emploi et rencontrent des difficultés avant le versement de leur premier salaire peuvent se voir attribuer des coupons donnant accès à une journée de transports gratuits ; selon Nexus, l'organisation locale en charge du réseau de transports publics, entre mars 2014 et mars 2015, 5 450 coupons ont été mis à disposition. Ce programme, lancé il y a plus de trois ans, dispose d'un budget de 133 000 £, cofinancé par Nexus et le *Local Sustainable Transport Fund* (LSTF), fonds public[26].

[23] https://tfl.gov.uk/fares-and-payments/adult-discounts-and-concessions/jobcentre-plus-travel-discount
https://www.southernrailway.com/tickets-and-fares/railcards-and-discounts/jobcentre-plus-travel-discount-card/

[24] https://www.gov.uk/government/publications/support-to-help-with-the-cost-of-transport/support-to-help-with-the-cost-of-transport

[25] http://www.tfgm.com/travelchoices/Pages/job-seekers-travel-cost.html

[26] http://www.nexus.org.uk/news/item/job-seekers-travel-scheme-hailed-success

Les *Jobcentres* disposent aussi d'un *Flexible Support Fund*[27] : les managers et équipes peuvent décider de recourir à ce fond afin de lever des barrières à l'emploi. Il ne s'agit en aucun cas d'un droit des demandeurs d'emploi : les subsides sont alloués au cas par cas, à la discrétion des *Jobcentres* et peuvent parfois couvrir les frais de transport et/ou d'hébergement liés à un entretien d'embauche. À noter, l'Irlande du Nord dispose d'un programme spécifique, intitulé « *Travel to interview scheme* »[28] dont les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de manière plus systématique, sous réserve du respect d'un certain nombre de critères (notamment : entretien pour un emploi de plus de 16 heures par semaine, à l'exclusion des emplois temporaires ou de courte durée ; résident d'Irlande du Nord et sur le lieu de résidence depuis plus de 4 semaines).

Q12/ Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

Des initiatives locales sont parfois mises en place pour prendre en charge les frais de transports des personnes qui ont retrouvé un emploi : la *Greater Manchester Authority* prolonge le programme destiné aux demandeurs d'emploi en offrant 4 semaines de transports gratuits en bus ou en métro, ainsi que des billets à prix réduits pour les 12 semaines suivantes. Les tickets sont obtenus à travers le *Jobcentre* du demandeur d'emploi. Une autre initiative de Manchester mérite d'être signalée : le programme *Bike back to Work*[29] permet aux personnes venant de trouver un emploi de bénéficier, sous certaines conditions, d'un vélo d'occasion gratuit ainsi que d'une formation pour apprendre à l'utiliser sans danger et à l'entretenir. Au bout de trois mois, un membre de *Transport for Greater Manchester* procède à une évaluation afin de déterminer si l'usage du vélo est concluant. Si c'est le cas, le travailleur peut le garder.

À titre exceptionnel, le *Flexible Support Fund* peut être utilisé pour contribuer à une prise en charge des transports dans le cadre d'un retour à l'emploi même si, de manière générale, le *Flexible Support Fund*[30] ne peut être utilisé pour certains frais, notamment les factures et dépenses courantes d'un foyer (loyer, électricité, taxe d'habitation, nourriture, habillement, transports, etc.). Des exceptions peuvent intervenir lorsque le demandeur d'emploi risque de devoir refuser une offre pour des raisons financières ; c'est le conseiller du *Jobcentre* qui décide, mais l'aide est ponctuelle, attribuée au cas par cas.

Q13/ En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

En 2013, le gouvernement de coalition avait annoncé qu'il souhaitait introduire un « *right to move* » (droit à déménager) pour les locataires du parc social qui doivent déménager afin d'accepter une offre d'emploi ou se rapprocher de bassins d'emplois ou d'une formation[31].

L'introduction du site web « Home Swaps » en 2011 était un premier pas dans cette direction, permettant de mettre en relation des personnes résidant dans des logements sociaux et cherchant à déménager.

En mars 2015, le gouvernement a introduit une règlementation[32] intitulée « *Right to move* », pour favoriser l'accès à un logement social des personnes qui doivent déménager dans le cadre d'un retour à l'emploi. Il s'agit d'éviter que la faculté dont peuvent user les autorités locales de réserver les logements sociaux aux personnes ayant déjà vécu dans la région pendant au moins deux ans ne fasse obstacle à la mobilité. Le dispositif doit permettre de s'assurer que la condition d'ancrage local (*local connection*) ne s'applique pas à ceux qui déménagent pour occuper un nouvel emploi ou un apprentissage. Le critère

[27] https://about.universalcredit.service.gov.uk/kms/Pages/Flexible_Support_Fund.htm
[28] http://www.nidirect.gov.uk/travel-to-interview
[29] http://www.tfgm.com/travelchoices/Pages/job-seekers-bike-back-to-work.html
[30] https://www.whatdotheyknow.com/request/78221/response/194315/attach/3/FOI%201812%20Guidance.pdf
[31] https://www.gov.uk/government/news/new-support-for-social-tenants-who-want-to-work
[32]https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418437/Right_to_move_-_statutory_guidance.pdf

de « difficultés » (*hardship*) pris en compte dans l'attribution de logements doit désormais aussi bénéficier à ceux qui déménagent pour retrouver un emploi. Tout *local council* doit désormais leur réserver 1% de son parc de logements.

Q14/ En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un <u>accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants)</u> ?

Cf. Question 12 (Flexible support fund).

Q15/ La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des <u>évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois</u> (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

Les ministères interrogés répondent par la négative (« *Not to our knowledge* »). En revanche, des évaluations peuvent être menées au niveau local.

SUÈDE

Éléments de contexte général éventuels:

Le marché du travail suédois est très hétérogène, avec des différences marquées entre régions et localités suédoises en termes de taux de chômage, qui varie actuellement d'environ 5,9% dans la région de Jönköping à 10,8% en Scanie alors même que les deux régions se trouvent dans le tiers sud du pays) ou encore de taux d'emploi (à 70,4 % pour la région de la capitale Stockholm contre 59,5 % pour la région de Gävleborg). En dépit de ces hétérogénéités, il existe peu de mécanismes d'incitation pour promouvoir la mobilité géographique des salariés et des demandeurs d'emplois

ACTIFS OCCUPÉS/INDIVIDUS EN EMPLOI :

Q1/- Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

Selon nos interlocuteurs locaux du ministère suédois de l'Emploi et de la Confédération syndicale des cols-blancs (TCO), il convient, dans un premier temps, de faire une distinction entre le droit d'un employeur à imposer une mobilité géographique à un salarié et sa capacité à proposer une mobilité géographique, à la demande d'un salarié.

Le droit d'un employeur relatif à la mobilité d'un salarié est fondé sur des textes législatifs, des conventions collectives centrales et/ou locales et dans certains cas sur des clauses inscrites dans le contrat de travail du salarié. Il est relativement fréquent en Suède qu'un contrat de travail d'un salarié comporte une clause lui imposant une mobilité géographique dans des situations spécifiques. Même si le contrat de travail ne précise rien à ce sujet, l'employeur est en droit de saisir le tribunal du travail *(Arbetsdomstolen*) pour recevoir un avis personnalisé fondé sur la une jurisprudence en vigueur. En outre, la règle générale veut qu'un salarié doive accepter une mobilité géographique, même permanente, dès lors que la mutation se fait dans la même ville ou dans une zone géographique proche permettant au salarié visé de conserver son domicile, même au prix d'un rallongement de la durée de déplacements entre le domicile et le lieu de travail (à noter qu'il n'existe pas de seuils précis).

En revanche, il n'existe pas de loi spécifique régissant le droit d'un salarié à la mobilité géographique, mais ceci peut figurer soit dans la convention collective de branche ou dans une clause de son contrat de travail. Généralement une proposition de mobilité géographique à un salarié dépend de la capacité de l'employeur à pouvoir proposer un poste vacant correspondant aux compétences du salarié concerné.

En cas de plan social l'employeur peut devoir proposer une mobilité à un salarié qu'il ne serait pas autorisé à licencier (le droit du travail suédois repose sur les principes LIFO, last in first out, c.à.d. que le dernier recruté doit normalement être le premier à partir), mais dans ce cas, cette obligation s'applique dans la limite des postes disponibles au sein de l'entreprise et le salarié peut être contraint d'accepter une mobilité à l'opposé du pays si cela s'avère nécessaire.

Q2/- Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des <u>déplacements quotidiens domicile-travail</u> bénéficie-t-il aux salariés ?

Oui, il existe un dispositif de déduction fiscale au profit des salariés pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, à condition de remplir l'un des deux critères suivants :

-la distance entre le lieu de travail et le domicile doit dépasser 5 km et les gains réalisés en temps doivent être importants par rapport aux transports collectifs, à savoir d'au moins 2 heures par jour,

- la distance entre le lieu de travail et le domicile doit dépasser 2 km et il n'existe pas de transports publics.

Selon la loi sur le revenu du travail de 1999 (Inkomstskattelagen, SFS 1999:1229), c'est la part des coûts au-delà du seuil de 10 000 SEK par an (un peu plus de 1 000€/an) qui est prise en compte, et elle est intégralement déductible de l'IR. Comme le même seuil des 10 000 SEK par an s'applique également pour les transports en commun, dont le coût annuel est presque toujours inférieur (à titre d'exemple, les cartes mensuelles pour les transports en commun à Stockholm coutent 790 SEK, soit 9 480 SEK pour un an), dans la pratique les personnes qui utilisent des cartes mensuelles pour les transports collectifs ne bénéficient généralement pas de ces déductions.

Dans le détail, le niveau d'indemnité pour l'utilisation d'un véhicule pour les déplacements entre le lieu de travail et le domicile est calculé sur la base de :

- 1,85 SEK par kilomètre (0,2€/km) pour les voitures,

- 0,9 SEK/km (0,1€/km) pour les motos,

- 0,45 SEK/km (0,05€/km) pour les mobylettes.

- l'utilisation d'un vélo ne permet pas de bénéficier de déductions de cette nature.

Q3/ - Des dispositifs d'aide au <u>logement</u>, publics ou exigés des employeurs par la réglementation (prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.), sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel (au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur) ?

Il n'existe pas de dispositif d'aide au logement pour des salariés changeant de résidence pour motif professionnel, ni pour les personnes à la recherche d'un emploi. Il n'existe pour ainsi dire plus de subventions à la mobilité, à l'exception des aides allouées pour compenser les frais engendrés lors d'un déplacement pour un entretien d'embauche, remboursés par l'Agence pour l'emploi (cf. réponse Q 11 pour plus de détails).

En revanche, un salarié contraint d'avoir deux logements en raison d'une mission temporaire peut déduire de son impôts sur le revenu les frais liés à ces déplacements, mais uniquement si la distance entre son lieu de travail et le domicile principal dépasse 50 km. La base déductible est cependant limitée à un A/R pas semaine et pour une durée maximale de 2 ans pour un célibataire et de 5 ans pour un salarié marié/pacsé.

Q4/ - Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

En Suède, les impôts et taxes qui s'appliquent lors d'une transaction sont les suivants:

-Pour l'acquéreur d'un logement :

- les droits d'enregistrement (lagfart) font référence à l'enregistrement du titre de propriété d'un bien immobilier par l'Agence suédoise de la cartographie et du cadastre suédois (Lantmäteriet) et servent aussi à couvrir les frais administratifs liés à la transaction. Ceci prend la forme d'un impôt national sur la transaction immobilière qui représente 1,5 % du montant de la vente + 825 SEK de frais administratifs (90€),
- les frais d'actes d'hypothèques (pantbrev) sont également gérés par le cadastre (Lantmäteriet) et les revenus reviennent à l'État. Ils représentent actuellement 2% du montant des éventuelles nouvelles hypothèques[33] + 325 SEK de frais administratifs (35€) – cf. exemple en note de bas de page. A noter que les actes d'hypothèque (formes de garantie pour les créanciers), qui sont liés au bien et non pas à la personne, organisent le droit des créanciers à réclamer un remboursement si le bien immobilier est vendu dans le cadre d'une ordonnance de vente aux enchères (procédure de liquidation, par exemple). [34]
- la taxe communale foncière (a remplacé l'impôt foncier pour l'État depuis 2008) revient intégralement aux municipalités (290 en Suède). Cette taxe, est plafonnée actuellement à 7 262 SEK par an (770€/an) ou bien à 0,75% de la valeur imposable du logement (soit 75% de la valeur vénale/valeur d'u bien sur le marché) si ce montant est plus faible. L'impôt foncier abandonné correspondait à l'époque à 1% de la valeur imposable (75% de la valeur vénale).

-Pour le vendeur d'un logement:

- 22% d'impôts sur les plus-values réalisées et dont les recettes reviennent intégralement à l'État. Il n'existe pas de système d'abattement en fonction de la durée de détention du logement en question et le même taux est appliqué sur les résidences principales et les secondaires. Une mesure récente permet désormais de reporter le paiement de l'impôt sur la plus-value réalisée sur la vente de la résidence principale, dans le cas où le vendeur utilise le produit de la vente pour acheter une nouvelle résidence principale pour un prix supérieur ou égal à celui du bien vendu (le report est seulement partiel lorsque le prix du logement acheté est inférieur à celui du bien vendu) ; dans ce cas, le propriétaire doit s'acquitter à l'État d'une redevance annuelle d'un montant de 0,5 % du montant de l'impôt dont le paiement a été reporté.

Q5/ - Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des couples biactifs à résidences séparées (aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)?

Non, il n'existe pas de dispositif d'aides pour l'accompagnement de couples biactifs à résidences séparées. Toutefois, un salarié qui est sur une mission temporaire avec un lieu de travail qui se trouve au moins à 50 km de son domicile, peut bénéficier de déductions pour compenser les frais de déplacements supplémentaires (cf. réponse Q3).

[33] Exemple : une personne achète un appartement pour 200 000€ avec un apport initial de 100 000€ et elle emprunte 100 000€. Si le logement est ancien et compte déjà des hypothèques pour, par exemple, un montant de 50 000€, le nouvel acquéreur devra, in fine, verser 1 000€ (2% sur les 50 000€) pour les nouvelles hypothèques qu'il a lui-même contractées. Selon nos interlocuteurs locaux quasiment tous les biens anciens comptent des hypothèques, mais pour des montants très variables.

[34] Le propriétaire d'un bien immobilier peut ainsi prendre plusieurs hypothèques sur un bien immobilier et peut donc emprunter auprès de plusieurs créanciers. Les établissements financiers accordent généralement des prêts jusqu'à concurrence de 75% de la valeur de la propriété.

Q6/ - Plus largement, la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics (aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.) ?

Non, il n'existe pas de dispositif d'aides de la part des pouvoirs publics qui tienne spécifiquement compte de la situation familiale du salarié, c'est plutôt la logique des filets de sécurité universel qui s'applique

En revanche, si la mutation géographique d'un salarié est liée à une restructuration d'une entreprise, l'employeur peut être conduit à financer certains frais liés la mobilité géographique de son employé. .

Q7/ - Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?

Nos interlocuteurs du ministère de l'Emploi déclarent ne pas avoir connaissance d'initiatives de ce type, mais n'excluent pas quelles existent.

DEMANDEURS D'EMPLOI :

Q8/ - Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

Oui, l'Agence nationale pour l'emploi (Arbetsförmedlingen - AF), homologue de Pôle emploi, centralise les offres d'emploi au niveau national en proposant gratuitement l'accès à la base de données « *Platsbanken* » aux acteurs privés comme aux acteurs publics. « *Platsbanken* » regroupe la quasi-intégralité des offres d'emplois du pays avec une ventilation sectorielle et géographique (100 000 annonces d'emplois et une CV-thèque).

En revanche, il n'y a plus de partenariat institutionnalisé avec les acteurs de l'emploi et du recrutement en ligne du privé, principalement parce que AF offre un accès totale à sa base de données. Rappelons qu'un projet pilote de partenariat avait été expérimenté entre 2004 et 2008 avec quelques grands acteurs du privé (Monster, Manpower, Adecco, Academic Work…) visant à développer des pratiques et normes communes pour faciliter les échanges d'offres d'emplois et de données en ligne. Mais le projet n'était pas concluant et a été abandonné dès 2008.

Q9/ - Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

Selon la loi un demandeur d'emploi doit être en mesure d'accepter un emploi dans tout le pays dès le premier jour de chômage, sinon il risque de perdre ses droits aux allocations chômage (a-kassa). Toutefois, en règle générale, les agences d'emploi autorisent dans la pratique qu'un demandeur d'emploi puisse se contenter de chercher un emploi correspondant à ses compétences uniquement dans la zone de son lieu de résidence (commune) au cours des 100 premiers jours de chômage. Au-delà de ces 100 premiers jours, le demandeur d'emploi est contraint à accepter une mobilité géographique dans tout le pays, voire accepter de changer de secteur pour continuer à bénéficier des allocations chômage. Selon nos interlocuteurs il est question de légiférer pour transformer en droit la marge de souplesse accordée sur les 100 premiers jours.

Q10/ - Quels sont <u>les acteurs</u>, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?

Seule l'Agence nationale pour l'emploi (Arbetsförmedlingen - AF) peut fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi selon le dispositif législatif en vigueur (Förordningen om resebidrag 2015:500).

Parallèlement, pour les personnes membres d'un syndicat (70% des salariés), il existe aussi plusieurs organisations de reconversions (Trygghetsstiftelsen, Trygghetsrådet…) qui viennent en aide avec des conseillers pour faciliter les processus de transition de carrière, notamment à l'occasion de licenciements ou de restructurations internes. L'objectif est d'apporter un soutien aux employés (coaching, formation, démarrer leur propre entreprise…) pour les aider à trouver un nouvel emploi sans nécessairement devoir déménager.

Q11/ - Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique <u>au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche</u> ?

Oui. Comme indiqué à la réponse à la Q3 le demandeur d'emploi bénéficie d'une aide pour compenser les frais d'un déplacement dans le cadre d'un entretien d'embauche. Ces règles relèvent d'une règlementation spécifique sur les aides au transport (*Förordningen om resebidrag 2015:500*).

Selon le §4-10 du texte en vigueur, les demandes doivent être justifiées (difficultés de trouver un emploi dans le lieu de résidence/, commune), faites en amont du déplacement puis être validées par l'Agence nationale pour l'emploi.

Le montant de l'aide ne peut dépasser 2 500 SEK (260€) pour un déplacement et doit être remboursé dans son intégralité si le déplacement ne se fait pas. Seules les personnes en situation de préavis de licenciements et les demandeurs d'emplois peuvent bénéficier de ce type d'aides.

Q12/ - Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'<u>une aide publique aux déplacements</u> vers le nouvel emploi ?

Non. Il n'existe pas d'aides spécifiques pour les déplacements vers un « nouvel emploi » pour un demandeur d'emploi.

Q13/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques <u>au logement</u> ?

Non. Les demandeurs d'emploi ne bénéficient pas d'aides publiques au logement en cas de changement de résidence. A noter toutefois que les municipalités ont l'obligation d'aider les nouveaux résidents à trouver un logement, quelle que soit la raison de leur déplacement dans la nouvelle municipalité.

Q14/ - En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un <u>accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants)</u> ?

Non. La municipalité doit cependant garantir l'accès une place à la garde ou à la scolarisation des enfants pour ses résidents, quelle que soit la raison de leur arrivée sur le territoire de la commune.

Q15/ - La sphère publique (État, collectivités territoriales) ou le service public de l'emploi (national ou décentralisé) mènent-t-ils des <u>évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois</u> (coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.) ? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations (si elles sont rédigées en anglais).

Non. Le ministère suédois de l'Emploi nous confirme qu'il n'existe pas d'évaluation du dispositif d'aide à la mobilité géographique.

Aides à la mobilité géographique des actifs et demandeurs d'emploi

Synthèse des contributions en 15 questions

Contributions des conseillers pour les affaires sociales (CAS) et services économiques régionaux (SER)[i]

Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Suède, Etats-Unis

Actifs occupés/individus en emploi :

1. Quel est le cadre juridique régissant la mobilité géographique des salariés à l'intérieur des entreprises, qu'elle relève d'une initiative de l'employeur ou du salarié ?

En Allemagne : Le lieu de travail est défini dans le contrat de travail. L'employeur peut néanmoins inclure une clause de mutation ou formuler une réserve. Si l'employeur ne peut exercer son droit de décider d'une mutation en raison de la formulation dans le contrat de travail, il peut recourir à une « résiliation pour modification de contrat », ce qui équivaut à un licenciement (encadré par la loi). Les conventions collectives peuvent aussi régler les conditions de mutations. Si comité d'entreprise, il doit être consulté pour les mutations dont la durée dépasse le mois

En Espagne : Le cadre juridique régissant la mobilité géographique se trouve à l'article 40 du décret royal législatif 1/1995, du 24 mars, pour l'application du nouveau texte de la loi sur le statut des travailleurs. Plusieurs cas de figure : 1) Le transfert permanent (individuel ou collectif) ou 2) le déplacement temporaire qui doivent être justifiés par des raisons économiques, techniques, d'organisation, de production ou par des marchés conclus par l'entreprise qui doit prendre en charge les frais occasionnés et verser au salarié une indemnité et 3) le transfert volontaire ou à l'initiative du travailleur

En Italie : La mobilité des salariés à l'intérieur d'une entreprise est réglée par l'article 2103 du Code civil, qui établit que la mutation d'un employé ne peut être effectuée que « pour des raisons techniques particulières d'organisation ou de production ». La mobilité des salariés peut être réalisée dans le cadre juridique du « détachement » (art. 30 du décret législatif n. 276/2003) qui est différent de celui du salarié muté : le détachement présente un caractère temporaire, contrairement à la mutation.

Au Royaume-Uni: La mobilité géographique est régie par le contrat du salarié. Si ce contrat comporte une « clause de mobilité », elle permet à l'employeur de contraindre son employé à la mobilité, sauf dans le cas d'une demande « complètement déraisonnable ». En l'absence de clause de mobilité, le cadre est défini par une négociation entre l'employé et son employeur. Les employeurs ne sont pas tenus d'offrir une compensation qui n'est pas prévue par contrat.

En Suède : Le droit d'un employeur relatif à la mobilité d'un salarié est fondé sur des textes législatifs, des conventions collectives centrales et/ou locales et dans certains cas sur des clauses inscrites dans le contrat de travail du salarié. En revanche, il n'existe pas de loi spécifique régissant le droit d'un salarié à la mobilité géographique, mais ceci peut figurer soit dans la convention collective de branche ou dans une clause de son contrat de travail. En cas de plan social l'employeur peut devoir proposer une mobilité à un salarié qu'il ne serait pas autorisé à licencier. Cette obligation s'applique alors dans la limite des postes disponibles au sein de l'entreprise et le salarié peut être contraint d'accepter la mobilité.

Aux Etats-Unis : Les Articles de la Confédération[1] donnent le droit à chaque citoyen d'émigrer d'État en État et de bénéficier des mêmes droits que les citoyens de l'État d'accueil. Le droit du travail dans le secteur privé ne confère pas vraiment de sécurité de l'emploi aux salariés, le système étant bâti sur un principe de volontariat. Les employeurs ont les pleins pouvoirs pour imposer aux employés une

[1] *Renforcés par le 4ème amendement de la Constitution*

relocalisation géographique (intra ou inter État) sous la menace de mettre fin au contrat en cas de refus. A l'inverse lorsque la mobilité est initiée par le salarié et qu'elle entraîne une démission, ceci n'ouvre pas droit à l'allocation chômage. Seuls certains États les octroient dans ces cas spécifiques.

2. *Un dispositif d'accompagnement spécifique, à financement public et/ou privé, des déplacements quotidiens domicile-travail bénéficie-t-il aux salariés ?*

En Allemagne : Les déplacements pour se rendre sur le lieu de travail peuvent donner lieu à une déduction fiscale sur l'impôt sur le revenu au titre des frais réels ou à une réduction du montant de la retenue à la source effectuée par l'employeur. Ces frais peuvent depuis 2014, soit être déclarés sur la base des frais réels soit, en cas d'utilisation du véhicule privé, sur la base des forfaits kilométriques en vigueur. D'autres dispositifs peuvent être prévus dans les accords d'entreprise ou dans des conventions collectives.

En Espagne : Deux possibilités de déductions de la base imposable à l'IRPF : d'une part, les sommes perçues de l'employeur au titre de la prise en charge des frais de transport public domicile/lieu de travail ; d'autre part, les indemnités de déplacement versées par l'employeur en raison des missions effectuées hors du lieu de travail habituel[2]. Selon les secteurs, des accords résultant de négociations collectives mettent en place des aides pour la mobilité géographique des salariés.

En Italie : Les déplacements pour des raisons de travail sont remboursés, ainsi que les frais des voitures de fonction. Il n'existe pas dispositif permettant de déduire des taxes les coûts les frais de transport. Les contrats collectifs peuvent prévoir des formes de remboursement des dépenses ou d'augmentation des salaires (dites « indemnités de transfert »).

Au Royaume-Uni: Les déplacements des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail permanent ne font pas l'objet d'une déduction fiscale. Si l'employeur prenait la décision de rembourser à son salarié les frais de transport entre son domicile et son lieu de travail, cette somme devrait être réintégrée dans les salaires imposables du salarié pour la soumettre à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales (NICs).

En Suède : Oui, il existe un dispositif de déduction fiscale au profit des salariés pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail, selon des critères définis. La part des coûts au-delà du seuil de 10 000SEK/an (un peu plus de 1 000€/an) est intégralement déductible de l'IR. Le même seuil des 10 000SEK/an s'applique pour les transports en commun[3]

Aux Etats-Unis : Il n'existe pas de tels dispositifs à notre connaissance.

3. ***Des dispositifs d'aide au logement, publics ou exigés des employeurs par la réglementation*** *(prêts pour l'acquisition d'une nouvelle résidence, aides à la location d'une nouvelle résidence, aides à la revente ou à la relocation de la précédente résidence, aides au déménagement, etc.)* ***sont-ils ouverts aux salariés changeant de résidence pour motif professionnel*** *(au sein de la même entreprise ou lors d'un changement d'employeur)* ***?***

En Allemagne : Les salariés déménageant pour un motif professionnel ont droit au remboursement par l'employeur des coûts liés au déménagement. Les salariés louant ou achetant un logement près du lieu de travail - tout en conservant leur résidence principale, peuvent bénéficier d'une déduction fiscale au titre de l'impôt sur le revenu.

En Espagne : En cas de transfert permanent, l'employé a droit à la prise en charge, par son employeur, des frais occasionnés par le changement de résidence pour lui et sa famille. Le montant résulte d'un accord employé/employeur et ne peut en aucun cas être inférieur au montant minimum fixé par les conventions collectives. Il n'existe donc pas un programme d'aides publiques, mais des aides sociales résultant de négociations collectives.

---

[2] *Dans la limite de forfaits fixés par la réglementation*

[3] *Comme, dont le coût annuel est presque toujours inférieur, dans la pratique les personnes qui utilisent des cartes mensuelles pour les transports collectifs ne bénéficient généralement pas de ces déductions*

En Italie : Une déduction relative au loyer est prévue pour les salariés qui déménagent pour des raisons de travail. Dans ce cas, il est nécessaire de transférer la résidence dans la nouvelle commune dans les trois ans. La déduction est possible seulement pendant 3 ans. Plus spécifiquement, des indemnités pour les salariés qui déménagent à cause du travail peuvent être prévues dans des Contrats collectifs de travail.

Au Royaume-Uni: Pas de dispositif d'aide publique spécifique pour les salariés changeant de résidence pour motif professionnel. Sous certaines conditions, ils peuvent cependant bénéficier d'une allocation logement (NB : celle-ci n'est pas liée au déménagement mais à la situation socio-économique du bénéficiaire). De son côté, l'employeur peut prévoir des mesures compensatoires. C'est le cas pour la plupart des grandes entreprises.

En Suède : Pas de dispositif d'aide au logement en cas de mobilité professionnelle, ni pour les personnes à la recherche d'un emploi. Une aide allouée pour compenser les frais engendrés lors d'un déplacement pour un entretien d'embauche peut être remboursé par l'Agence pour l'emploi En revanche, un salarié contraint d'avoir deux logements en raison d'une mission temporaire peut déduire de son impôts sur le revenu les frais liés à ces déplacements sous certaines conditions.

Aux Etats-Unis : Il n'y a pas de dispositifs imposés par la réglementation au secteur privé en matière de mobilité. Néanmoins, beaucoup d'entreprises offrent à leurs salariés, notamment dans le cas des nouveaux recrutés, une forme d'accompagnement dans la relocalisation.

4. Quel est le montant des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières ?

En Allemagne : L'acquéreur d'un logement doit s'acquitter des droits de mutation, l'impôt d'accession à la propriété qui varie selon les Länder entre 3,5% et 6,5% du prix de l'acquisition.

En Espagne : Du côté du cédant, on est donc dans un cas de double imposition juridique, dans la mesure où s'il ne bénéficie pas d'une exonération, un même redevable paie 2 fois l'impôt de plus-value, d'une part à l'Etat (dans le cadre de l'IRPF), d'autre part à la commune (IIVTNU). Pour cela, l'impôt municipal est très vivement critiqué par la doctrine. Du côté de l'acquéreur, 2 régimes d'imposition en fonction de la nature de l'immeuble cédé : Neuf : la TVA au taux réduit de 10 %. ; Ancien : l'impôt sur les transmissions patrimoniales (ITP) dont le taux général est fixé par les communautés autonomes dans une fourchette fixée par l'Etat (généralement entre 8 et 10 %), avec possibilité de taux réduits pour certaines opérations. Dans ce cas, il est aussi redevable de l'impôt sur les actes juridiques documentés (AJD) qui correspond aux droits d'enregistrement et dont le taux forfaitaire est généralement de 1 à 2 % (fixé par les communautés).

En Italie : Le taux d'imposition sur l'enregistrement des actes de vente des résidences principales est fixé à 2%[4], mais son montant ne peut être inférieur à 1000€. Tous les autres types de transactions immobilières sont taxés à hauteur de 9% (montant minimum de 1000€). Les taxes sur l'hypothèque et sur le cadastre sont fixées à 50€ chacune. Pour les transactions immobilières assujetties à la TVA :

- L'impôt sur l'enregistrement des actes de vente des résidences principales est fixé à 4% ;
- Tous les autres types de transactions immobilières sont taxés à hauteur de 10% ;
- Les taxes fixes sur l'enregistrement, sur l'hypothèque et sur le cadastre sont fixées à 200€ ;
- Les taxes sur les transferts d'immeubles commerciaux et habitations de luxe sont fixées à 22%.

Au Royaume-Uni: Il s'agit des droits d'enregistrement acquittés par l'acquéreur sur la valeur d'achat des immeubles. Il existe un tarif pour l'immobilier résidentiel et un autre pour l'immobilier non résidentiel. Avant le 4 décembre 2014 : les droits étaient acquittés sur la base d'un taux unique correspondant à la tranche dans laquelle se trouve la valeur totale du bien Après le 4 décembre 2014 : les droits s'appliquent de façon progressive et par tranche. Pour l'immobilier résidentiel, les achats de biens dont la valeur est inférieure à 125 000 £ demeurent exonérés. Pour l'immobilier non-résidentiel, les taux et tranches applicables sont les suivants : 0% jusqu'à £150,000 (si loyer inférieur à 1 000£); 1% jusqu'à £150,000 ; 1% entre £150,001 et £250,000 ; 3% entre £250,001 et £500,000 ; 4% au-delà de £500,000.

[4] Le régime des impôts et taxes qui s'appliquent aux transactions immobilières a été modifié le 1er janvier 2014 (loi 128/2013)

En Suède : Pour l'acquéreur d'un logement : Le montant des droits d'enregistrement représente 1,5% du montant de la vente + 825SEK de frais administratifs (90€). Les frais d'actes d'hypothèques représentent actuellement 2% du montant des éventuelles nouvelles hypothèques + 325SEK de frais administratifs (35€). La taxe communale foncière est plafonnée actuellement à 7 262 SEK/an (770€/an) ou bien à 0,75% de la valeur imposable du logement si ce montant est plus faible. Pour le vendeur d'un logement: 22% d'impôts sur les plus-values réalisées, pas de système d'abattement en fonction de la durée de détention du logement et même taux appliqué sur les résidences principales et les secondaires.

Aux Etats-Unis : Le taux d'imposition sur les plus-values en capitaux se situe à 15% pour la plupart des tranches d'impositions. Pour les tranches comprises entre les fourchettes de taux statutaire d'impôt sur le revenu 10% à 15 %, ce taux peut être nul. Cependant, à partir de 2013, un taux de 20% s'applique pour les contribuables dont le revenu excède les seuils définis pour le nouveau taux ordinaire de 39,6%. Les plus-values sur les ventes immobilières sont imposées aux taux normaux d'impôt sur le revenu (en déduisant l'amortissement du bien), avec un taux maximal de 25%.

5. ***Existe-t-il des dispositifs, publics ou privés obligatoires, visant à accompagner des couples biactifs à résidences séparées*** *(aides aux trajets et/ou au séjour dans l'une des résidences, aides au rapprochement professionnel des conjoints par priorité d'embauche ou accompagnement à la recherche d'emploi, etc.)**?***

En Allemagne : Il n'existe pas à notre connaissance de tels dispositifs (publics ou privés obligatoires)

En Espagne : Selon l'article 40.3 du « Statut des travailleurs », un salarié a le droit d'être muté, si un poste de travail est disponible, dans la même commune où son conjoint a déjà été transféré, si les deux conjoints travaillent pour la même entreprise. Les conventions collectives déterminent ce droit pour les conjoints travaillant dans des entreprises différentes.

En Italie : Non. Cependant, le travailleur muni du permis de séjour pour *attente d'emploi* constitue un cas particulier; le permis a une durée de 6 mois pour permettre à l'intéressé de trouver un autre emploi. Il ne peut pas être renouvelé, à l'exception de cas particuliers (par exemple cohésion familiale, pour un citoyen remplissant les conditions nécessaires pour le regroupement familial).

Au Royaume-Uni: Il n'existe pas de dispositif public ou privé obligatoire. En théorie, l'employeur peut prévoir des mesures d'accompagnement mais les informations recueillies font davantage état de dispositifs financiers que de mesures d'accompagnement liées à la situation familiale.

En Suède : Pas de dispositif d'aides pour l'accompagnement de couples biactifs à résidences séparées. Toutefois, un salarié qui est sur une mission temporaire avec un lieu de travail qui se trouve au moins à 50 km de son domicile, peut bénéficier de déductions pour compenser les frais de déplacements supplémentaires.

Aux Etats-Unis : Il n'y a pas, à notre connaissance, de dispositif obligatoire pour accompagner les couples biactifs lors de relocalisation géographique d'un des conjoints. Cependant, une minorité d'entreprises incluent des aides dans leur politique de mobilité des salariés.

6. ***Plus largement, la situation familiale des salariés connaissant une mutation géographique fait-elle l'objet de dispositifs d'aide spécifiques de la part des pouvoirs publics*** *(aides particulières à la garde et à la scolarisation des enfants, etc.)* ***?***

En Allemagne : Non, d'une façon plus générale (indépendamment de la situation de mutation), l'employeur peut prendre en charge (partiellement ou totalement) les coûts de crèche: ces dépenses ne sont soumises ni à l'impôt, ni au paiement de cotisations sociales. Pour les enfants plus âgés, les dépenses prises en charge par l'employeur sont soumises à l'impôt et au paiement de cotisations sociales, mais peuvent être déduites pleinement comme dépenses de fonctionnement.

En Espagne : Si chaque communauté autonome, au vu de ses compétences, peut établir des aides sociales et familiales, il n'en existe pas pour autant concernant la mobilité géographique. Certaines initiatives municipales mettent en place des aides pour faciliter les transferts de familles avec enfants, toutefois cela se fait au cas par cas et ne relève pas des compétences de l'Etat ou des Communautés.

En Italie : En cas de mutation géographique, la loi prévoit des facilités et une protection pour le salarié qui assiste un membre de sa famille porteur de handicap grave. En outre, alors que le système italien ne prévoit pas d'aides « spécifiques » à la garde et à la scolarisation des enfants des travailleurs qui sont mutés, des aides liés au revenu du salarié sont dispensés pour les nouveaux nés et en matière de services liés à l'enfance.

Au Royaume-Uni: La réponse se trouve dans les contrats conclus entre employeurs et employés. L'aide à la mobilité géographique ne semble pas faire l'objet d'une politique spécifique.

En Suède : Pas de dispositif d'aides de la part des pouvoirs publics qui tienne spécifiquement compte de la situation familiale du salarié. En revanche, si la mutation géographique d'un salarié est liée à une restructuration d'une entreprise, l'employeur peut être conduit à financer certains frais liés la mobilité géographique de son employé.

Aux Etats-Unis : Il ne semble pas exister de dispositif public particulier de soutien familial des salariés durant la mutation géographique. Cependant, les conjoints et familles d'employés fédéraux bénéficient de manière générale d'une couverture santé sous l'égide d'un programme fédéral, ce qui, couplé aux avantages fiscaux usuels lorsque le conjoint ne travaille pas, peut contribuer à favoriser le suivi des conjoints lors d'une mutation géographique.

7. *Certaines grandes entreprises à réseau territorial ou des réseaux d'entreprises (propres à une zone géographique ou à un secteur d'activité déterminé) ont-ils de leur propre initiative mis en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés ?*

En Allemagne : Pas de dispositifs spécifiques d'accompagnement de la mobilité de salariés mais quelques grandes entreprises ont mis en place des services internes de placement, en général à l'occasion de grandes restructurations, dont l'objectif est de développer une flexibilité interne du personnel et de cibler plus spécifiquement le placement de salariés dont le poste est menacé.

En Espagne : Des dispositifs d'accompagnement spécifiques se retrouvent généralement dans les plans sociaux.

En Italie : Des initiatives existent. Dans un cas particulièrement dramatique, l'« International Paper » a muté des employés en 2012 dans une autre région à la suite d'un tremblement de terre. Cette entreprise a payé les frais de voyage et de logement à tous les travailleurs, ainsi qu'une indemnité journalière et de déplacement.

Au Royaume-Uni: De nombreuses grandes entreprises - et notamment des multinationales - ont mis en place des programmes de soutien à la mobilité des travailleurs. L'administration publique centralisée, en tant qu'employeur, propose également des prêts à taux zéro pour des cartes de transports et, dans certains, cas une aide financière pour les relocalisations « forcées ». Les dispositifs visent le plus souvent seulement l'employé, et non sa famille (peu de mesures concernant la scolarisation des enfants ou l'emploi du conjoint). En février 2015, le gouvernement a lancé le programme « HQ-UK », destiné à faciliter l'implantation au Royaume-Uni d'entreprises de nouvelles technologies américaines souhaitant y déménager leur siège social. « HQ-UK » propose de très grandes facilités, notamment en matière fiscale pour le transfert des actifs personnels des cadres de l'entreprise.

En Suède : Le ministère de l'Emploi déclare ne pas avoir connaissance d'initiatives de ce type, mais n'exclue pas quelles existent.

Aux Etats-Unis : Pas d'exemple d'initiative particulière mais des données d'enquête suggèrent une pratique relativement répandue.

Demandeurs d'emploi :

8. Existe-t-il un ou plusieurs dispositifs publics ou privés de centralisation des offres d'emploi au niveau national ou régional ?

En Allemagne : Le principal outil de centralisation nationale des offres d'emplois est constitué par le fichier de l'agence fédérale pour l'emploi. Toutefois, un grand nombre de dispositifs privés de centralisation des offres d'emploi sont accessibles sur internet.

En Espagne : Le système national pour l'Emploi (SNE) répertorie via le SISPE (système d'information pour l'emploi), les offres d'emploi des différentes communautés autonomes et régions. Il existe un portail unique pour l'emploi « *Empleate* » qui regroupe notamment les offres disponibles sur des plates-formes privées mais reste largement incomplet. En parallèle, chaque communauté autonome possède son propre outil de diffusion et de gestion des offres d'emploi.

En Italie : Le Jobs Act introduit un Réseau national de services pour les politiques de l'emploi, coordonné par la nouvelle Agence nationale pour les politiques de l'emploi (ANPAL). Créée en deux phases, elle aura des compétences de gestion en matière de services pour l'emploi, de politiques actives et d'assurance-chômage.

Au Royaume-Uni: Le site « Universal Jobmatch » est chargé de centraliser les annonces et d'en améliorer l'accès. Les publications d'annonces sont gratuites et l'usage du site est obligatoire pour les demandeurs d'emploi s'ils veulent continuer à percevoir leur allocation.

En Suède : Oui, l'Agence nationale pour l'emploi (AF) centralise les offres d'emploi au niveau national en proposant gratuitement l'accès à la base de données « *Platsbanken* » aux acteurs privés comme aux acteurs publics. En revanche, il n'y a plus de partenariat institutionnalisé avec les acteurs de l'emploi et du recrutement en ligne du privé, principalement parce qu'AF offre un accès total à sa base de données.

Aux Etats-Unis : Le dispositif « *Adult and Dislocated Worker Program »* a pour objectif de former les chômeurs et de les aider dans l'orientation de leur recherche d'emploi. Ce dispositif est mis en place par le Département du Travail (*DOL*) qui propose un site internet, le *Career OneStop Portal qui* permet notamment aux candidats et aux entreprises de s'inscrire sur les banques de données d'emplois de chaque État fédéré. il existe également un réseau d'agences publiques, les *American Job Center.*

9. Selon quelles modalités les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont-elles prises en compte dans leur parcours de recherche d'emploi ? Quels sont les droits et devoirs des demandeurs d'emploi indemnisés (allocations chômage) en matière de mobilité géographique ?

En Allemagne : Les préférences géographiques sont prises en compte et restent un moyen d'évaluer la motivation des demandeurs d'emploi mais il n'existe pas d'obligations en matière de mobilité pour le demandeur d'emploi. La règle de 2,5h/jour de trajet au maximum pour un nouvel emploi n'est pas appliquée dans les faits. Elle conditionnerait, de fait, l'octroi d'aides à la mobilité géographique.

En Espagne : Le service local pour l'emploi pourra aider toute personne dont le retour dépend d'une mobilité géographique en lui avançant un mois d'allocation chômage ou trois mois de subventions pour l'emploi du montant qu'il lui reste à percevoir. Par ailleurs, toute offre d'emploi située à moins de 30 km de sa résidence avec un temps de transport quotidien ne dépassant pas 25% du temps de travail journalier et des frais de transport inférieurs à 20% du salaire mensuel, ou une offre dans une municipalité où le travailleur a la possibilité d'être hébergé, est considérée comme adéquate par la loi.

En Italie : Pour s'inscrire sur les listes de placement des services pour l'emploi, les demandeurs d'emploi doivent remplir un formulaire comportant les données personnelles, les études, les expériences de travail, la disponibilité horaire et la flexibilité en termes de déplacements.

Au Royaume-Uni: Les préférences géographiques des demandeurs d'emploi sont inscrites dans l'accord signé lors du premier entretien entre un demandeur d'emploi et son conseiller. Depuis l'entrée en vigueur de *l'Universal Credit*, les demandeurs d'emploi ne peuvent refuser une offre d'emploi dans un rayon de moins de 90 minutes de trajet (3h/jour), sous peine d'encourir une sanction.

En Suède : Selon la loi, un demandeur d'emploi doit être en mesure d'accepter un emploi dans tout le pays dès le premier jour de chômage, sinon il risque de perdre ses droits aux allocations chômage. Dans la pratique, la règle ne s'applique qu'au-delà des 100 premiers jours. Il serait question de légiférer pour transformer en droit la marge de souplesse accordée sur les 100 premiers jours.

Aux Etats-Unis : Il n'y a pas de droit particulier en matière de mobilité dans la recherche d'emploi. Les chômeurs doivent justifier d'une recherche active d'emploi pour continuer de percevoir leurs allocations chômage. Un récent projet de loi, l'*American Worker Mobility Act,* introduit au Congrès en juin 2015, propose d'octroyer aux chômeurs qui n'ont pas trouvé d'emploi dans leur État de résidence une subvention de relocalisation, de l'ordre de 10 000$. Ce projet est cependant toujours au stade de discussions.

10. *Quels sont les acteurs, publics ou privés, globaux ou sectoriels (destinés aux jeunes, aux séniors, aux cadres, aux salariés d'une branche professionnelle, etc.), susceptibles de fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois ?*

En Allemagne : L'agence fédérale pour l'emploi n'offre pas de services spécifiques en fonction de l'âge ou de la situation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'office de la jeunesse, organisé de manière décentralisée, peut soutenir des projets de mobilité pour les jeunes de moins de 25 ans. Les Chambres de commerce et d'industrie peuvent parfois fournir des aides à la mobilité.

En Espagne : Le Ministère du Budget a modifié cette année l'aide fiscale accordée aux salariés qui acceptent une mobilité géographique dans les conditions suivantes : aide générale accordée aux travailleurs salariés : déduction de la base imposable à l'IRPF de 2.000 € ; majoration de 100% en faveur des chômeurs qui acceptent une mobilité géographique (+ 2.000 €) ; majoration pour personnes handicapées (+ 3.500 à 7.750 € en fonction du degré du handicap). Sans porter préjudice à cette nouvelle règlementation, un régime transitoire a été mis en place pour que les salariés ayant appliqué la précédente régulation en l'espèce en 2014 puissent encore l'appliquer en 2015.

En Italie : Pour ceux qui souhaitent rentrer travailler en Italie, la loi prévoit la concession d'incitations fiscales (détaxation partielle) pour les revenus des travailleurs salariés, autonomes ou pour les entreprises ouvertes en Italie par les travailleurs qui remplissent les conditions. En sens inverse, les associations/agences privés qui aident les personnes qui veulent partir travailler hors d'Italie se multiplient : l'inscription offre des aides pour trouver des entretiens d'embauche, traduction du CV, aide au logement. Outre ces dispositifs, il est nécessaire de rappeler que plusieurs aides existent dans le cadre de l'Union européenne

Au Royaume-Uni: 1) le gouvernement dont les financements permettent notamment de prendre en charge les réductions de cartes de transports pour les demandeurs d'emploi ; 2) les jobcentres, qui peuvent notamment financer les frais de transports des demandeurs d'emploi pour se rendre à un entretien d'embauche ou sur un nouveau lieu de travail ; 3) les autorités locales qui peuvent alléger voire prendre totalement en charge le coût du transport des demandeurs d'emplois ou des personnes qui viennent de (re)trouver un emploi.

En Suède : Seule l'Agence nationale pour l'emploi (AF) peut fournir des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi selon le dispositif législatif en vigueur. Parallèlement, pour les personnes membres d'un syndicat (70% des salariés), il existe aussi plusieurs organisations de reconversions qui viennent en aide avec des conseillers pour faciliter les processus de transition de carrière, notamment à l'occasion de licenciements ou de restructurations internes.

Aux Etats-Unis : Dans le secteur public, c'est le Département du Travail (*DOL*) qui centralise les informations/dispositifs sur l'emploi en général. Dans le secteur privé, il existe diverses agences de placement, d'aide au déménagement et à la relocalisation qui procure également ce type de services mais ils sont payants.

11. Dans le cadre de leur recherche d'un emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique au transport et/ou au séjour sur le lieu de recherche ?

En Allemagne : Lors d'un déplacement pour assister à un entretien, le demandeur d'emploi peut bénéficier d'une aide au transport et au séjour.

En Espagne : Depuis 2013, le SEPE reçoit des aides de la commission européenne via le programme « *Tu primer trabajo EURES* » pour aider à la mobilité géographique des actifs hors de leur pays de résidence. Depuis juin 2015, un autre programme a été lancé avec le soutien financier du FSE « *Tu trabajo EURES-FSE* ». Finalement, dans le cas de travailleurs saisonniers extracommunautaires, les entreprises doivent obligatoirement offrir un logement digne pour obtenir auprès de la mairie, les autorisations nécessaires à l'embauche.

En Italie : Pas de dispositifs italiens allant dans ce sens.

Au Royaume-Uni:

1) Le gouvernement a mis en place une carte de transport destinée aux demandeurs d'emploi : La carte, valable 3 mois, permet à certains demandeurs d'emploi de bénéficier d'une réduction de 50% par rapport au tarif normal. Elle s'obtient par l'intermédiaire de chaque *Jobcentre*. *2)* D'autres programmes ont été mis en place au niveau local ("pass" journée gratuit pour se rendre aux entretiens d'embauche. 3) Les *Jobcentres* disposent aussi d'un *Flexible Support Fund* : dont les subsides sont alloués au cas par cas, à la discrétion des *Jobcentres* et peuvent parfois couvrir les frais de transport et/ou d'hébergement liés à un entretien d'embauche.

L'Irlande du Nord qui dispose d'un programme spécifique, intitulé « *Travel to interview scheme* » dont les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de manière plus systématique, sous réserve du respect d'un certain nombre de critères.

En Suède : Le demandeur d'emploi bénéficie d'une aide pour compenser les frais d'un déplacement dans le cadre d'un entretien d'embauche selon une règlementation spécifique sur les aides au transport

Aux Etats-Unis : Il n'y a pas d'aide spécifique lié aux déplacements pour la recherche d'emploi. Voir question 9 pour un projet de loi sur ce sujet en cours de discussion.

12. Dans le cadre d'une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'une aide publique aux déplacements vers le nouvel emploi ?

En Allemagne : Pour l'obtention de telles aides au déplacement, le demandeur d'emploi doit justifier la reprise d'un emploi de droit commun assujetti aux cotisations sociales de plus de 15h/semaine. L'Agence fédérale pour l'emploi peut offrir des aides aux déplacements réguliers pendant les 6 mois suivant la reprise d'activité ; elle peut également apporter une aide[5] dans le cas d'un déménagement intervenant dans les 2 premières années suivant la reprise d'emploi.

En Espagne : l'Etat subventionne dans la limite de 4 fois l'IPREM[6]. les déplacements quotidiens domicile-travail. En cas d'utilisation des transports publics, la base de prise en charge est le montant d'un billet de seconde classe. En cas d'utilisation d'un véhicule personnel, les frais occasionnés par le véhicule (carburant) sont indemnisés à hauteur d'un montant fixé par l'administration publique, auquel s'ajoute le montant dépensé en péages.

---

[5] *Seuls les coûts de transports sont pris en charge, versés directement à l'entreprise de déménagement.*

[6] *L'IPREM est un indice utilisé comme référence pour l'octroi d'aides, de bourses, de subventions ou d'allocations-chômage. Il est fixé annuellement et s'élève depuis 2010 à 532,51 €.*

Au Royaume-Uni: Des initiatives locales sont parfois mises en place pour prendre en charge les frais de transports des personnes qui ont retrouvé un emploi (4 semaines de transports gratuits, billets à prix réduits pour les 12 semaines suivantes, vélo d'occasion gratuit). A titre exceptionnel, c'est le conseiller du Jobcentre qui peut attribuer des aides ponctuelles pour surmonter un obstacle à l'emploi.

En Suède : Non. Il n'existe pas d'aides spécifiques pour les déplacements vers un « nouvel emploi » pour un demandeur d'emploi.

Aux Etats-Unis : Voir question 11.

13. En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'aides publiques au logement ?

En Allemagne : L'agence fédérale pour l'emploi peut participer aux frais de double résidence. Lorsque le salarié a besoin d'un autre logement afin de se rendre à son nouvel emploi, le loyer ainsi que les charges locatives peuvent être pris en charge. Cette aide est toutefois limitée à 6 mois.

En Espagne : Le demandeur d'emploi peut bénéficier d'aides publiques pour couvrir les frais de son déménagement ainsi que celui de sa famille pour un montant maximal de 4 fois l'IPREM[3] L'Etat subventionne aussi les frais de logement du travailleur et de sa famille durant les 12 premiers mois du contrat (loyer, achat d'un bien, hôtel) pour un maximum de 10 fois l'IPREM[3].

Au Royaume-Uni: En mars 2015, le gouvernement a introduit une règlementation intitulée « Right to move »[7] pour favoriser l'accès à un logement social des personnes qui doivent déménager dans le cadre d'un retour à l'emploi. Le critère de « difficultés » pris en compte dans l'attribution de logements doit désormais aussi bénéficier à ceux qui déménagent pour retrouver un emploi. Tout *local council* doit désormais leur réserver 1% de son parc de logements.

En Suède : Les demandeurs d'emploi ne bénéficient pas d'aides publiques au logement en cas de changement de résidence. Toutefois, les municipalités ont l'obligation d'aider les nouveaux résidents à trouver un logement, quelle que soit la raison de leur mobilité.

Aux Etats-Unis : Il n'y a pas, à notre connaissance, d'aide publique au logement lors du retour à l'emploi.

14. En cas de retour à l'emploi nécessitant un changement de résidence, les demandeurs d'emploi bénéficient-ils d'un accompagnement de leur situation familiale (aides au conjoint, aides à la garde ou à la scolarisation des enfants) ?

En Allemagne : L'agence fédérale pour l'emploi propose une aide à la garde d'enfant lors du retour à l'emploi d'un parent. L'octroi de cette aide est toutefois strictement conditionné à la situation financière et professionnelle du ménage et n'est pas conditionnée à une mobilité géographique du demandeur d'emploi : elle peut être accordée dès qu'il y a un retour à l'emploi. Enfin, il n'existe pas d'aides spécifiques à la scolarisation ou au conjoint.

En Espagne : Le demandeur d'emploi peut bénéficier de subventions pour les frais de garderie ou d'aides à domicile pour les personnes dépendantes. Cette aide est valable pour le premier cycle des enfants du travailleur et pour les 12 premiers mois du contrat concernant les personnes dépendantes à charge. Elle est plafonnée à 4 fois l'IPREM[3]. Des aides à la garde d'enfants existent seulement pour les demandeurs d'emploi dont le retour au travail dépend d'une mobilité géographique.

Au Royaume-Uni: A titre exceptionnel, le *Flexible Support Fund* peut être utilisé pour contribuer à une prise en charge des transports dans le cadre d'un retour à l'emploi même si, en principe, ce fond ne peut être utilisé pour certains frais (factures et dépenses courantes d'un foyer). Des exceptions peuvent

[7] *« Right to move » : droit à déménager*

intervenir lorsque le demandeur d'emploi risque de devoir refuser une offre pour des raisons financières ; c'est le conseiller du Jobcentre qui décide, mais l'aide est ponctuelle, attribuée au cas par cas.

En Suède : Non, mais la municipalité doit garantir l'accès à la garderie préscolaire (dès l'âge de 1 an) ou à la scolarisation des enfants pour ses résidents, quelle que soit la raison de leur arrivée sur le territoire de la commune.

Aux Etats-Unis : Il n'y a pas de soutien familial lors du retour à l'emploi. Cependant, les familles dans le besoin peuvent plus généralement bénéficier d'une aide de l'État via le programme de *Temporary Assistance for Needy Families (TANF*).

15. ***La sphère publique*** *(Etat, collectivités territoriales)* ***ou le service public de l'emploi*** *(national ou décentralisé)* ***mènent-t-ils des évaluations régulières de leurs dispositifs d'aide à la mobilité géographique des demandeurs d'emplois*** *(coût des dispositifs, nombre de bénéficiaires, coût par bénéficiaire, facilité d'accès, taux de retour à l'emploi, etc.)* ***? Si c'est le cas, la mission serait intéressée par la communication de ces évaluations*** *(si elles sont rédigées en anglais).*

En Allemagne : L'institut de recherche rattaché à l'agence fédérale pour l'emploi a publié en 2012 une analyse extrêmement technique des aides offertes regroupant notamment les aides à la mobilité géographique citées ci-dessus. Le nombre de demandes, le nombre de bénéficiaires et le coût du dispositif sont évalués, toutefois sans détailler les différents dispositifs.

En Espagne : « Promouvoir la mobilité géographique » est un critère de l'axe 4 « Egalité des opportunités d'accès à l'emploi » du plan annuel de politique pour l'emploi (PAPE). Les deux indicateurs d'évaluation retenus pour cet axe concernent l'insertion professionnelle des femmes et les prestations existantes pour les aider. En 2014, le montant attribué aux dispositifs d'aide aux mobilités (géographique ou sectorielle) était de 460 180€.

En Italie : Des évaluations périodiques sont effectuées. cf. http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf

Au Royaume-Uni: Les ministères interrogés répondent par la négative. En revanche, des évaluations peuvent être menées au niveau local.

En Suède : Non. Le ministère suédois de l'Emploi confirme qu'il n'existe pas d'évaluation du dispositif d'aide à la mobilité géographique

Aux Etats-Unis : Le Département du Travail s'est associé à plusieurs partenaires (organismes de recherche privés ou de la société civile) pour financer un projet d'évaluation des dispositifs financés par le *Workforce Investment Act*. L'évaluation concerne au sens large de tous les programmes de formation et d'aide à la recherche d'emploi. Ce programme d'évaluation est actuellement en cours et la publication du rapport est prévue en 2016

---

i

Dominique Acker *(CAS Pays nordiques) ;* ***Claire Aubin*** *(CAS Etats-Unis),* ***Manuel Bougeard*** *(CAS Allemagne) ;* ***Valérie Broudic****, (SER Italie),* ***A. de Gaye*** *(SER Washington),* ***Valérie Gervais*** *(CAS Italie) ;* ***Marie Keirle*** *(CAS Royaume-Uni) ;* ***Martin Landais****, (SER Italie),* ***Enora Palaric*** *(SER Italie),* ***Catherine Perinetti*** *(Attachée fiscal Allemagne),* ***Laurence Rambert*** *(SER Allemagne),)* ***Jean-François Renucci*** *(CAS Espagne) ;* ***Maud Venturini*** *(Assistante CAS Allemagne),* ***Carolina Vigo*** *(Stagiaire CAS Italie)*

ANNEXE VII

Contribution aux travaux de la mission de M. Étienne Wasmer

Calcul des indicateurs de mismatch dans un monde de chômage élevé

Etienne Wasmer, Sciences Po (Econ Dept. and LIEPP)

Nov. 2015

Abstract

La fraction de chômage attribuable au mismatch spatial du rapport Lemoine-Wasmer (2010) est de 2,5 points de pourcentage. Ce résultat moyen est à l'intérieur d'un intervalle de confiance de l'ordre de 1 à 1,5 points de pourcentage. En effet, le résultat d´epend de la valeur qu'on attribue à un paramètre clé qui détermine la sensibilité des salaires au taux de chômage. Ce paramètre du modèle de mismatch de Layard et alii (1991) doit être adapté au cas français des années 2000. Le modèle de Layard porte en effet sur une période des années 1960 et 1970 où le taux de chômage était de 3 à 4% dans la plupart des pays d'Europe Continentale. L'adaptation du modèle de Layard et alii. (1991) à la France de la fin des années 2000 où le taux de chômage est de 10% ou plus nécessite de modifier la dynamique salariale retenue dans leur ouvrage.

Dans le modèle original, les salaires locaux divergent (deviennent infinis) lorsque le chômage est à 0%. Dans la France des années 2010, on peut faire l'hypothèse que cette divergence des salaires locaux se produirait à un seuil plus élevé et nous retenons dans cette note un seuil de divergence compris entre 5 et 7% de taux de chômage local. Ce seuil correspond à des élasticités des salaires au chômage réalistes.

La part du chômage attribuable au mismatch est alors comprise entre 1 et 2,5 points de pourcentage, voire plus de 2.5% au début de la période d'analyse (1999); le chiffre de 2,5 points de pourcentage correspond à un seuil du taux de chômage conduisant à la divergence des salaires de 1 point inférieur au NAIRU, lui-même estimé à 8% dans le rapport.

1 Calcul original de Layard et alii. (1991)

Layard et alii. (1991) partent d'une équation de logarithme du prix agrégé qui est une marge sur les coûts (salariaux) marginaux :

$$p = \beta_0 + \sum \alpha_i w_i$$

avec α_i des poids qui somment à 1. Par simplicité on retiendra par la suite $\alpha_i = 1/N$ où N est le nombre de groupes considérés.

L'équation de salaire réel est supposée être une fonction du chômage du groupe : on a

$$w_i - p = \gamma_0 - f(u_i)$$

où à ce stade on ne spécifie pas la forme fonctionnelle de f (prise en log chez Layard et alii 1991).

Il s'ensuit que le prix peut être ré-écrit comme :

$$p = \beta_0 + \sum \alpha_i (p + \gamma_0 - f(u_i))$$

Les poids somment à un ce qui conduit à éliminer le prix :

$$0 = \beta_0 + \sum \alpha_i (\gamma_0 - f(u_i))$$

Introduisons la notation u^* égale au taux de chômage agrégé, moyenne des taux de chômage u_i. Appelons aussi u_0^* le taux de chômage "naturel" en l'absence de mismatch.

On a, par un développement limité d'ordre 4 :

$$\begin{aligned} f(u_i) = f(u^*) + f'(u^*)(u_i - u^*) + f"(u^*)\frac{(u_i - u^*)^2}{2} \\ + f^{(3)}(u^*)\frac{(u_i - u^*)^3}{6} + f^{(4)}(u^*)\frac{(u_i - u^*)^4}{24} + o(u_i - u^*)^4 \end{aligned}$$

On supposera par la suite qu'on peut négliger les termes d'ordre supérieurs à 2. Les termes d'ordre 0 et 1 vont par ailleurs s'éliminer.

En partant en effet de

$$\sum \alpha_i f(u_i) = \beta_0 + \gamma_0$$

on aboutit à :

$$\begin{aligned} \sum \alpha_i \left[f(u^*) + f'(u^*)(u_i - u^*) + f"(u^*)\frac{(u_i - u^*)^2}{2} \right] = \beta_0 + \gamma_0 \\ \Leftrightarrow f(u^*) + f'(u^*) \sum \alpha_i \left[(u_i - u^*) \right] \\ + f"(u^*) \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i - u^*)^2}{2} \right] = \beta_0 + \gamma_0 \\ \Leftrightarrow f(u^*) + f"(u^*) \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i - u^*)^2}{2} \right] = \beta_0 + \gamma_0 \end{aligned}$$

Faisons maintenant l'hypothèse que $f(u_i) = \gamma log^a(u_i)$ où $a = 1$ correspond au cas de Layard et alii. (1991). On a donc, en divisant par γ et en utilisant $f"(u^*) = -\gamma/u^{*2}$:

$$log(u^*) - \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right] = \frac{\beta_0 + \gamma_0}{\gamma}$$

On peut maintenant calculer le taux de chômage naturel u_0^* qui serait obtenu si les écarts entre chômage u_i étaient neutralisés : il s'agit de

$$log(u_0^*) = \frac{\beta_0 + \gamma_0}{\gamma}$$

On a donc :

$$log(u^*) = \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right] + log(u_0^*)$$

ou encore

$$log(u^*/u_0^*) = \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right]$$

ou encore

$$log \left[1 + \frac{u^* - u_0^*}{u_0^*} \right] \approx \frac{u^* - u_0^*}{u_0^*} = \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right]$$

et donc in fine,

$$u^* - u_0^* = u_0^* \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right]$$

Avec les données françaises, on aurait, sans adaptation du modèle

$$\sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right] = 0,025$$

ce qui conduirait dès lors, avec un taux de chômage de 10%, à

$$u^* - u_0^* = 0,0025$$

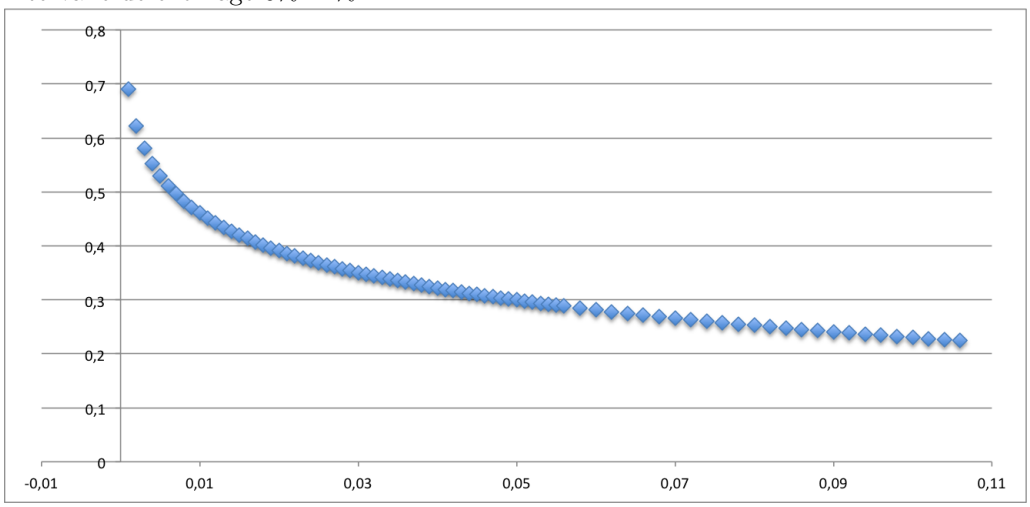
soit 0,25 point de chômage, soit un ordre de grandeur 10 fois inférieur à ce qui est affiché dans Layard et alii (1991).

2 Commentaire

La faiblesse de ce chiffre ne correspond pas à l'intuition de Layard et alii. (1991) qui attribue 40% du chômage au mismatch, ni à celle qu'on peut attendre d'une dispersion des taux de chômage qui varient autour de 10% entre 6 et 15%.

En fait, l'explication de la faiblesse de ce chiffre provient du fait que la spécification de l'équation de salaire en log du chômage est telle que la courbe du log salaire est quasiment linéaire dans l'intervalle de variation du chômage, ainsi que l'illustre le graphique suivant pour un taux de chômage variant entre 0 et 11% ; toute la courbure se trouve autour de 1%. Cette courbure est habituellement mesurée par le ratio de la dérivée seconde sur la dérivée première, elle est inversement proportionnelle au chômage, et elle est de fait trop faible au delà de 2 points de chômage pour avoir un effet significatif. L'équation de salaire étant linéaire, toute variation des taux de chômage ne peut pas donner quoi que ce soit d'important sur le taux de chômage relativement au taux sans mimatch.

Figure 1: Lien entre salaires et chômage tel qu'obtenu par la courbe de salaire en double-log de l'ouvrage original de Layard et alli. (1991). Axe vertical : salaires ; axe horizontal : taux de chômage en proportion de la force de travail, intervalle de chômage 0%-11%.



3 Modification proposée du modèle de salaire dans le cas français

Le point clé ici est de savoir à quelle vitesse les salaires augmentent lorsqu'on se rapproche du plein-emploi, et notamment le point de déclenchement des tensions salariales à la hausse. Une façon d'approcher ce mécanisme est de penser en terme du taux de chômage auquel une augmentation des salaires se produit de façon importante. Si on appliquait l'équation de salaire de Layard, conçue dans les années 1970 avec des taux moyens de chômage de l'ordre du pourcent, notre modèle pour la France des années 2000 serait irrémédiablement linéaire pour la majeure partie des fluctuations du chômage observée en France. Il s'ensuit que toute quantification du mismatch dans le cas linéaire conduira à une part nulle. Il faudrait notamment des zones où le chômage serait de moins de 2% pour commencer à détecter des pressions salariales non-linéaires dont l'agrégation conduirait à un taux de mismatch plus élevé.

Le bon modèle de détermination salariale est donc un modèle dans lequel l'envolée des salaires ne se produit pas avec un taux de chômage local de 0% mais à un seuil à déterminer (voir infra). Ce seuil se rapproche du concept de NAIRU, "*non accelerating inflation rate of unemployment*". Appelons donc ce taux de divergence de la dynamique salariale le DWRU ("*diverging wage rate of unemployment*") et notons par $\underline{u}$ ce seuil. On lui attribue généralement un écart d'un point avec le NAIRU. Le modèle de Layard se ré-écrit comme:

$$w_i - p = \gamma_0 - f(u_i - \underline{u}) = \gamma_0 - g(u_i)$$

où la fonction $g(u_i)$ est la transformée logarithmique mais à un seuil $\underline{u}$ positif, avec $u_i \geq \underline{u}$ mais proche pour certaines zones géographiques. Le prix devient donc:

$$p = \beta_0 + \sum \alpha_i (p + \gamma_0 - g(u_i))$$

En menant aux mêmes calculs, mais en remplaçant maintenant $g(u_i) = \gamma log(u_i - \bar{u})$, on a donc avec $g"(u^*) = -\gamma/(u^* - \underline{u})^2$:

$$log(u^*) - \sum \alpha_i \left[\frac{1}{2} \frac{(u_i - u^*)^2}{(u^* - \underline{u})^2} \right] = \frac{\beta_0 + \gamma_0}{\gamma}$$

Le taux de chômage naturel u_0^* en l'absence de mismatch (attention, u_0^* est encore un concept différent du DWRU et du NAIRU ici) qui serait obtenu si les écarts entre chômage u_i étaient neutralisés reste bien défini par:

$$log(u_0^*) = \frac{\beta_0 + \gamma_0}{\gamma}$$

En revanche, on a maintenant, en divisant par u^{*2}, la formule suivante:

$$\begin{aligned} log(u^*/u_0^*) &= \sum \alpha_i \left[\frac{1}{2} \frac{(u_i - u^*)^2}{(u^* - \underline{u})^2} \right] = \sum \alpha_i \left[\frac{1}{2} \frac{(u_i/u^* - 1)^2}{(1 - \underline{u}/u^*)^2} \right] \\ &= \frac{1}{(1 - \underline{u}/u^*)^2} \sum \alpha_i \left[\frac{(u_i/u^* - 1)^2}{2} \right] \end{aligned}$$

Il y a donc un terme correctif multiplicateur qui correspond à l'écart entre le taux de chômage moyen et le DWRU. Si ce taux de DWRU est égal à la moitié du taux de chômage moyen (soit 5% de la population active ce qui est une hypothèse très conservatrice au regard de la discussions de la section suivante), alors $\frac{1}{(1-\underline{u}/u^*)^2} = 4$. Le chiffre de 1% de chômage attribuable au mismatch spatial, indiqué en réunion informelle du 6 octobre à l'IGF et l'IGAS, correspond donc à ce calcul:

$$u^* - u_0^* = 0,0025 * 4 = 0,01$$

soit un point de pourcentage de chômage. Cette multiplication par 10, souvent effectuée à défaut, du calcul ci-dessus et sans doute effectuée dans Layard et alii. (1991), correspond à un modèle où le salaire devient plus courbé autour d'un taux d'emploi $1 - u$ de l'ordre de 90% ce qui revient à mener un raisonnement analogue à celui effectué ci-dessus en faisant varier $\underline{u}$.

4 Sensibilité du résultat

Ce chiffre de chômage attribuable au mismatch spatial est cependant sensible au taux de chômage de référénce $\underline{u}$. Le nombre de points de pourcentage attribuable au mismatch avec un taux de chômage relativement à un taux moyen de 10% est de 2,5 points de pourcentage avec un seuil de DWRU d'un peu moins de

Table 1: Part du chômage attribuable au mismatch en fonction des hypothèses sur la sensibilité des salaires au taux de chômage local

$\bar{u}$	$u^* - u_0^*$ en points de pourcentage attribuables au mismatch	Observation
0%	0,25	
5%	1,0	Chiffre avec un DWRU pris égal à la moitié du taux de chômage de 10%
5,5%	1,23	
6%	1,56	
6,5%	2,04	
6,84%	**2,50**	**Le chiffre donné dans Lemoine-Wasmer 2010**
7%	2,78	
7,5%	4	Le chiffre de Layard et alii. en sommant tous les mismatchs
7,75%	4,94	
8%	6,25	

7% (hypothèse retenue dans le rapport, 1% en dessous du NAIRU estimé). La table ci-dessous reproduit cette part pour différentes hypothèses sur le DWRU.

Au final, quel chiffre retenir compte-tenu de cette sensibilité? Le rapport Lemoine-Wasmer fournit des estimations du NAIRU proches de 8%. En retranchant 1 point pour le DWRU, on obtient le chiffre de 2,5% donné dans le rapport. On peut aussi vouloir relier la valeur de $\bar{u}$ avec la valeur de l'impact d'une variation de u sur les salaires. Par exemple, si le nombre total de chômeurs baissait de 15%, soit une baisse de 10 à 8,5%, ce qui ne s'est généralement produit que dans un fort contexte de pression salariale, l'impact sur les salaires serait de $\gamma\,[ln(10-\bar{u})/ln(8,5-\bar{u})]$; avec une valeur de γ de 0,1 (qui est peut-être plus faible en réalité en France compte-tenu de l'inertie salariale à la baisse), cela conduit à une variation des salaires qui augmente avec $\bar{u}$: cela correspond à une inflation salariale de 1,63% au seuil de $\bar{u} = 0$; une inflation salariale de 3,57% au seuil de $\bar{u} = 5\%$ ou encore une inflation salariale de 6,90% au seuil de $\bar{u} = 7$. Ces chiffres ne sont pas des taux de croissance annuels des salaires, mais correspondent à une augmentation des salaires sur la période qui verrait la baisse de 15% du chômage, soit 3 à 4 ans.

Le chiffre de 1,63% correspondant à $\bar{u} = 0$ est donc clairement trop faible, et le chiffre de 6,90% soit 2,30% de hausse salariale annuelle sur la période hypothétique de trois ans d'une telle baisse du chômage est très plausible, d'autant plus que ces ordres de grandeur sont pensés comme des valeurs agrégées mais en fait (cf conclusion) dépendent d'un modèle de salaire et de chômage local où ces élasticités sont certainement plus élevées. Une dernière remarque est que la demi-variance des taux de chômage a baissé de 3.9% à 2.5% entre 1999 et 2010, or c'est de dernier chiffre qui a été utilisé dans les calculs.

5 Conclusion

En conclusion, le chiffre de 2,5 points de pourcentage de chômage (dans un intervalle de confiance assez grand, entre 1% et 4%) attribuable au mismatch semble nettement plus réaliste qu'un chiffre de 0,25 point de pourcentage correspondant à une absence totale de divergence salariale pour tous les taux de chômage locaux supérieurs à 1%. Des études complémentaires consistant à mesurer les élasticités des salaires au taux de chômage local permettraient d'attribuer une valeur au paramètre de divergence des salaires et donc à diminuer l'intervalle de confiance reporté dans ce document.

ANNEXE VIII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. SERVICES DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT 1

1.1. Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique 1
1.2. Institut National de la Statistique et des Études Économiques 1
1.3. Direction Générale du Trésor 1
1.4. Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle 1
1.5. Direction Générale du Travail 2
1.6. Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques 2
1.7. Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes 2
1.8. Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer 2
1.9. Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages 2
1.10.. Direction de la Législation Fiscale 2
1.11.. Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routière 3
1.12.. Direction Générale de l'Enseignement Scolaire 3
1.13.. Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale) 3
1.14.. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires 3
1.15.. Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) Rhône-Alpes 3
1.16.. DIRECCTE Champagne-Ardenne 4
1.17.. Inspection Générale des finances 4

2. PARTENAIRES SOCIAUX 4

2.1. Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) 4
2.2. Confédération Française de l'Encadrement – Confédération Générale des Cadres (CFE – CGC) 4
2.3. Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) 4
2.4. Confédération Générale du Travail (CGT) 4
2.5. Force Ouvrière (FO) 4
2.6. Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) 5
2.7. Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (GPME) 5
2.8. Union Professionnelle Artisanale (UPA) 5

3. OPERATEURS ET ORGANISMES PARITAIRES 5

3.1. Pôle Emploi 5
3.1.1. Direction générale 5
3.1.2. Directions régionales, directions territoriales et agences 5

3.2. Missions locales 6
3.3. Association pour l'Emploi des Cadres (APEC) 7
3.4. Maison de l'Emploi et de la formation de Lyon 7
3.5. Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) 7
3.6. Action Logement 7
3.7. Fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT) 7

4. COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES 7

4.1. Région Rhône-Alpes 7
4.2. Grand Lyon 8
4.3. Association des Régions de France (ARF) 8
4.4. Syndicats des Transports d'Île-de-France (STIF) 8
4.5. Association des Maires de France (AMF) 8
4.6. Maison de l'emploi et de la Formation et présentation de la plateforme de mobilité PLIE Uni-Est 8

5. ASSOCIATIONS 8

5.1. Fondation Agir contre l'Exclusion 8
5.2. Fédération des Associations de la Route pour l'Éducation (FARE) 8
5.3. Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes 9
5.4. Union sociale pour l'habitat 9
5.5. Association Nationale des Directeurs des Ressources Humaines 9
5.6. FARE propreté Rhône-Alpes 9
5.7. Wimoov 9
5.8. Plateforme de mobilité Puy-de-Dôme 9

6. CHERCHEURS ET UNIVERSITAIRES 9

7. ENTREPRISES 10

7.1. Michelin 10
7.2. Carrefour 10
7.3. BNP Paribas 10
7.4. Valeo 10
7.5. Ornikar 10
7.6. Praxis Coaching 10
7.7. Total 10

1. Services de l'administration de l'État

1.1. Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique

M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État

1.2. Institut National de la Statistique et des Études Économiques

M. Stefan Lollivier, chargé de mission auprès du directeur général

Mme Françoise Maurel, directrice de la diffusion et de l'action régionale

Mme Sylvie Marchand, chef du département de l'action régionale

Mme Corinne Prost, chef du département des études économiques

M. José Bardaji, chef de la division Études macroéconomiques

Mme Germaine Cazaban-Marque, chef de division responsable de la diffusion sur mesure de données

M. Malik Koubi, chef de la division Redistribution et politiques sociales

M. Frédéric Tallet, chef de division

M. Daniel Levy, chef de pôle analyse territoriale à Marseille

M. Charles-Marie Chevalier, chargé d'études

M. Raphaël Lardeux, chargé d'études

1.3. Direction Générale du Trésor

M. Michel Houdebine, chef économiste

M. Emmanuel Bretin, sous-directeur en charge de la politique sociale et de la politique de l'emploi

M. Salvatore Serravalle, chef de bureau coordination et stratégie européenne

1.4. Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale

M. Hugues de Balathier, chef de service, adjoint à la déléguée générale

M. Hervé Leost, sous-directeur mutations économiques et sécurisation de l'emploi

Mme Marie Marcena, adjointe au chef de mission indemnisation du chômage

Mme Evelyne Trotin, chef de la mission anticipation et accompagnement des PSE

Mme Anne-Gaëlle Le Stir, chargée de mission, département Pôle Emploi

Mme Maryse Monfort, chargée de mission, département des synthèses

1.5. Direction Générale du Travail

M. Olivier Toche, chef de service

M. Jean-Henri Pyronnet, sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail

Mme Anne Thauvin, adjointe au sous-directeur

1.6. Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques

M. Pierre Biscourp, sous-directeur de l'emploi et du marché du travail

1.7. Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

M. Matthieu Deconinck, chef de bureau

1.8. Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

M. Nicolas Patin, sous-directeur de la gestion du réseau routier non concédé et du trafic

M. Laurent Probst, sous-directeur de la gestion du réseau autoroutier concédé

M. Dominique Ritz, sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains

M. Benjamin Croze, chef du bureau des politiques de déplacement

1.9. Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

M. Laurent Girometti, directeur

Mme Hélène Sainte-Marie, directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement

M. Philippe Mazenc, sous-directeur de la législation de l'habitat et organismes constructeurs

Mme Crystel Martens, cheffe du bureau des rapports locatifs

M. Claude Sales, adjoint au chef de bureau

1.10. Direction de la Législation Fiscale

M. Florent Barrois, adjoint au chef du bureau A

Mme Marjorie Homsy, bureau A

Mme Stéphanny Daulay, bureau C1

Mme Alexandra Maurin, bureau C1

M. Alain Taieb, bureau C1

M. Aulne Abeille, chef du bureau C2

M. Arnaud Billoué, bureau C2

M. Nicolas Potier, bureau C2

M. Raphaël Montagner, bureau D2

1.11. Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routière

M. Pierre Ginefri, sous-directeur de l'éducation routière et du permis de conduire

M. Emmanuel Shearer, chef de bureau de l'éducation à la conduite et à la sécurité routière

1.12. Direction Générale de l'Enseignement Scolaire

Mme Brigitte Doriath, sous directrice des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie

Mme Françoise Pétreault, sous-directrice de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives

Mme Véronique Gueguen, chef de bureau de la formation professionnelle initiale

Mme Anne Lavagne, chef de bureau du fonctionnement des écoles et des établissements, de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élèves et de la réglementation

Mme Angélique Ragot, inspectrice de l'Éducation nationale au bureau de la formation professionnelle initiale

M. Timothée Bossin

Mme Anne Fauvaud

1.13. Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale)

M. Daniel Auverlot, sous-directeur des évaluations et de la performance scolaire

1.14. Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

M. Jean-Christophe Baudouin, directeur des stratégies territoriales

Mme Brigitte Baccaïni, sous-directrice de l'observation et des analyses statistiques

Mme Karine Hurel, responsable de la cartographie

1.15. Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) Rhône-Alpes

M. Philippe Nicolas, directeur

Mme Annick Taton, adjointe au chef de pôle économie, emploi, entreprises

Mme Christine Jakse, cheffe de service études statistiques, évaluation

Mme Isabelle Jourdan Campigli, service mutations économiques, chargée de projets sur les politiques de branche

1.16. DIRECCTE Champagne-Ardenne

M. Balan, chef du département Accompagnement des mutations économiques

1.17. Inspection Générale des finances

M. Jérôme Fournel, inspecteur général des finances

2. Partenaires sociaux

2.1. Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)

Mme Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe

Mme Patricia Ferrand, secrétaire confédérale, présidente de l'UNEDIC et vice-présidente de Pôle Emploi

M. Philippe Couteux, responsable du service Emploi et sécurisation des parcours professionnels

2.2. Confédération Française de l'Encadrement – Confédération Générale des Cadres (CFE – CGC)

M. Alain Giffard, secrétaire national à l'économie et à l'industrie

M. Franck Mikula, secrétaire national en charge de l'emploi et de la formation professionnelle

2.3. Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC)

M. Joseph Thouvenel, vice-président confédéral

Mme Audrey Iacino, conseillère technique emploi-chômage

2.4. Confédération Générale du Travail (CGT)

M. Éric Aubin, secrétaire confédéral

M. Jean-Luc Molins, secrétaire général de la fédération UGICT CGT

M. Maurad Rabhi, secrétaire général de la fédération du THC

2.5. Force Ouvrière (FO)

M. Stéphane Lardy, secrétaire confédéral

M. Nicolas Faintrenie, conseiller technique

Mme Sylvia Veitl, assistante confédérale

2.6. Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)

M. Roger Thune, directeur « logement »

M. Pierre-Matthieu Jourdan, chargé de mission senior à la direction des relations sociales

Mme Chloé Ribelles-Viguié, chargée de mission sénior à la direction « logement »

2.7. Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (GPME)

Mme Geneviève Roy, vice-présidente

M. Georges Tissié

2.8. Union Professionnelle Artisanale (UPA)

M. Christian Pineau, chef de service relations du travail – protection sociale

M. Mohamed El Barqioui, conseiller technique chargé de la Formation

3. Opérateurs et organismes paritaires

3.1. Pôle Emploi

3.1.1. Direction générale

Mme Misoo Yoon, adjointe au directeur général adjoint, en charge du réseau

M. Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation

Mme Anita Bonnet, chef du département Études et Recherche

Mme Claude Gorges, directrice du partenariat, de la territorialisation et des relations extérieures

Mme Christine Récla, adjointe au directeur du contrôle de gestion

Mme Patricia Pomarède, responsable de service

Mme Nicole Brejou, responsable du département partenariats

M. Christophe Collinet, chargé de mission à la direction de l'organisation

Mme Linda Khenniche, adjointe à la direction de l'organisation

M. Matthieu Olivier, chargé de mission Datamining

3.1.2. Directions régionales, directions territoriales et agences

3.1.2.1. Déplacement à Reims

M. Hubert Philippe, directeur régional Champagne-Ardenne

M. René Mollé, directeur régional adjoint Champagne-Ardenne

Mme Natalie Patureau, directrice maîtrise des risques Champagne-Ardenne

Mme Valérie Arnoux, directrice de la stratégie Champagne-Ardenne

Mme Francicia Courtois, directrice des opérations Champagne-Ardenne

M. Marc-Antoine Chabot, directeur administratif, finance et gestion Champagne-Ardenne

M. Arnaud Bourdaire, chef de service études et statistiques Champagne-Ardenne

Mme Sandrine Sabuco, directrice de l'agence de Bezannes

3.1.2.2. Déplacements à Lyon et Bagneux

Mme Soukayna Ceulemans, directrice de l'agence Pôle Emploi Bagneux

M. Edwin Darmochod, directeur de l'agence Pôle Emploi Lyon Vivier Merle

Mme Cécile Robert, Responsable d'équipe

Mme Fida Charaf, Conseillère

Mme Mélanie Clauzade, Conseillère

M. Younes Ezzati, Conseiller

Mme Fatou Gueye, Conseillère

Mme Carole Mayelle, Conseillère

Mme Stéphanie Mellinger, Conseillère

M. Gérald Renassia, Conseiller

Mme Tshia Yang Tshauv, Conseillère

3.1.2.3. Autres entretiens

Mme Rébiha Sémati, directrice adjointe plateforme régionale de production Franche Comté

M. Didier Genay, responsable d'équipe contrôleur dédié Franche Comté

Mme Caroline Guidat, conseiller dédiée au contrôleur Franche Comté

M. Mohamed El Mellouki, conseiller équipe contrôle de la recherche d'emploi Franche Comté

M. Christian Bel, directeur territorial Pôle Emploi Puy-de-Dôme

M. Cyrille Dufraisse, directeur de l'agence Pôle Emploi de Cournon (Puy-de-Dôme)

Mme Catherine Guilbaudeau, directrice territoriale Midi Pyrénées Ouest

3.2. Missions locales

M. Vincent Delpey, secrétaire général du Conseil national des missions locales (CNML)

Mme Marie-Josèphe de Redon, chargée de mission insertion sociale et autonomie des jeunes (CNML)

M. François Gaudin, mission locale d'Albertville-Tarentaise

Mme Christine Vaisse, directrice de la mission locale de Lyon

M. Florent Guerin, directeur adjoint de la mission locale de Lyon

Mme Cécile Campy, référent règlement applicatif à la mission locale de Lyon

M. Bertrand Butillon, conseiller à la mission locale de Lyon)

Mme Christine Beguinot, directrice de la mission locale de Reims

3.3. Association pour l'Emploi des Cadres (APEC)

M. Jean-Marie Marx, directeur général

M. Pierre Lamblin, directeur du département Études et Recherche

3.4. Maison de l'Emploi et de la formation de Lyon

M. Mory Seye, responsable de la programmation emploi insertion et directeur adjoint du plan local pour l'insertion et l'emploi

Mme Laïla Malouane, chargée de mission pour le plan local pour l'insertion et l'emploi

3.5. Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

M. Pascal Martin-Gousset, directeur général

M. Daniel Dauvet, directeur général délégué

M. Arnaud Gérardin, directeur général adjoint, statistiques, évaluations transversales, systèmes d'information

M. Akim Taïrou, directeur, statistiques et études financières

M. Benoît Guérin, directeur général adjoint, contrôle et suites

3.6. Action Logement

M. Bruno Arbouet, directeur général de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement

Mme Leïla Djarmouni, directrice marketing et développement de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement

M. Luc Moréna, directeur du développement de Cilgère

3.7. Fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT)

M. Daniel Lascols, directeur

4. Collectivités territoriales et associations représentatives

4.1. Région Rhône-Alpes

M. Guillaume Paradas, directeur adjoint de la formation continue

M. Benjamin Benoit, responsable d'unité à la direction de la formation continue

Mme Nathalie Maisonneuve, responsable du service mutation emploi territoire et innovation sociale

Mme Sylvie Hamelin-Thibaud, adjointe au responsable de service planification et pilotage contractuel

4.2. Grand Lyon

Mme Lucie Verchere, chargée de mission temps et services innovants

4.3. Association des Régions de France (ARF)

Mme Pascale Gérard, vice-présidente déléguée à la Formation Professionnelle et l'Apprentissage

Mme Anne Wintrebert, conseillère formation professionnelle, emploi, économie sociale et solidaire

4.4. Syndicats des Transports d'Île-de-France (STIF)

Mme Sophie Mougard, directrice générale

M. Olivier Nalin, directeur du développement, des affaires économiques et tarifaires

Mme Laurence Debrincat, chef de division des études générales

4.5. Association des Maires de France (AMF)

Mme Séverine De Sousa, directrice adjointe

Mme Nelly Deniot, département action sociale, éducative, sportive et culturelle

4.6. Maison de l'emploi et de la Formation et présentation de la plateforme de mobilité PLIE Uni-Est

M. Kaïs Ben Moussa, directeur

Mme Claire Le Franc, chargée de mission

5. Associations

5.1. Fondation Agir contre l'Exclusion

Mme Catherine Tripon

5.2. Fédération des Associations de la Route pour l'Éducation (FARE)

Mme Catherine Lestre de Rey, secrétaire générale

5.3. Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes

Mme Nadine Dussert, directrice générale

M. Florian Maillebuau, délégué à l'habitat

5.4. Union sociale pour l'habitat

M. Frédéric Paul, délégué général

Mme Marianne Louis, secrétaire générale

Mme Béatrix Mora, directrice des politiques urbaines et sociales

5.5. Association Nationale des Directeurs des Ressources Humaines

Mme Sylvie Brunet, membre du bureau national

5.6. FARE propreté Rhône-Alpes

M. David Lepetit, délégué régional Rhône-Alpes

5.7. Wimoov

Mme Florence Gilbert, directrice générale
M. Karim Ait-Youcet, directeur général adjoint en charge des activités et du développement

5.8. Plateforme de mobilité Puy-de-Dôme

Mme Maïté Waag, directrice de la plateforme de mobilité

6. Chercheurs et universitaires

M. Philippe Askenazy, CNRS

Mme Carole Brunet, Université Paris 8

M. Laurent Davezies, CNAM

M. Yannick L'Horty, Université Paris-Est Marne-la-Vallée

Mme Alexandra Roulet, Harvard

M. Gilles Saint-Paul, École normale supérieure

M. Thomas Sigaud, chercheur associé au centre d'études pour l'emploi

Mme Cécile Vignal, Université Lille 1

M. Étienne Wasmer, Sciences Po

7. Entreprises

7.1. Michelin

M. Rémi de Verdilhac, directeur France
Mme Dominique Baldo-Plazenet, responsable Rémunérations et Avantages sociaux France
M. Charles Fiessinger, manager Diversité et Espaces Mobilité France

7.2. Carrefour

Mme Isabelle Calvez, directrice des ressources humaines France

Mme Nathalie Namade, directrice des affaires publiques du Groupe Carrefour

M. Thierry Roger, directeur espace emploi Carrefour France

7.3. BNP Paribas

M. Bernard Viallatoux, directeur des ressources humaines services France

7.4. Valeo

M. Alexandre Dubois, responsable des relations industrielles
M. François Marion, directeur de la stratégie

7.5. Ornikar

M. Benjamin Gaignault, co-fondateur
M. Sébastien Duplan, directeur d'Affaires Publiques Consultants

7.6. Praxis Coaching

M. Emmanuel Fort, consultant

7.7. Total

M. François Viaud, directeur des ressources humaines
M. Stephan Brunstein, responsable communication externe
M. Damien Desjonquères, responsable projet précarité énergétique et mobilité inclusive
M. François Barbiche, projet précarité énergétique et mobilité inclusive

ANNEXE IX

Liste des membres du comité d'évaluation

Annexe IX

Liste des membres du comité d'évaluation

Président : M. Philippe Martin, conseiller économique du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

Membres du comité :

- Mme Brigitte Baccaïni, CGET
- M. Pierre Biscourp, DARES
- Mme Carole Brunet, Université Paris 8
- M. Laurent Davezies, CNAM
- Mme Rozenn Desplatz, France Stratégie
- Mme Pauline Givord, CREST/INSEE
- M. Michel Houdebine, DG Trésor
- M. Yannick L'Horty, Université Paris-Est Marne-la-Vallée
- M. Vincent Lahuec, SGMAP
- M. Éric Le Breton, Université Rennes 2
- M. Arnaud Mathieu, M. Claude Sales et M. Hakim Lahlou, DHUP
- Mme Françoise Maurel, INSEE
- Mme Maryse Monfort et M. Laurent Duclos, DGEFP
- Mmes Patricia Pomarède et Sandrine Hervé, Pôle Emploi
- Mme Bénédicte Ravache, ANDRH
- Mme Cécile Vignal, Université Lille 1
- M. Étienne Wasmer et M. Jean-Benoît Eyméoud, Sciences Po
- Mme Anne Wintrebert, ARF

ANNEXE IX

Lettres de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 16 JUIN 2015

Monsieur le Chef de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

La mobilité des travailleurs est un outil essentiel dans la lutte contre le chômage. Pourtant, plusieurs indices convergent pour suggérer que celle-ci est insuffisante en France. Cette situation est d'autant plus prégnante que la dispersion géographique des taux de chômage fait apparaître de fortes disparités, laissant supposer que cohabitent en France des zones de fort sous-emploi et d'autres proches d'une situation de tension sur l'offre de travail. Selon certaines analyse, l'inadéquation locale entre offre et demande d'emploi pourrait ainsi représenter jusqu'à 2,5 points de notre taux de chômage.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la mobilité géographique des travailleurs (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- l'efficacité et l'efficience des dispositifs favorisant la mobilité ;
- l'identification des freins ou des obstacles à la mobilité des travailleurs, et des solutions pour les surmonter ;
- l'impact des politiques publiques connexes (logement, transports, éducation, etc.) sur la mobilité.

Vous analyserez en particulier l'influence du niveau d'étude et de revenus, du secteur d'activité et de la situation personnelle sur le taux de mobilité, en veillant dans vos travaux à prendre en compte la dimension du genre. Vous pourrez procéder à des comparaisons internationales sur des économies comparables à la nôtre afin d'identifier des leviers d'action mobilisables. Vous interrogerez également l'articulation entre les différentes politiques publiques, et proposerez plusieurs scénarios d'évolutions visant à accroître la mobilité géographique professionnelle en France.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Monsieur le ministre en charge de l'économie le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'il sollicitera.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection Générale des Affaires
Sociales
39-43 quai André Citroën
75015 Paris

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le ministre en charge de l'économie et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mis en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que le Monsieur le ministre en charge de l'économie conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le ministre en charge de l'économie, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.

Manuel VALLS

Copie à :

- Madame la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- Madame la Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur le Ministre des finances et des comptes publics
- Madame la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- Monsieur le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique
- Madame la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- Monsieur le Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche
- Madame la Secrétaire d'État chargée des droits des femmes

Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

Ministère pilote de l'évaluation : MEIN
Autres ministères concernés : MTEFPDS, MFCP, MLETR, MENESR, MEDDE/SETMP, MASS/SEDF

Politique ou action publique à évaluer

1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer :

Faciliter la mobilité géographique sur le marché du travail français constitue un levier pour améliorer l'adéquation entre offre et demande d'emploi et réduire le chômage lié aux difficultés d'appariement.
Plusieurs faisceaux d'indices convergent pour suggérer que la mobilité, dans sa dimension géographique, est insuffisante en France. Le taux de mobilité résidentielle moyen, défini comme la proportion de ménages ayant changé de résidence sur un an, se situe autour de 10 %, mais le taux de mobilité entre départements n'est que de 2 %, et celui entre régions oscillerait entre 1,5 et 1,6 %. Ces valeurs semblent n'avoir que peu progressé sur longue période.
Selon certaines analyses économiques, ce « *mismatch* » géographique pourrait représenter jusqu'à 2,5 points de notre taux de chômage. Cette situation est d'autant plus problématique que la dispersion géographique des taux de chômage fait apparaître de fortes disparités, laissant supposer que cohabitent en France des zones de fort sous-emploi et d'autres proches d'une situation de tension sur l'offre de travail.
Les freins à la mobilité géographique professionnelle peuvent être multiples. Selon les économistes Rupert & Wasmer (2009), les freins liés aux coûts de transport et aux rigidités du marché du logement pourraient à eux seuls expliquer près de quatre points de l'écart entre les taux de chômage américain et européen. Une étude du CREDOC révèle pour sa part que 70 % des salariés français refuseraient une opportunité professionnelle si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement. D'autres freins peuvent encore exister, tels que les difficultés liées à la scolarisation des enfants, les contraintes professionnelles du conjoint, la volonté de se maintenir à proximité de son environnement familial et amical, etc.
La mobilité géographique peut concerner aussi bien des travailleurs en général que des salariés ou des demandeurs d'emplois. La mobilité peut par ailleurs conduire à changer de « statut » professionnel : d'artisan/profession libérale vers salarié et vice-versa, ou de salarié vers agent public ou vice-versa, ou de demandeur d'emploi vers travailleur, etc. Il appartiendra à la maîtrise d'œuvre de l'EPP de préciser, lors du cadrage opérationnel (cahier des charges), le périmètre des situations professionnelles concernées par l'analyse (secteur privé/public/tiers secteur/salariés/indépendants dont auto-entrepreneurs ?...) et d'adapter l'intitulé de l'EPP en conséquence (mobilité géographique liée à l'emploi en France ?).

2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :

- services de l'État en charge des politiques économiques et des politiques de l'emploi (DG Trésor/service des politiques publiques, DGEFP), et association des services en charge des politiques du logement ou de finances publiques ;
- opérateurs – Pôle Emploi, APEC pour les cadres ;
- entreprises, fédérations professionnelles et organisations syndicales ;
- collectivités territoriales (ARF *a minima* – les aspects infra régionaux seront instruits suivant une méthode qu'il reviendra à la MOE de définir dans le cahier des charges) ;
- acteurs économiques locaux (agences régionales de développement, pôles de compétitivité, etc.).

3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) :

Pas de données financières pertinentes disponibles *a priori* (à développer par la mission).

Attentes du ministère pilote de l'évaluation

4. Principaux enjeux d'évolution/transformation/réforme de l'action à évaluer :

Meilleur fonctionnement du marché du travail et amélioration de l'efficacité des politiques de l'emploi.

5. Principales questions auxquelles devra répondre l'évaluation :

a) état des lieux/diagnostic sur la mobilité géographique des salariés en France :
- quelle(s) définition(s) de la mobilité géographique peut-on retenir ?
- quels sont les outils de soutien à la mobilité géographique (cartographie) ?
- quelle est la bonne échelle d'analyse de la mobilité géographique sur le territoire et quels sont les principaux bassins de mobilité sur le territoire ?
- quels sont les principaux flux de travailleurs en mobilité géographique sur le territoire (intégrer une analyse par genre) ?
- quels sont les profils de travailleurs « mobiles » (expérience professionnelle, CSP, secteur d'activité, situation personnelle, etc.) et comment ont-ils évolué au cours des dernières années ?
- observe-t-on des différences structurelles de comportement des salariés français (taux de mobilité, rapidité de l'ajustement des flux, etc.) par rapport à nos principaux partenaires européens ?
- quel impact attendre d'une plus grande mobilité des salariés sur le niveau de chômage ?

b) état des lieux de la politique de mobilité géographique actuelle :
- quel est le coût de la politique d'aide à la mobilité géographique ?
- quels sont les potentiels d'ajustement entre les différents bassins d'emploi/de vie ?
- les dispositifs actuels d'aide sont-ils efficaces/efficients/connus/utiles/cohérents ?

c) principaux freins à la mobilité géographique pour des raisons professionnelles :
- quels sont les principaux freins à la mobilité géographique pour raison professionnelle ?
- quel est l'impact des politiques publiques connexes, en particulier en matière de logement, de transport, d'emploi, de formation ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi, voire de fiscalité ?
- Quelle meilleure gestion et articulation entre ces politiques ou quels dispositifs permettraient d'accroître la mobilité géographique ? Quel devrait être leur degré d'ajustement ? Pour quels résultats (plusieurs scénarios possibles comportant une analyse des risques/avantages/faisabilité) ?

Globalement, cette évaluation visera à améliorer l'action publique en termes :

- d'utilité, de pertinence : ☒
- d'efficacité, de service rendu : ☒
- d'efficience, de coûts : ☒
- de cohérence, de gouvernance : ☐

6. Suites de l'évaluation visées (révision des objectifs de la politique, alimentation d'un projet de loi ou PLF/PLFSS, réorganisation, expérimentations...) et échéances :

Clarification des leviers d'amélioration de la politique publique de l'emploi en faveur de la mobilité professionnelle et éventuelle révision de cette politique.

7. Profil possible/envisagé de l'équipe d'évaluation (évaluateurs internes au ministère, inspection(s), personnalité qualifiée, chercheur/universitaire, prestataire privé...) :

- inspections générales interministérielles : IGF et IGAS ;
- appui possible de directions et opérateurs : DG Trésor, DGEFP, Insee, CGET, DARES, ACOSS (zones d'emploi), etc. ;
- association possible de profils académiques d'économistes.

Principaux risques

8. Principaux risques liés au jeu des acteurs (soutiens/opposants), aux suites de l'évaluation, au calendrier, etc. :

Des contraintes de mise en œuvre des améliorations issues de l'évaluation sont susceptibles de provenir :
- de la nécessité de tenir compte dans toutes les propositions de la trajectoire des finances publiques ;
- des réticences des territoires susceptibles de constituer des bassins de départ de travailleur.

La mission complètera, en fonction des constats et des propositions associées, l'analyse des risques et des acteurs susceptibles de s'opposer aux suites de l'ERP.

9. Évolutions, projets parallèles ou travaux en cours ou prévus (réorganisation, projet de loi, études, consultations, assises...) susceptibles d'avoir un impact sur l'action évaluée ou sur le déroulement des travaux d'évaluation :

Néant.

Annexe documentaire :

- Brigitte Baccaïni et Anne Laferrère, « *Évolution sur longue période de la mobilité résidentielle en France* », 2010
- Brigitte Baccaïni, « *Enquêtes annuelles de recensement : résultats de la collecte 2004. Des changements de région plus fréquents qui bénéficient aux régions du Sud et de l'Ouest* », 2005, INSEE Première, n° 1028
- Brigitte Baccaïni, « *Les flux migratoires interrégionaux en France depuis 50 ans* », 2007, Population, n°1, pp. 143-160
- Peter Rupert et Étienne Wasmer, *in* « *Mobility in Europe – Why it is low, the bottlenecks and the policy solutions* », 2007
- Alexandre Janiak et Étienne Wasmer, *Economic Papers* n°340, 2008, Commission européenne
- Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer, « *Les mobilités des salariés* », Conseil d'analyse économique, 2010
- Peter Rupert et Étienne Wasmer « *Housing and the Labor Market: Time to Move and Aggregate Unemployment* », 2009
- Régis Bigot et Sandra Hoibian, « *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement* », Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), juillet 2011
- David Blanchflower et Andrew Oswald, « *Does High Home-Ownership Impair the Labour Market?* »[1], 2013
- Gilles Margirier « *Mobilité géographique et salaires à l'entrée sur le marché du travail* »[2], juin 2004

[1] Selon les auteurs, une augmentation de 10 points du taux de propriétaires occupants accroîtrait de 2 points le taux de chômage.

[2] https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00105130/document

Le Premier Ministre

Paris, le 16 JUIN 2015

Madame la Cheffe de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

La mobilité des travailleurs est un outil essentiel dans la lutte contre le chômage. Pourtant, plusieurs indices convergent pour suggérer que celle-ci est insuffisante en France. Cette situation est d'autant plus prégnante que la dispersion géographique des taux de chômage fait apparaître de fortes disparités, laissant supposer que cohabitent en France des zones de fort sous-emploi et d'autres proches d'une situation de tension sur l'offre de travail. Selon certaines analyse, l'inadéquation locale entre offre et demande d'emploi pourrait ainsi représenter jusqu'à 2,5 points de notre taux de chômage.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la mobilité géographique des travailleurs (*cf.* la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- l'efficacité et l'efficience des dispositifs favorisant la mobilité ;
- l'identification des freins ou des obstacles à la mobilité des travailleurs, et des solutions pour les surmonter ;
- l'impact des politiques publiques connexes (logement, transports, éducation, etc.) sur la mobilité.

Vous analyserez en particulier l'influence du niveau d'étude et de revenus, du secteur d'activité et de la situation personnelle sur le taux de mobilité, en veillant dans vos travaux à prendre en compte la dimension du genre. Vous pourrez procéder à des comparaisons internationales sur des économies comparables à la nôtre afin d'identifier des leviers d'action mobilisables. Vous interrogerez également l'articulation entre les différentes politiques publiques, et proposerez plusieurs scénarios d'évolutions visant à accroître la mobilité géographique professionnelle en France.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Monsieur le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Monsieur le ministre en charge de l'économie le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'il sollicitera.

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de l'Inspection générale des finances
139, rue de Bercy
Télédoc 335
75572 PARIS Cedex 12

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux à au moins trois reprises à un comité d'évaluation qui sera présidé par Monsieur le ministre en charge de l'économie et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les 5 mois suivants*, un diagnostic et des scénarios de transformation qui seront également discutés en comité d'évaluation et feront l'objet de rapports publics qui seront, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mis en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que le Monsieur le ministre en charge de l'économie conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication des rapports.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Monsieur le ministre en charge de l'économie, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.

Manuel VALLS

Copie à :

- Madame la Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- Madame la Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur le Ministre des finances et des comptes publics
- Madame la Ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- Monsieur le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- Monsieur le Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique
- Madame la Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- Monsieur le Secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche
- Madame la Secrétaire d'État chargée des droits des femmes

Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

Ministère pilote de l'évaluation : MEIN
Autres ministères concernés : MTEFPDS, MFCP, MLETR, MENESR, MEDDE/SETMP, MASS/SEDF

Politique ou action publique à évaluer

1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer :

Faciliter la mobilité géographique sur le marché du travail français constitue un levier pour améliorer l'adéquation entre offre et demande d'emploi et réduire le chômage lié aux difficultés d'appariement.
Plusieurs faisceaux d'indices convergent pour suggérer que la mobilité, dans sa dimension géographique, est insuffisante en France. Le taux de mobilité résidentielle moyen, défini comme la proportion de ménages ayant changé de résidence sur un an, se situe autour de 10 %, mais le taux de mobilité entre départements n'est que de 2 %, et celui entre régions oscillerait entre 1,5 et 1,6 %. Ces valeurs semblent n'avoir que peu progressé sur longue période.
Selon certaines analyses économiques, ce « *mismatch* » géographique pourrait représenter jusqu'à 2,5 points de notre taux de chômage. Cette situation est d'autant plus problématique que la dispersion géographique des taux de chômage fait apparaître de fortes disparités, laissant supposer que cohabitent en France des zones de fort sous-emploi et d'autres proches d'une situation de tension sur l'offre de travail.
Les freins à la mobilité géographique professionnelle peuvent être multiples. Selon les économistes Rupert & Wasmer (2009), les freins liés aux coûts de transport et aux rigidités du marché du logement pourraient à eux seuls expliquer près de quatre points de l'écart entre les taux de chômage américain et européen. Une étude du CREDOC révèle pour sa part que 70 % des salariés français refuseraient une opportunité professionnelle si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement. D'autres freins peuvent encore exister, tels que les difficultés liées à la scolarisation des enfants, les contraintes professionnelles du conjoint, la volonté de se maintenir à proximité de son environnement familial et amical, etc.
La mobilité géographique peut concerner aussi bien des travailleurs en général que des salariés ou des demandeurs d'emplois. La mobilité peut par ailleurs conduire à changer de « statut » professionnel : d'artisan/profession libérale vers salarié et vice-versa, ou de salarié vers agent public ou vice-versa, ou de demandeur d'emploi vers travailleur, etc. Il appartiendra à la maîtrise d'œuvre de l'EPP de préciser, lors du cadrage opérationnel (cahier des charges), le périmètre des situations professionnelles concernées par l'analyse (secteur privé/public/tiers secteur/salariés/indépendants dont auto-entrepreneurs ?...) et d'adapter l'intitulé de l'EPP en conséquence (mobilité géographique liée à l'emploi en France ?).

2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :

- services de l'État en charge des politiques économiques et des politiques de l'emploi (DG Trésor/service des politiques publiques, DGEFP), et association des services en charge des politiques du logement ou de finances publiques ;
- opérateurs – Pôle Emploi, APEC pour les cadres ;
- entreprises, fédérations professionnelles et organisations syndicales ;
- collectivités territoriales (ARF *a minima* – les aspects infra régionaux seront instruits suivant une méthode qu'il reviendra à la MOE de définir dans le cahier des charges) ;
- acteurs économiques locaux (agences régionales de développement, pôles de compétitivité, etc.).

3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) :

Pas de données financières pertinentes disponibles *a priori* (à développer par la mission).

Attentes du ministère pilote de l'évaluation

4. Principaux enjeux d'évolution/transformation/réforme de l'action à évaluer :

Meilleur fonctionnement du marché du travail et amélioration de l'efficacité des politiques de l'emploi.

5. Principales questions auxquelles devra répondre l'évaluation :

a) état des lieux/diagnostic sur la mobilité géographique des salariés en France :
- ✓ quelle(s) définition(s) de la mobilité géographique peut-on retenir ?
- ✓ quels sont les outils de soutien à la mobilité géographique (cartographie) ?
- ✓ quelle est la bonne échelle d'analyse de la mobilité géographique sur le territoire et quels sont les principaux bassins de mobilité sur le territoire ?
- ✓ quels sont les principaux flux de travailleurs en mobilité géographique sur le territoire (intégrer une analyse par genre) ?
- ✓ quels sont les profils de travailleurs « mobiles » (expérience professionnelle, CSP, secteur d'activité, situation personnelle, etc.) et comment ont-ils évolué au cours des dernières années ?
- ✓ observe-t-on des différences structurelles de comportement des salariés français (taux de mobilité, rapidité de l'ajustement des flux, etc.) par rapport à nos principaux partenaires européens ?
- ✓ quel impact attendre d'une plus grande mobilité des salariés sur le niveau de chômage ?

b) état des lieux de la politique de mobilité géographique actuelle :
- ✓ quel est le coût de la politique d'aide à la mobilité géographique ?
- ✓ quels sont les potentiels d'ajustement entre les différents bassins d'emploi/de vie ?
- ✓ les dispositifs actuels d'aide sont-ils efficaces/efficients/connus/utiles/cohérents ?

c) principaux freins à la mobilité géographique pour des raisons professionnelles :
- ✓ quels sont les principaux freins à la mobilité géographique pour raison professionnelle ?
- ✓ quel est l'impact des politiques publiques connexes, en particulier en matière de logement, de transport, d'emploi, de formation ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi, voire de fiscalité ?
- ✓ Quelle meilleure gestion et articulation entre ces politiques ou quels dispositifs permettraient d'accroître la mobilité géographique ? Quel devrait être leur degré d'ajustement ? Pour quels résultats (plusieurs scénarios possibles comportant une analyse des risques/avantages/faisabilité) ?

Globalement, cette évaluation visera à améliorer l'action publique en termes :

- d'utilité, de pertinence : ☒
- d'efficacité, de service rendu : ☒
- d'efficience, de coûts : ☒
- de cohérence, de gouvernance : ☐

6. Suites de l'évaluation visées (révision des objectifs de la politique, alimentation d'un projet de loi ou PLF/PLFSS, réorganisation, expérimentations...) et échéances :

Clarification des leviers d'amélioration de la politique publique de l'emploi en faveur de la mobilité professionnelle et éventuelle révision de cette politique.

7. Profil possible/envisagé de l'équipe d'évaluation (évaluateurs internes au ministère, inspection(s), personnalité qualifiée, chercheur/universitaire, prestataire privé...) :

- inspections générales interministérielles : IGF et IGAS ;
- appui possible de directions et opérateurs : DG Trésor, DGEFP, Insee, CGET, DARES, ACOSS (zones d'emploi), etc. ;
- association possible de profils académiques d'économistes.

Principaux risques

8. Principaux risques liés au jeu des acteurs (soutiens/opposants), aux suites de l'évaluation, au calendrier, etc. :

Des contraintes de mise en œuvre des améliorations issues de l'évaluation sont susceptibles de provenir :
- de la nécessité de tenir compte dans toutes les propositions de la trajectoire des finances publiques ;
- des réticences des territoires susceptibles de constituer des bassins de départ de travailleur.

La mission complètera, en fonction des constats et des propositions associées, l'analyse des risques et des acteurs susceptibles de s'opposer aux suites de l'ERP.

9. Évolutions, projets parallèles ou travaux en cours ou prévus (réorganisation, projet de loi, études, consultations, assises...) susceptibles d'avoir un impact sur l'action évaluée ou sur le déroulement des travaux d'évaluation :

Néant.

Annexe documentaire :

- Brigitte Baccaïni et Anne Laferrère, « *Évolution sur longue période de la mobilité résidentielle en France* », 2010
- Brigitte Baccaïni, « *Enquêtes annuelles de recensement : résultats de la collecte 2004. Des changements de région plus fréquents qui bénéficient aux régions du Sud et de l'Ouest* », 2005, INSEE Première, n° 1028
- Brigitte Baccaïni, « *Les flux migratoires interrégionaux en France depuis 50 ans* », 2007, Population, n°1, pp. 143-160
- Peter Rupert et Étienne Wasmer, *in* « *Mobility in Europe – Why it is low, the bottlenecks and the policy solutions* », 2007
- Alexandre Janiak et Étienne Wasmer, *Economic Papers* n°340, 2008, Commission européenne
- Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer, « *Les mobilités des salariés* », Conseil d'analyse économique, 2010
- Peter Rupert et Étienne Wasmer « *Housing and the Labor Market: Time to Move and Aggregate Unemployment* », 2009
- Régis Bigot et Sandra Hoibian, « *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement* », Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), juillet 2011
- David Blanchflower et Andrew Oswald, « *Does High Home-Ownership Impair the Labour Market?* »[1], 2013
- Gilles Margirier « *Mobilité géographique et salaires à l'entrée sur le marché du travail* »[2], juin 2004

[1] Selon les auteurs, une augmentation de 10 points du taux de propriétaires occupants accroîtrait de 2 points le taux de chômage.

[2] https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00105130/document

Le Premier Ministre

Paris, le 16 JUIN 2015

Monsieur le Ministre,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

J'ai décidé de retenir votre proposition de réaliser une évaluation de **la mobilité géographique des travailleurs**. La conduite de cette évaluation est placée sous votre autorité et votre responsabilité pour être conduite dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisés dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée aux chefs de service de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la réalisation, le cas échéant en association avec des experts ou évaluateurs externes à l'administration que vous jugerez bon de solliciter.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et pour garantir l'appropriation des travaux, je vous saurais gré de réunir et présider à trois reprises au moins un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes et auquel la maîtrise d'œuvre présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera. Tout au long de la mission, je souhaite que le SGMAP puisse rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

Monsieur Emmanuel MACRON
Ministre de l'économie,
de l'industrie et du numérique
139, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.

Manuel VALLS

Copie à :

- ✓ Madame la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- ✓ Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ✓ Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- ✓ Madame la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
- ✓ Monsieur le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- ✓ Madame la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- ✓ Monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche
- ✓ Madame la secrétaire d'État chargée des droits des femmes
- ✓ Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances (IGF)
- ✓ Monsieur le chef de service de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Fiche de cadrage

(établie avec l'appui méthodologique du département évaluation du SGMAP)

Ministère pilote de l'évaluation : MEIN
Autres ministères concernés : MTEFPDS, MFCP, MLETR, MENESR, MEDDE/SETMP, MASS/SEDF

Politique ou action publique à évaluer

1. Finalités, principaux objectifs de la politique ou action à évaluer :

Faciliter la mobilité géographique sur le marché du travail français constitue un levier pour améliorer l'adéquation entre offre et demande d'emploi et réduire le chômage lié aux difficultés d'appariement.
Plusieurs faisceaux d'indices convergent pour suggérer que la mobilité, dans sa dimension géographique, est insuffisante en France. Le taux de mobilité résidentielle moyen, défini comme la proportion de ménages ayant changé de résidence sur un an, se situe autour de 10 %, mais le taux de mobilité entre départements n'est que de 2 %, et celui entre régions oscillerait entre 1,5 et 1,6 %. Ces valeurs semblent n'avoir que peu progressé sur longue période.
Selon certaines analyses économiques, ce « *mismatch* » géographique pourrait représenter jusqu'à 2,5 points de notre taux de chômage. Cette situation est d'autant plus problématique que la dispersion géographique des taux de chômage fait apparaître de fortes disparités, laissant supposer que cohabitent en France des zones de fort sous-emploi et d'autres proches d'une situation de tension sur l'offre de travail.
Les freins à la mobilité géographique professionnelle peuvent être multiples. Selon les économistes Rupert & Wasmer (2009), les freins liés aux coûts de transport et aux rigidités du marché du logement pourraient à eux seuls expliquer près de quatre points de l'écart entre les taux de chômage américain et européen. Une étude du CREDOC révèle pour sa part que 70 % des salariés français refuseraient une opportunité professionnelle si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement. D'autres freins peuvent encore exister, tels que les difficultés liées à la scolarisation des enfants, les contraintes professionnelles du conjoint, la volonté de se maintenir à proximité de son environnement familial et amical, etc.
La mobilité géographique peut concerner aussi bien des travailleurs en général que des salariés ou des demandeurs d'emplois. La mobilité peut par ailleurs conduire à changer de « statut » professionnel : d'artisan/profession libérale vers salarié et vice-versa, ou de salarié vers agent public ou vice-versa, ou de demandeur d'emploi vers travailleur, etc. Il appartiendra à la maîtrise d'œuvre de l'EPP de préciser, lors du cadrage opérationnel (cahier des charges), le périmètre des situations professionnelles concernées par l'analyse (secteur privé/public/tiers secteur/salariés/indépendants dont auto-entrepreneurs ?...) et d'adapter l'intitulé de l'EPP en conséquence (mobilité géographique liée à l'emploi en France ?).

2. Principales parties prenantes de l'action à évaluer (services de l'État, centraux et déconcentrés, opérateurs nationaux et locaux, collectivités, organismes de sécurité sociale, etc., liste préfigurant la composition du futur comité d'évaluation) :

- services de l'État en charge des politiques économiques et des politiques de l'emploi (DG Trésor/service des politiques publiques, DGEFP), et association des services en charge des politiques du logement ou de finances publiques ;
- opérateurs – Pôle Emploi, APEC pour les cadres ;
- entreprises, fédérations professionnelles et organisations syndicales ;
- collectivités territoriales (ARF *a minima* – les aspects infra régionaux seront instruits suivant une méthode qu'il reviendra à la MOE de définir dans le cahier des charges) ;
- acteurs économiques locaux (agences régionales de développement, pôles de compétitivité, etc.).

3. Principales données financières relatives à l'action à évaluer (ordres de grandeur) :

Pas de données financières pertinentes disponibles *a priori* (à développer par la mission).

Attentes du ministère pilote de l'évaluation

4. Principaux enjeux d'évolution/transformation/réforme de l'action à évaluer :

Meilleur fonctionnement du marché du travail et amélioration de l'efficacité des politiques de l'emploi.

5. Principales questions auxquelles devra répondre l'évaluation :

a) état des lieux/diagnostic sur la mobilité géographique des salariés en France :
- quelle(s) définition(s) de la mobilité géographique peut-on retenir ?
- quels sont les outils de soutien à la mobilité géographique (cartographie) ?
- quelle est la bonne échelle d'analyse de la mobilité géographique sur le territoire et quels sont les principaux bassins de mobilité sur le territoire ?
- quels sont les principaux flux de travailleurs en mobilité géographique sur le territoire (intégrer une analyse par genre) ?
- quels sont les profils de travailleurs « mobiles » (expérience professionnelle, CSP, secteur d'activité, situation personnelle, etc.) et comment ont-ils évolué au cours des dernières années ?
- observe-t-on des différences structurelles de comportement des salariés français (taux de mobilité, rapidité de l'ajustement des flux, etc.) par rapport à nos principaux partenaires européens ?
- quel impact attendre d'une plus grande mobilité des salariés sur le niveau de chômage ?

b) état des lieux de la politique de mobilité géographique actuelle :
- quel est le coût de la politique d'aide à la mobilité géographique ?
- quels sont les potentiels d'ajustement entre les différents bassins d'emploi/de vie ?
- les dispositifs actuels d'aide sont-ils efficaces/efficients/connus/utiles/cohérents ?

c) principaux freins à la mobilité géographique pour des raisons professionnelles :
- quels sont les principaux freins à la mobilité géographique pour raison professionnelle ?
- quel est l'impact des politiques publiques connexes, en particulier en matière de logement, de transport, d'emploi, de formation ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi, voire de fiscalité ?
- Quelle meilleure gestion et articulation entre ces politiques ou quels dispositifs permettraient d'accroître la mobilité géographique ? Quel devrait être leur degré d'ajustement ? Pour quels résultats (plusieurs scénarios possibles comportant une analyse des risques/avantages/faisabilité) ?

Globalement, cette évaluation visera à améliorer l'action publique en termes :

- d'utilité, de pertinence : ☒
- d'efficacité, de service rendu : ☒
- d'efficience, de coûts : ☒
- de cohérence, de gouvernance : ☐

6. Suites de l'évaluation visées (révision des objectifs de la politique, alimentation d'un projet de loi ou PLF/PLFSS, réorganisation, expérimentations...) et échéances :

Clarification des leviers d'amélioration de la politique publique de l'emploi en faveur de la mobilité professionnelle et éventuelle révision de cette politique.

7. Profil possible/envisagé de l'équipe d'évaluation (évaluateurs internes au ministère, inspection(s), personnalité qualifiée, chercheur/universitaire, prestataire privé...) :

- inspections générales interministérielles : IGF et IGAS ;
- appui possible de directions et opérateurs : DG Trésor, DGEFP, Insee, CGET, DARES, ACOSS (zones d'emploi), etc. ;
- association possible de profils académiques d'économistes.

Principaux risques

8. Principaux risques liés au jeu des acteurs (soutiens/opposants), aux suites de l'évaluation, au calendrier, etc. :

Des contraintes de mise en œuvre des améliorations issues de l'évaluation sont susceptibles de provenir :
- de la nécessité de tenir compte dans toutes les propositions de la trajectoire des finances publiques ;
- des réticences des territoires susceptibles de constituer des bassins de départ de travailleur.

La mission complètera, en fonction des constats et des propositions associées, l'analyse des risques et des acteurs susceptibles de s'opposer aux suites de l'ERP.

9. Évolutions, projets parallèles ou travaux en cours ou prévus (réorganisation, projet de loi, études, consultations, assises...) susceptibles d'avoir un impact sur l'action évaluée ou sur le déroulement des travaux d'évaluation :

Néant.

Annexe documentaire :

- Brigitte Baccaïni et Anne Laferrère, « *Évolution sur longue période de la mobilité résidentielle en France* », 2010
- Brigitte Baccaïni, « *Enquêtes annuelles de recensement : résultats de la collecte 2004. Des changements de région plus fréquents qui bénéficient aux régions du Sud et de l'Ouest* », 2005, INSEE Première, n° 1028
- Brigitte Baccaïni, « *Les flux migratoires interrégionaux en France depuis 50 ans* », 2007, Population, n°1, pp. 143-160
- Peter Rupert et Étienne Wasmer, *in* « *Mobility in Europe – Why it is low, the bottlenecks and the policy solutions* », 2007
- Alexandre Janiak et Étienne Wasmer, *Economic Papers* n°340, 2008, Commission européenne
- Mathilde Lemoine et Étienne Wasmer, « *Les mobilités des salariés* », Conseil d'analyse économique, 2010
- Peter Rupert et Étienne Wasmer « *Housing and the Labor Market: Time to Move and Aggregate Unemployment* », 2009
- Régis Bigot et Sandra Hoibian, « *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement* », Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), juillet 2011
- David Blanchflower et Andrew Oswald, « *Does High Home-Ownership Impair the Labour Market?* »[1], 2013
- Gilles Margirier « *Mobilité géographique et salaires à l'entrée sur le marché du travail* »[2], juin 2004

[1] Selon les auteurs, une augmentation de 10 points du taux de propriétaires occupants accroîtrait de 2 points le taux de chômage.

[2] https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00105130/document