



Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail

Rapport 2021





ÉVALUATION DES ORDONNANCES DU 22 SEPTEMBRE 2017 RELATIVES AU DIALOGUE SOCIAL ET AUX RELATIONS DE TRAVAIL

**Rapport 2021
du comité d'évaluation**

Présidents

Marcel Grignard et Jean-François Pilliard

Rapporteurs

Emmanuelle Prouet et Antoine Naboulet





COMPOSITION DU COMITÉ

Présidents

Marcel Grignard

Jean-François Pilliard

Secrétariat

France Stratégie

Partenaires sociaux

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)

Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Mouvement des entreprises de France (Medef)

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

Union des entreprises de proximité (U2P)

Administrations

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

Direction générale du Travail (DGT)

Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP)

Direction des affaires civiles et du sceau

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

Direction générale du Trésor

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)

France Stratégie

Chercheurs et universitaires

Paul-Henri Antonmattei, professeur de droit du travail à l'université de Montpellier, avocat associé au cabinet Barthélémy Avocats

Thomas Breda, chargé de recherche au CNRS, professeur associé à Paris School of Economics (PSE)

Christine Erhel, professeure au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), chaire « Économie du travail et de l'emploi », directrice du CEET

Patrice Laroche, professeur en sciences de gestion à l'université de Lorraine, IAE Nancy

Pascal Lokiec, professeur de droit privé à l'École de droit de la Sorbonne (Paris-I), président de l'Association française de droit du travail

Christian Thuderoz, sociologue, professeur honoraire des universités, université de Lyon

Praticiens

Stéphane Béal, avocat et directeur associé du cabinet Fidal

Anne Dufour, conseillère prud'hommes, CPH Paris (collège salarié)

Jean-Marie Jestin, président directeur général Suprathec

Olivier Mériaux, consultant

Vincent Prolongeau, directeur général, Continental Foods

Jacques-Frédéric Sauvage, conseiller prud'hommes, CPH Paris (collège employeur)

Rapporteurs

Emmanuelle Prouet, France Stratégie

Antoine Naboulet, France Stratégie



AVANT-PROPOS

Évaluer les effets des ordonnances de 2017 est une gageure, tant le spectre couvert est large et tant la difficulté est grande d'isoler leur impact spécifique parmi la multitude de facteurs qui influent sur la vie économique et sociale de centaines de milliers d'entreprises et de millions de salariés. Il est vite apparu au comité que cette évaluation ne pouvait se résumer à manier des ensembles de données ou à mesurer un niveau d'application des nouvelles règles. En l'occurrence, s'agissant de dialogue social, il faut aussi examiner l'évolution des relations « salariés/représentants des salariés/employeurs », ce qui a conduit le comité à essayer de mieux cerner ce que sont les processus rassemblés sous le terme « dialogue social » et à s'interroger sur la qualité de ce dialogue et sur les indicateurs permettant de l'apprécier. Un travail dont l'utilité va au-delà de l'exercice d'évaluation proprement dit.

Conformément à la lettre de mission nous confiant la co-présidence du comité¹, nous avons veillé à fournir un travail d'évaluation à la fois pertinent, de qualité et non partisan, alors que les ordonnances impactent très différemment employeurs et représentants des salariés – ce dont témoignent leurs appréciations contrastées des ordonnances et de leurs effets. Dès que la ministre du Travail nous a confié cette mission et en accord avec elle, nous avons voulu que notre travail permette aussi d'apprécier les tendances qui résultent de la mise en œuvre des ordonnances, afin d'alerter pouvoirs publics et acteurs concernés. Cela nous a conduits, en prenant appui sur le travail du comité et en plus de celui-ci, à réaliser entretiens et auditions... tout au long de ces quatre années. Nous avons, en particulier dans la dernière période et à la demande du ministère, tenté de cerner quelques caractéristiques du dialogue social pendant la crise du Covid.

Le présent rapport, le quatrième du comité², rend compte de son travail et, sans nier les limites de l'exercice d'évaluation, propose un regard nuancé sur une mise en œuvre des ordonnances dans un paysage complexe. Les ordonnances n'ont pas, par miracle et à

¹ Voir la lettre de mission en [annexe 1](#).

² Les rapports sont disponibles [sur le site de France Stratégie](#).

elles seules, créé la dynamique d'un dialogue social qui souffrait déjà en amont de bien des maux que le statu quo ne pouvait qu'empirer.

Par l'ensemble des informations qu'il réunit, le rapport éclaire les enjeux et alerte sur la réalité du dialogue social. Il met aussi en évidence le besoin de poursuivre le travail d'évaluation dans des propositions ouvertes à la discussion. Il appartiendra aux pouvoirs publics, en concertation avec les partenaires sociaux, d'en décider le cadre.

Comme l'ont montré les rapports précédents¹, les ordonnances ont bousculé les acteurs du dialogue social. Puis ceux-ci ont dû faire face aux contraintes de la crise du Covid qui a percuté les conditions de mise en œuvre de ces ordonnances. Ce qui nous semble marquant dans la première phase de la crise sanitaire, c'est la capacité qu'ont montrée entrepreneurs, élus et délégués syndicaux dans des entreprises – mais pas seulement – de faire de leurs échanges un moyen efficace pour bâtir et valider des solutions dans l'urgence imposée par une crise inédite. Les procédures et le formalisme ont été relégués au profit des solutions. Preuve s'il en est que des relations plus coopératives sont possibles, indépendamment du cadre légal. Mais si l'intensité du dialogue pendant la crise du Covid a contribué à améliorer les relations entre dirigeants, secrétaires des comités sociaux et économiques (CSE), délégués syndicaux, etc., elle a rendu plus compliqué le travail des élus entre eux et plus difficiles leurs relations avec les salariés.

Avec la mise en place du CSE qui a bousculé l'ordonnancement antérieur, la crise du Covid confirme la difficulté de la mission des représentants des salariés. Un sentiment de fatigue fréquemment mis en avant par des élus – mais aussi par des responsables de ressources humaines – conduisant certains au désengagement, voire à la démission, et interrogeant sur la capacité à présenter des listes aux prochaines élections, alors qu'il faudra assurer un renouvellement générationnel.

Numérique, environnement, responsabilité sociétale... Les entreprises sont confrontées à des défis majeurs et le dialogue social devrait constituer un levier pour aborder les transformations qui impactent l'emploi, les compétences, l'organisation et la compétitivité. Cependant, les possibilités ouvertes – en négociant l'agenda social, en adaptant le cadre du dialogue économique, etc. – pour rendre ce dialogue social plus efficace sont très peu utilisées.

Les accords de performance collective (APC) sont mobilisés dans des approches très diverses. Des entreprises abordent la négociation en misant sur la montée en compétences et l'implication des salariés, en faisant la transparence sur les questions

¹ Voir notamment Comité d'évaluation des ordonnances travail (2020), [Rapport intermédiaire du comité d'évaluation](#), France Stratégie, juillet ; et Comité d'évaluation des ordonnances travail (2018), [Note d'étape sur les travaux du comité](#), France Stratégie, décembre.

économiques et stratégiques. Pour d'autres, l'objet se limite à la réduction du coût du travail dans des conditions de négociations et d'informations économiques discutables. Les utilisations dommageables – pouvant notamment viser à réduire la portée de conventions collectives – pour les salariés et pour les entreprises délégitiment ce dispositif.

La mise en œuvre des ordonnances n'a pas réglé par magie les problèmes qui limitent la diffusion et l'efficacité du dialogue social. Si elle a simplifié des process, elle a pu aussi, sur plusieurs aspects, les rendre plus compliqués, plus institutionnels, ce qui conduit des entreprises à renégocier les modalités d'application – mais c'est pour l'instant loin d'être une généralité.

Au-delà des constats pointés dans le rapport, il faut s'interroger et agir sur les causes qui handicapent le dialogue social. Certaines n'ont été abordées ni par les ordonnances ni par les réformes qui ont précédé.

Au fil du temps, l'empilement des prérogatives et la complexité des problèmes à traiter rendent de plus en plus compliquée la mission des élus, ne facilitent pas le travail des directions attachées à faire vivre le dialogue social et poussent au formalisme le travail des instances de représentation et à l'inefficacité un dialogue social qui s'éloigne des salariés. C'est un paradoxe de la traduction d'une réforme dont l'objet est de décentraliser le dialogue au plus près de là où se posent les problèmes : bon nombre d'entreprises à établissements multiples ont choisi au contraire de le centraliser, semblant ignorer l'enjeu clé de la proximité.

Parallèlement, on voit s'affirmer le souhait des salariés d'être associés aux réflexions sur tout ce qui touche à leur travail et aux décisions qui vont les impacter. Ce souhait trouve un début de prise en compte positif dans des formes de dialogue piloté par le management. Si cette approche n'est pas articulée avec le dialogue social institutionnel, elle l'affaiblira un peu plus.

En décidant d'une évaluation autonome des ordonnances de 2017, le gouvernement a posé un acte important dont la portée dépendra de l'utilisation qui sera faite de ses enseignements. Nous avons suggéré à la ministre du Travail de réunir les partenaires sociaux afin que l'ensemble des acteurs concernés, en prenant appui sur les travaux d'évaluation, décident des objectifs et des chantiers à conduire pour dépasser les limites et les difficultés mises en évidence, et remédier aux faiblesses des accompagnements de mise en œuvre.

Il serait vital, dans chaque entreprise, de s'interroger sur les causes conduisant aux constats dressés par ce rapport ; d'établir un état des lieux partagé sur le fonctionnement des instances, la relation avec les salariés, l'efficacité et l'utilité du dialogue social...

Nous sommes au milieu du gué, c'est l'instant d'agir pour assurer à ce dialogue social un avenir à la hauteur des défis de nos sociétés.

L'implication des membres du comité tout au long du processus a été un facteur de qualité et de pertinence de nos travaux. L'apport des administrations a été essentiel. L'équipe de France Stratégie a assuré un travail solide dans un esprit d'ouverture et de coopération, veillant à l'autonomie dans la conduite des travaux. Qu'ils en soient tous remerciés. Sandrine Cazes qui coprésidait avec nous le comité jusqu'en septembre 2020 a été d'un apport irremplaçable dans notre mission. Cet avant-propos qui n'engage que les auteurs de ces lignes entend traduire l'intérêt que nous avons trouvé à mener cette mission et notre conviction qu'elle recouvre des enjeux essentiels pour les salariés et les entreprises.

**Marcel Grignard et Jean François Pilliard,
présidents du comité d'évaluation**



SOMMAIRE

Synthèse.....	11
Introduction.....	21

PREMIÈRE PARTIE

QUELLE TRANSFORMATION DU CADRE DU DIALOGUE SOCIAL ? 27

Chapitre 1 – Le comité social et économique, nouvelle instance dans les entreprises : entre simplification et mise sous tension.....31

1. Les objectifs de la création du CSE.....31
2. Quel déploiement des nouvelles instances ?.....32
3. Le rôle et le fonctionnement du CSE : entre appropriation et tensions.....43
4. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation.....73

Chapitre 2 – La négociation : quel développement de la décentralisation ?75

1. Des accords collectifs d'entreprises plus nombreux, en lien avec de nouvelles modalités de conclusion des accords.....75
2. Un rôle des branches qui évolue peu sous l'effet des ordonnances99

DEUXIÈME PARTIE

LES MESURES RELATIVES À L'AJUSTEMENT DE L'EMPLOI111

Chapitre 3 – Les nouveaux outils de la négociation ayant un effet sur l'emploi.....115

1. Les accords de performance collective : un usage modifié lors de la crise ?115
2. Les ruptures conventionnelles collective : un usage modifié lors de la crise ?124

Chapitre 4 – Le barème d'indemnisation des licenciements sans cause réelle et sérieuse.....135

1. Les évolutions des embauches et ruptures de contrats : mise en perspective135
2. Le « barème » des indemnités des licenciements sans cause réelle et sérieuse145

TROISIÈME PARTIE

LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION : PERSPECTIVES.....157

Chapitre 5 – Qualité du dialogue social : approfondissements161

1. Une tentative de typologie d'approches de la qualité du dialogue social163
2. Types d'indicateurs dans des travaux analytiques165
3. Types d'indicateurs et approches opérationnelles : de la RSE à l'index de qualité du dialogue social élaboré dans le cadre du Global Deal171

Chapitre 6 – Perspectives de travaux, poursuite de l'exercice d'évaluation175

1. Les difficultés de l'évaluation175
2. Des travaux qui restent à mener sur la négociation, et les effets d'apprentissage sur le dialogue social178
3. Des travaux quantitatifs sur les effets de la réforme179

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission.....185

Annexe 2 – Programme de travail 2020-2021 du comité.....189

Annexe 3 – Appel à projets de recherche 1 sur les relations individuelles de travail et les mesures sur la gestion de l'emploi.....193

Annexe 4 – Appel à projets de recherche 2 sur la représentation collective des salariés et le dialogue social.....197

Annexe 5 – Études et enquêtes mobilisées par le comité201

Annexe 6 – Historique des réformes précédant les ordonnances de 2017203

Annexe 7 – La négociation d'entreprise en 2019 dans les entreprises de dix salariés ou plus209

Annexe 8 – Précisions sur les comportements de gestion de main-d'œuvre des entreprises de 2007 à 2019211

Annexe 9 – Typologies d'approches de la qualité du dialogue social.....217

Annexe 10 – Travaux mobilisant des indicateurs à partir de l'enquête *Reponse 2017* de la Dares225

Annexe 11 – Contribution du réseau Anact-Aract : « ODDS : retours de pratiques – Le passage d'un projet institutionnel à un projet de territoires ».....229

Annexe 12 – Contributions des membres du comité241

Contribution de la CFDT241

Contribution de la CFE-CGC246

Contribution de la CFTC249

Contribution de FO252

Contribution du MEDEF257

Contribution de l'U2P.....260



SYNTHÈSE

Ce rapport du comité d'évaluation des ordonnances travail rend compte des enseignements identifiés à ce stade sur la mise en œuvre des ordonnances de 2017¹ et des tendances sur les pratiques susceptibles de leur être associées.

Plus précisément, son ambition est :

- d'établir si les dispositifs légaux sont mis en œuvre, avec un recul temporel suffisant, en répondant par exemple à des questions sur le rythme de déploiement des CSE et sur la mobilisation d'outils tels que les représentants de proximité ou les accords de performance collective ; mais également, en matière prud'homale, sur l'application effective par les juges du barème d'indemnisation.
- de décrire et d'analyser ce déploiement et ses effets, au travers de la mise en pratique de ces dispositifs par les acteurs, de leurs stratégies d'adaptation et des éventuelles difficultés qu'ils posent, avec une variété de situations notamment du point de vue des structures des entreprises et de leur taille.

À ce stade et s'agissant de mesures dont les effets sont attendus pour beaucoup sur le moyen ou long terme, **il ne s'agit pas encore de travaux d'évaluation prétendant apprécier les effets globaux** de cette politique publique sur le dialogue social et le fonctionnement du marché du travail. De plus, **la crise a depuis début 2020 affecté la démarche d'évaluation** : ajout de nouveaux dispositifs qui ont pu interférer avec les effets de certaines mesures des ordonnances, perturbation du déploiement des nouvelles instances et des calendriers de négociations, difficultés à observer les pratiques dans les entreprises et à spécifier ce qui relève des ordonnances.

Ce rapport dresse donc nécessairement à ce stade un bilan provisoire et exploratoire des effets des ordonnances, et une lecture à plusieurs niveaux.

Quatre ans après leur création légale, les dispositifs spécifiquement créés par les ordonnances sont effectifs au sens où les acteurs s'en sont emparés de façon croissante.

¹ Les principales mesures sont rappelées à la fin de cette synthèse.

- **Tant le nombre de CSE (comités sociaux et économiques) que l'évolution des accords collectifs conclus avec des élus ou par référendum en témoignent :**

- la mise en œuvre des CSE se fait progressivement, en remplacement des anciennes instances représentatives du personnel (comités d'entreprise, délégués du personnel, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Si initialement la date limite fixée pour l'instauration des CSE était le 31 décembre 2019, la mise en œuvre s'est poursuivie au-delà et a été parfois décalée en raison de la crise sanitaire. Au 31 décembre 2020, on dénombrait près de 90 000 CSE créés et près de 49 000 situations de carences (absence de candidats aux élections professionnelles pour mettre en place des instances). Pour des raisons méthodologiques, il n'est pas possible de rapporter ce nombre d'instances au nombre d'entreprises sujettes à l'obligation¹. Néanmoins, l'enquête Acemo *Dialogue social en entreprise* de la Dares, qui interroge chaque année les directions de 16 000 entreprises de 10 salariés et plus (échantillon représentatif), permet d'appréhender les évolutions du taux de couverture des entreprises et des salariés en instances représentatives sur ce champ légèrement plus large que le champ légal. En 2019 (derniers résultats disponibles), 41 % des entreprises de 10 salariés et plus, représentant 79 % des salariés du champ, étaient couvertes par au moins une (ancienne ou nouvelle) instance représentative. Plus précisément, un tiers des entreprises de 10 salariés et plus, couvrant au moins deux tiers des salariés², déclaraient être couvertes par un nouveau CSE. Durant les années de transition des anciennes vers les nouvelles instances, ces taux de couverture sont globalement comparables à ceux antérieurs à la réforme. Les CSE ont pu être mis en place par accord dans certaines entreprises (sans que cela soit une obligation). Dans le cadre d'une étude sur les représentants de proximité, il a été dénombré un peu plus de 8 600 accords de mise en place du CSE, signés entre septembre 2017 et décembre 2019 et enregistrés sur Légifrance³ ;
- en matière de santé, sécurité et conditions de travail⁴, le déploiement des CSSCT (commissions santé, sécurité et conditions de travail) issues des CSE se fait

¹ En raison des difficultés à dénombrer précisément les entreprises soumises à l'obligation et à rapporter le nombre de CSE à ce total.

² La couverture par les nouvelles instances est peut-être sous-estimée par l'enquête, certaines entreprises ayant eu à la fois des anciennes et des nouvelles instances dans l'année et n'ayant déclaré que les anciennes.

³ Sur la méthode de dénombrement de ces accords, voir Encadré 3 page 44.

⁴ Le CSE a récupéré les attributions de l'instance dédiée qu'était auparavant le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et qui devait être mise en place dans les établissements de 50 salariés ou plus, éventuellement dans le cadre d'une délégation unique. Ainsi 60 % des entreprises de 50 salariés ou plus disposaient effectivement d'un CHSCT en 2017 (employant 85 % des salariés des entreprises de cette taille). La création d'une commission Santé sécurité conditions de travail (CSSCT) au sein du CSE n'est dorénavant obligatoire qu'au-delà de 300 salariés ainsi que dans les établissements où des conditions particulières le nécessitent ; mais elle peut être facultativement mise en place par accord en dessous de 300 salariés.

également progressivement. Logiquement, du fait de leur caractère facultatif dans les entreprises de 50 à 300 salariés (contrairement aux anciens CHSCT obligatoires dès 50 salariés), la couverture globale des salariés par de telles commissions dédiées est en recul : elle est d'au moins 46 % dans les entreprises de 10 salariés ou plus en 2019, contre les trois quarts en 2017. Mais l'année 2019 est une année de montée en puissance, avec un effet de rattrapage par rapport à l'année précédente. À la fin de l'année 2019, 74 % des entreprises de plus de 300 salariés ayant mis en place un CSE (couvrant 85 % des salariés), et qui doivent à terme être toutes couvertes, disposent d'une CSSCT.

- **Le nombre d'accords signés dans les entreprises augmente en particulier du fait des accords conclus par des élus et salariés mandatés et ceux ratifiés par référendum aux deux tiers** dans les entreprises de moins de 20 salariés. Lorsqu'on fait abstraction du champ de l'épargne salariale¹, les accords conclus avec les délégués syndicaux restent largement majoritaires (près de 34 000 en 2020) et progressent modérément en tendance. Le nombre d'accords ou avenants conclus (également hors l'épargne salariale) avec des élus membres d'instances telles que le CSE ou des salariés mandatés progresse de façon significative et continue depuis 2016-2017 : on passe de moins de 2 000 accords entre 2014 et 2016 à 7 000 en 2019 et plus de 9 000 en 2020. De même, les textes ratifiés au deux tiers des salariés – modalité possible dans les entreprises de 20 salariés et moins, en l'absence de représentant du personnel progressent depuis 2017 pour dépasser en 2020, hors épargne salariale et malgré la crise, le seuil de 5 000. Une large majorité de ces textes est relative au temps de travail.
- **De même, le nombre de nouveaux types d'accords créés par les ordonnances, les accords de performance collective (809 APC au 1^{er} juillet 2021) et de ruptures conventionnelles collectives (361 RCC au 30 juin 2021) montre une utilisation de ce dispositif par les entreprises.** En raison de la nature des objectifs respectifs de ces accords, les entreprises concernées diffèrent. Les APC sont conclus dans des entreprises de taille variable : 65 % d'entre eux ont été conclus dans des entreprises de 11 à 250 salariés et 28 % dans des entreprises de 250 salariés ou plus. Les RCC sont quant à elles concentrées dans les grandes entreprises : 64 % d'entre elles sont conclues dans des entreprises de 250 salariés et plus.
- **Le barème d'indemnité des licenciements sans cause réelle et sérieuse est appliqué**, dans les conseils de prud'hommes et les cours d'appel, malgré le débat juridique

¹ L'analyse se concentre ici sur les accords conclus exclusion faite de ceux concernant uniquement l'épargne salariale (intéressement, participation, plans d'épargne, etc.) car ces derniers, dont le nombre peut fluctuer fortement d'une année sur l'autre, ont leur propre dynamique liée à des dispositions antérieures aux ordonnances (possibilité de ratifier par référendum) ou affectée par des mesures spécifiques.

initial sur sa conformité au droit international. Dans l'échantillon de décisions de cours d'appel étudié pour le comité, le montant des indemnités versées est compris entre le plancher et le plafond du barème dans 90 % des cas pour les licenciements postérieurs à l'application du barème, alors que c'était le cas pour 44 % avant la réforme.

Au regard d'éléments plus qualitatifs, notamment liés à l'analyse d'accords (de mise en place de CSE, de RCC et APC), on peut considérer que **les ordonnances semblent atteindre certains objectifs visés par leurs concepteurs** :

- **d'une part en termes de rationalisation du dialogue social**, dès lors que le passage à une instance unique a permis de limiter le nombre de réunions et le traitement de mêmes sujets dans différentes instances. Il n'est cependant pas possible de quantifier, à ce stade, l'évolution du nombre d'élus du fait de cette fusion des instances. En effet, la diminution du nombre de mandats a touché différemment les entreprises selon leur taille : alors qu'elle a eu peu d'effets dans les plus petites (qui disposaient déjà de peu d'élus avant) ou dans celles qui avaient déjà des instances fusionnées (délégations uniques du personnel), elle paraît plus marquée dans les grandes entreprises et/ou celles à établissements multiples où l'on observe, également, une centralisation plus importante des CSE.
- **d'autre part en termes d'adaptabilité et de plasticité de la négociation collective**, comme en témoignent les usages multiples des RCC et APC qui ont pu être constatés, entre logique d'adaptation à une situation conjoncturelle dégradée pendant la crise et une logique plus structurelle de « compétitivité » hors crise. En 2020, pendant la crise du Covid, les 247 APC conclus et étudiés plus spécifiquement se distinguent des accords précédents par une proportion plus importante d'accords à durée déterminée (même s'ils ne représentent encore que la moitié des accords) alors que précédemment les accords à durée indéterminée étaient majoritaires. Ces accords traitent aussi plus souvent de la question de la rémunération (notamment l'ajustement des primes) que précédemment.
- **La possibilité donnée aux entreprises, en particulier les petites, de conclure plus facilement des accords**, y compris en l'absence de délégués syndicaux, mais via des salariés élus ou mandatés ou en faisant ratifier des textes par les deux tiers des salariés, est de plus en plus utilisée. Elle a permis notamment aux entreprises de mettre en œuvre des dispositions relatives au temps de travail depuis 2017 et d'autres plus spécifiques d'adaptation pendant la crise, soumises à une condition d'accord collectif (notamment sur l'organisation des congés).

Les éléments quantitatifs et qualitatifs ne traduisent pas d'évolution majeure dans les pratiques du dialogue social, mais plutôt un prolongement de tendance (centralisation des instances, etc.) ou de réformes antérieures. La période observée n'est plus seulement celle de la découverte et de l'appropriation des nouvelles règles, mais

bien d'une d'expérimentation concrète des nouvelles configurations de représentation et de négociation, et donc d'interrogation des pratiques existantes, tant du côté des directions que des représentants des salariés, qui plus est dans un contexte conjoncturel très particulier lié au Covid. Durant cette phase, certaines difficultés sont relatées par une partie des acteurs de ce dialogue. Cependant ces éléments restent à ce stade provisoires, s'agissant d'une réforme dont les effets voulus, en matière de changement culturel, sont attendus dans un horizon de long terme.

- S'agissant des objectifs associés à la fusion des instances **dans le CSE** (revitalisation, simplification et amélioration qualitative du dialogue social), si l'objectif d'une approche plus transversale est plutôt *a priori* partagé, **l'effacement de la représentation de proximité apparaît comme une crainte récurrente**. Certaines entreprises se sont saisies de la possibilité de créer des représentants de proximité. D'après une étude menée pour le comité, environ 25 % des accords¹ de mise en place des CSE prévoient la création de représentants de proximité, principalement dans des grandes entreprises mais avec néanmoins un quart de ces accords qui concernent des structures de moins de 300 salariés. À ce stade, leur rôle reste encore mal défini. D'autres modalités pour gérer cette question de la proximité sont parfois expérimentées, en particulier dans les grandes entreprises avec des structures complexes (par exemple avec la création de commissions spécifiques), mais sans répondre encore suffisamment aux enjeux, avec en particulier des difficultés d'articulation entre ces commissions et les CSE qui peuvent contrarier l'objectif de simplification. En outre, si dans certaines entreprises la crise a eu pour conséquence de mobiliser plus fortement les instances de représentation du personnel, en particulier **sur les questions de santé, sécurité et condition de travail, le traitement de ces sujets n'est pas encore stabilisé et la nouvelle articulation entre CSCCT et CSE reste difficile à trouver**. Faute d'avoir mis en place des représentants de proximité, certaines entreprises peuvent rencontrer des difficultés à traiter les questions relatives aux réclamations individuelles et collectives et aux conditions de travail. Selon les études réalisées pour le comité, ces difficultés peuvent avoir des conséquences très variables, et dans certains cas contre-productives, sur le fonctionnement des CSE : allongement des réunions et des ordres du jour pour pouvoir traiter de l'ensemble des sujets, moindre engagement des élus, manque d'articulation entre le CSE et les commissions, difficulté de traitement des questions de santé et sécurité au travail. Ces difficultés peuvent se traduire, surtout dans les grandes entreprises et celles à structure complexe, par un risque de perte de

¹ La création des CSE est obligatoire dans les entreprises de 11 salariés et plus mais n'est pas conditionnée par la conclusion d'un accord, prévoyant les modalités de mise en œuvre de ces CSE. L'étude menée pour le comité a porté sur 8 600 accords de mise en place des CSE repérés sur Légifrance pour la période entre septembre 2017 et décembre 2019.

contact entre élus et salariés, renforcé par la crise et le développement du télétravail, et de non-identification des difficultés de terrain.

- **L'élargissement et la concentration sur le CSE d'un champ très vaste de sujets à aborder ne crée pas mécaniquement une meilleure articulation des enjeux stratégiques, économiques et sociaux, et peut constituer un élément de fragilisation de l'engagement des élus** (surcharge de travail de représentation, difficultés de conciliation avec l'activité professionnelle, parfois renforcées pendant la crise en raison de la forte sollicitation des instances existantes, manque d'expertise sur l'ensemble des sujets, etc.). Cela crée un besoin renforcé d'accompagnement que les élus, syndiqués et non-syndiqués, expriment de façon récurrente, ainsi que la crainte de difficultés de recrutement pour les prochaines élections et d'affaiblissement des instances. Ce besoin d'accompagnement et de formation est aussi à envisager dans la perspective de la reconnaissance et de la valorisation des compétences acquises lors du mandat pour la suite de la carrière professionnelle, à l'issue du mandat. Enfin, ce besoin peut concerner également les directions d'entreprises, notamment les plus petites. La formation de l'ensemble des acteurs ainsi que le partage – et la maîtrise – des informations dans les instances sont aussi exprimées comme des enjeux importants.
- De même, **s'agissant de l'extension du champ de la négociation collective dans les entreprises**, la compréhension de la dynamique reste à affiner tant dans son ampleur que dans son contenu. Cette dynamique, mesurée par le nombre d'accords collectifs, est largement portée par les accords conclus dans les PME, mais cette progression est moins marquée s'agissant des accords négociés par les délégués syndicaux. Cette dynamique quantitative est par ailleurs en partie entretenue par différents dispositifs spécifiques créant une incitation dans certains cas transitoire : en particulier, la création des CSE a suscité de nombreux accords de prorogation de mandats d'élus puis dans une certaine mesure de mise en place de l'instance ; le dispositif ponctuel de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019 y a aussi contribué... La période de la crise du Covid, si elle a pu se traduire par une sollicitation accrue des élus, selon des modalités autant formelles qu'informelles, a eu un effet plus incertain en matière de négociation. La dynamique quantitative des accords a été entretenue par le déploiement de dispositifs liés à la crise, ponctuels (accords sur les jours de congés lors du confinement) ou plus pérennes (APLD). Le peu d'éléments dont nous disposons sur les pratiques effectives de négociation dans les TPE-PME laissent pour l'instant ouverte la question des effets qualitatifs des ordonnances sur le dialogue social et invitent à mener des travaux complémentaires. S'agissant des APC, là aussi il convient d'examiner plus en détail les modalités de leur négociation et la façon dont ils s'inscrivent dans la durée.
- **Du côté des branches**, la négociation reste stable, parallèlement à l'augmentation de la négociation d'entreprise. Mais la distinction faite par les ordonnances entre les sujets

relevant uniquement de la négociation de branche et les autres (la présentation en « trois blocs ») et la possibilité pour les entreprises de négocier néanmoins sur ces premiers sujets, sous réserve de prévoir des « garanties au moins équivalentes », posent encore des difficultés d'interprétation et d'application (en particulier sur les salaires minima hiérarchiques). Surtout, les dispositions spécifiques prévues pour permettre aux branches de négocier sur de nouveaux sujets (relatifs aux contrats de travail à durée déterminée ou sur les accords de méthode notamment) ou pour adapter les accords de branches aux PME sont peu utilisées pour l'instant.

- **Sur les effets du barème d'indemnité des licenciements sans cause réelle et sérieuse** : si on ne constate pas d'effet spécifique du barème sur l'ampleur du contentieux aux prud'hommes qui diminue fortement depuis une dizaine d'années, avec une accélération de la baisse en 2016, l'analyse des décisions des cours d'appel concernant des licenciements sans cause réelle et sérieuse montre qu'il aboutit bien à un resserrement des indemnités versées dans les limites de celui-ci. En cela, il concourt à l'objectif initial d'une plus grande prévisibilité du coût de ces licenciements pour les employeurs. Cette analyse montre que l'effet à la baisse est concentré surtout sur les salariés ayant peu d'ancienneté – entre 2 et 5 ans. Sur les effets plus indirects visés également, il n'est pas possible à ce stade d'identifier un effet sur les comportements de recrutements ou de licenciements des entreprises.

Finalement, à ce stade, on observe donc :

- une mise en place largement effective des réformes portées par les ordonnances, en nombre d'instances créées et en pourcentage des entreprises et salariés couverts, en dynamique quantitative de la négociation d'entreprise, en appropriation progressive des nouveaux accords APC et RCC, et une application largement conforme des règles du barème pour les licenciements sans cause réelle et sérieuse ;
- pas de révolution culturelle évidente dans les pratiques de dialogue social. La période observée est encore largement celle d'une appropriation par la pratique, et d'une adaptation très progressive, et parfois difficile, des partenaires sociaux au nouveau cadre légal qui s'explique aussi par l'ampleur de la réforme. La qualité du dialogue social antérieurement aux réformes paraît jouer un rôle important dans la bonne appropriation des mesures mises en place par les ordonnances.
- un besoin d'accompagnement et de formation des acteurs, qui préexistait, mais que la diversité des compétences attribuées aux CSE renforce.

Nous sommes donc encore dans une phase de transition dont l'issue n'est pas certaine et ne peut être pleinement anticipée à ce stade. Étant donné la nature de cette réforme et les contraintes techniques de l'évaluation, celle-ci requiert forcément du temps. Les travaux du comité ont donc vocation à se poursuivre et à être complétés grâce aux sources et données progressivement disponibles.

Les principales dispositions des ordonnances travail du 22 septembre 2017

Création des CSE

Un comité social et économique (CSE) est mis en place dans les entreprises de 11 salariés ou plus et reprend les attributions des anciennes instances (délégué du personnel, comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Cette instance doit être élue dans toutes les entreprises de 11 salariés et plus entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019. Dans les entreprises de 300 salariés et plus, le CSE dispose de commissions, parmi lesquelles la commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT). Les CSSCT doivent aussi être mises en place dans certains établissements dont l'activité présente des risques particuliers. Il est possible également de constituer, par accord, d'une part un conseil d'entreprise intégrant CSE et délégués syndicaux dans une instance unique ou d'autre part des représentants de proximité.

Nouvelle articulation de la négociation d'entreprise et de la négociation de branche

Les ordonnances renforcent la primauté de la négociation d'entreprise par rapport à la négociation de branche. Trois niveaux de négociation sont définis. Bloc 1 : les sujets pour lesquels l'accord de branche prévaut sauf si l'accord d'entreprise assure des garanties au moins équivalentes. Bloc 2 : quatre domaines pour lesquels la branche peut rendre ses dispositions impératives à travers des clauses de verrouillage. Bloc 3 : les autres sujets pour lesquels l'accord d'entreprise prime sur l'accord de branche. Les ordonnances créent deux nouveaux types d'accords d'entreprise : les accords de performance collective et les accords de rupture conventionnelle collective.

Élargissement des modalités de conclusion d'accord, dans les entreprises dépourvues de délégué syndical

Dans les entreprises comptant entre 11 et 49 salariés, en l'absence de délégué syndical (DS) ou de CSE, un accord peut être signé par un salarié mandaté ou un membre de la délégation du personnel du CSE. Dans les entreprises de moins de 20 salariés, en l'absence de délégué syndical et de membre de la délégation du personnel du CSE, l'employeur peut soumettre un projet de texte à l'approbation directe de ses salariés lors d'un référendum (majorité des deux tiers requise). Dans les entreprises avec des délégués syndicaux, depuis le 1^{er} mai 2018, l'accord majoritaire est la règle : pour être valide, un accord doit être signé par un ou plusieurs syndicats représentatifs qui ont obtenu au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations syndicales représentatives au premier tour des dernières élections professionnelles.

Règles du licenciement

Plusieurs dispositions sont relatives aux règles du licenciement économique (périmètre d'appréciation de la cause économique) ou licenciement individuel (règles de procédure, création d'un modèle type de lettre de licenciement, augmentation de l'indemnité légale). Un barème est créé pour les indemnités versées par les juges en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Les montants, encadrés par un plancher et un plafond, varient en fonction du nombre de salariés dans l'entreprise et de l'ancienneté du salarié.



INTRODUCTION

Les objectifs de la réforme de 2017

Inscrites alors dans le cadre d'une réforme plus globale du modèle social¹, les ordonnances de 2017² visent, selon le gouvernement, à « faire évoluer le droit du travail et le cadre de la négociation collective (...), afin de donner aux acteurs la capacité de prendre au plus près du terrain les décisions qui favoriseront l'efficacité économique et le progrès social »³. La réforme repose sur trois axes visant :

- « à définir la nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche et à élargir de façon sécurisée le champ de la négociation collective » ;
- « à simplifier et renforcer le dialogue économique et social des acteurs, notamment au travers d'une refonte du paysage des institutions représentatives du personnel, plus en phase avec la réalité des entreprises et les enjeux de transformation dont elles ont à débattre » :
- « à rendre les règles régissant la relation de travail plus prévisibles et plus sécurisantes pour l'employeur comme pour les salariés ».

La réforme vise en particulier à « apporter des solutions pragmatiques pour les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises, en particulier grâce à un dialogue social renouvelé et un accès au droit simplifié⁴ ».

¹ Voir le dossier de presse, « [Renforcement du dialogue social, présentation des ordonnances en application de la loi d'habilitation](#) », 31 août 2017. La rénovation du modèle social présentée le 6 juin 2017 par le Premier ministre Édouard Philippe et la ministre du Travail Muriel Pénicaud articule la réforme du droit du travail avec un plan d'investissement pour les compétences et la formation professionnelle, la réforme de l'apprentissage, la réforme de la formation professionnelle, la refonte de l'assurance chômage, la hausse du pouvoir d'achat et la réforme des retraites.

² Le champ de l'évaluation du comité porte sur les ordonnances n° 2017-1385, 2017-1386, 2017-1387, 2017-1388, ratifiées par la loi du 29 mars 2018 et désignées par « ordonnances travail » dans la suite du document.

³ Extrait de la lettre de mission, voir [annexe 1](#).

⁴ Communiqué du conseil des ministres du 22 septembre 2017.

Le travail d'évaluation du comité

Lors de l'entrée en application des ordonnances, la ministre du Travail a confié à trois personnalités qualifiées la mission d'organiser et de coordonner l'exercice d'évaluation de leurs effets économiques et sociaux, à la tête d'un comité réunissant les partenaires sociaux, des chercheurs, des experts et praticiens, et des administrations. France Stratégie assure la coordination des travaux et l'animation du comité, avec l'appui notamment de la Dares, de la Direction générale du travail (DGT) et de la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP). La lettre de mission prévoit que la démarche mobilise à la fois des travaux quantitatifs et des approches plus qualitatives.

Depuis sa création en novembre 2017, **le comité a produit trois notes d'étapes et rapports intermédiaires**¹, mobilisant plusieurs types de travaux, de nature à la fois quantitatifs et qualitatifs, avec une profondeur temporelle de différents niveaux :

- Des travaux de cadrage ou de mise en perspective de l'exercice d'évaluation :
 - définition des questions évaluatives, des objectifs de l'évaluation et identification des sources, des données disponibles et des méthodes de travail mobilisables² ;
 - travaux analytiques sur la définition des termes³, en particulier celui de « qualité du dialogue social » dans une optique d'explicitation et d'état de l'art sur les travaux visant à mesurer cette qualité ;
- Le suivi de la mise en œuvre des dispositions :
 - suivi d'indicateurs de mise en œuvre des dispositions de la réforme à partir de remontées administratives, en particulier création des CSE, nombre de RCC et d'APC, nombre d'accords d'entreprises, suivi quantitatif du contentieux devant les conseils de prud'hommes (CPH) ;
 - études qualitatives et sondages sur le déploiement et l'appropriation des dispositifs par les acteurs de terrain⁴ ;
 - analyse du contenu d'accords collectifs⁵ ;

¹ Tous les documents produits sont [disponibles sur le site de France Stratégie](#).

² Comité d'évaluation des ordonnances travail (2017), [Présentation de la démarche mise en œuvre par le comité d'évaluation – Note d'étape](#), France Stratégie, 64 pages.

³ Comité d'évaluation des ordonnances travail (2020), [Rapport intermédiaire du comité d'évaluation](#), Paris, France Stratégie, 209 pages, partie 3.

⁴ Voir [sur le site de France Stratégie](#).

⁵ Rapport *Les accords de rupture conventionnelle collective 2020*, réalisé sous la direction de G. Loiseau et P. Lokiec, professeurs à l'École de droit de la Sorbonne (université Paris I) par des étudiants des masters de

- analyse de décisions de cours d'appel¹.
- Des travaux visant à évaluer les effets des dispositifs sur les comportements des acteurs :
 - travaux de recherche qualitatifs à partir de monographies d'entreprises², auditions avec différents types d'acteurs (partenaires sociaux, ODDS³, cabinets intervenants auprès des partenaires sociaux, etc.) ;
 - travaux statistiques, à partir d'enquêtes ou de données administratives⁴.

Quatre années après l'adoption des ordonnances travail, dans un contexte fortement impacté par la crise du Covid dont les effets sur le dialogue social restent largement à analyser, ce rapport rend compte des éléments d'analyse et d'appréciation disponibles sur le suivi de la mise en œuvre de ces dispositions. À ce stade et s'agissant de mesures dont les effets sont pour certains attendus sur le moyen ou long terme, il ne s'agit pas encore de travaux d'évaluation prétendant apprécier les effets globaux de cette politique publique sur le dialogue social et le fonctionnement du marché du travail. Néanmoins, le travail réalisé depuis quatre ans, qui a mobilisé de nombreuses sources de différentes natures et aux résultats convergents, met en évidence des tendances et des enseignements sur les évolutions en cours.

Il s'agit ainsi de premiers enseignements sur la mise en œuvre des ordonnances et de tendances sur les pratiques susceptibles de leur être associées. Plus précisément, l'ambition de ce rapport est :

- d'établir si les dispositifs prévus par les ordonnances sont mis en œuvre : en particulier sur le rythme de déploiement des CSE, la mobilisation d'outils tels les représentants de proximité ou les accords de performance collective ; mais également en matière prud'homale, sur l'application par les juges du barème d'indemnisation ;
- de décrire et d'analyser ce déploiement et ses effets, au travers de la mise en pratique de ces dispositifs par les acteurs, de leurs stratégies d'adaptation et des éventuelles difficultés qu'ils posent ; ce déploiement prend concrètement des formes différentes,

droit social et juriste de droit social de l'École de droit de la Sorbonne (université Paris I), voir présentation p. 134, études de la Dares, rapports réalisés dans le cadre de l'appel à projets de recherche 2 ([annexe 4](#)).

¹ Appel à projets de recherche 1, voir [annexe 3](#).

² Appel à projets de recherche 2, voir [annexe 4](#) ; Orseu-Amnyos (2019), *Appropriation et mise en œuvre des ordonnances du 22 septembre 2017 réformant le droit du travail*, rapport pour la Dares à la demande du comité d'évaluation des ordonnances.

³ ODDS : Observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation.

⁴ Travaux de la Dares et travaux initiés dans le cadre de l'appel à projets de recherche 1.

par exemple selon la structure ou la taille d'entreprise s'agissant du CSE ; ou selon l'ancienneté des salariés s'agissant des indemnités en appel des prud'hommes.

Il s'appuie pour cela d'une part sur des indicateurs de suivi permettant de décrire les dynamiques initiées jusqu'en 2020 – par exemple sur le nombre de CSE et la couverture des salariés, sur les accords collectifs, les recours aux prud'hommes et l'évolution des ruptures de contrats de travail. Il peut d'autre part s'appuyer sur le résultat de différents travaux d'études qualitatifs menés depuis 2020 dans le cadre d'appels à projets de recherche, tant sur le fonctionnement des instances de dialogue social que sur le contenu d'accords collectifs ou encore d'arrêts de cours d'appel sur des jugements prud'homaux.

Le rapport ne peut en revanche encore s'appuyer de façon significative sur des travaux quantitatifs d'évaluation, de type économétrique, cherchant à mesurer l'impact des dispositifs en particulier sur l'emploi ou la compétitivité des entreprises car ils sont plus complexes à mettre en œuvre et nécessitent un recul temporel plus important, au délai de matérialisation des effets s'ajoutant celui de la constitution des données et de leur diffusion.

Ces premiers enseignements sont donc nécessairement parcellaires et leur généralisation à l'ensemble des entreprises ou dans le temps est à considérer avec prudence.

De façon plus générale, l'exercice d'évaluation demeure intrinsèquement complexe face à cette réforme, du fait de la diversité et du caractère générique de nombreuses dispositions ; d'effets attendus surtout qualitatifs et diffus dans le temps ; de l'imbrication des ordonnances avec de précédentes réformes, mais aussi avec des dispositifs légaux ultérieurs ; et enfin des délais nécessaires à la production de données exploitables avec suffisamment de recul (voir la troisième partie sur les difficultés de l'évaluation et les travaux à poursuivre). Isoler autant que possible les effets des mesures couvertes par les ordonnances est un objectif ambitieux de l'évaluation mais qui nécessite de composer à de nombreux égards avec une réalité complexe et une situation conjoncturelle atypique. En particulier, tenter de mesurer les effets des ordonnances sur le fonctionnement du marché du travail, la compétitivité des entreprises et les évolutions de l'emploi est un exercice forcément limité, dans la mesure où de très nombreux paramètres influent sur l'économie et l'emploi, dans un contexte où les écosystèmes sont en évolution permanente.

La crise sanitaire du Covid qui a, depuis février 2020, fortement perturbé le fonctionnement de la société en général et des entreprises et du marché du travail en particulier, rend encore plus complexe l'évaluation des ordonnances *stricto sensu*¹. Mais si elle constitue un perturbateur pour identifier des tendances induites par les ordonnances, elle est aussi un test grandeur nature, dans la mesure où certaines dispositions visent notamment à modifier

¹ Ce contexte a également posé des difficultés pour la réalisation des travaux de recherche en cours, avec notamment une difficulté d'accès aux entreprises étudiées.

les outils et les modalités du dialogue social pour accroître la capacité des partenaires sociaux à répondre rapidement aux enjeux économiques et sociaux.

Pour présenter la synthèse de l'ensemble de ces travaux, le rapport est articulé en trois parties.

La Première Partie est consacrée à l'examen des dispositions qui relèvent de la transformation du cadre du dialogue social, avec en particulier l'analyse de la mise en œuvre des CSE et des effets des ordonnances sur la négociation collective.

La Deuxième Partie analyse les mesures liées plus particulièrement aux dimensions de gestion de l'emploi et de son ajustement aux besoins économiques, avec le suivi des accords spécifiques de gestion de l'emploi créés par les ordonnances (APC et RCC) et les mesures visant à agir sur les embauches et les licenciements (en particulier le barème d'indemnité des licenciements sans cause réelle et sérieuse).

La Troisième Partie, de nature différente, porte sur la poursuite des travaux du comité. La démarche d'évaluation menée ces dernières années a conduit le comité à réfléchir en continu à l'objet même de la réforme, à savoir le *dialogue social* et sa *qualité*. Cette dernière partie présente ces travaux, et expose plus largement les pistes de travaux quantitatifs et qualitatifs qui restent à explorer pour mener l'évaluation de cette réforme.



PREMIÈRE PARTIE

QUELLE TRANSFORMATION DU CADRE DU DIALOGUE SOCIAL ?



La Première Partie de ce rapport traite des dispositions des ordonnances qui visent à modifier le cadre global du dialogue social en France.

Dans un premier temps, s'agissant de la transformation des instances de représentation du personnel, un premier bilan de la mise en œuvre de la nouvelle instance unique, le comité social économique (CSE), est dressé, d'une part d'un point de vue quantitatif, à partir de données administratives et enquêtes statistiques du ministère du travail, d'autre part d'un point de vue qualitatif, en particulier à partir de travaux de recherche réalisés pour le comité.

Dans un second temps, le rapport porte sur la négociation collective au prisme essentiellement des accords collectifs. Nous analysons d'abord les évolutions d'ensemble de la négociation d'entreprise depuis la mise en œuvre des ordonnances, à l'aune des évolutions antérieures et selon une approche centrée sur les différents types d'accords et de thématiques traitées. Nous revenons ensuite sur les évolutions de la négociation de branche et sur la façon dont les dispositions des ordonnances qui leur sont spécifiques ont été utilisées par les négociateurs.



CHAPITRE 1

LE COMITÉ SOCIAL ET ÉCONOMIQUE, NOUVELLE INSTANCE DANS LES ENTREPRISES : ENTRE SIMPLIFICATION ET MISE SOUS TENSION

1. Les objectifs de la création du CSE

La lettre de mission adressée par la ministre du Travail au comité précise que l'un des trois piliers de la réforme vise « à simplifier et renforcer le dialogue économique et social et ses acteurs, notamment au travers d'une refonte du paysage des institutions représentatives du personnel, plus en phase avec la réalité des entreprises et les enjeux de transformation dont elles ont à débattre ».

Cet objectif de renforcer le dialogue économique et social, en particulier au niveau des entreprises, se traduit par la création d'une nouvelle institution de représentation du personnel, le comité social et économique (CSE) réunissant les anciennes missions des comités d'entreprise (chargés de la consultation des salariés sur l'organisation, le fonctionnement de l'entreprise et les projets de l'employeur), le CHSCT (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) et les délégués du personnel (chargés du traitement des réclamations individuelles et collectives).

L'ancienne organisation est considérée alors comme complexe et peu efficiente, avec une multiplication des consultations, un fonctionnement cloisonné ne permettant pas une vision d'ensemble des problématiques et au final une satisfaction d'abord formelle d'obligations légales d'information et de consultation. Il est souligné que les sujets et les enjeux auxquels sont confrontées les entreprises se conciliaient de plus en plus difficilement avec cette approche séquentielle. La prévention de la pénibilité est citée comme illustrative de ces difficultés car posant simultanément des questions relatives à la santé et à la sécurité, aux conditions de travail mais aussi à la gestion des âges, des parcours professionnels ou de la répartition sexuée du travail, et s'accommodant donc mal d'une approche éclatée.

L'étude d'impact précise ainsi que les CSE ont pour objectif le « renforcement des prérogatives des représentants du personnel » et de « permettre aux représentants des salariés d'avoir une vision plus globale de l'entreprise »¹.

La réforme vise alors à généraliser, en la rendant obligatoire, une fusion des instances représentatives du personnel (IRP), auparavant optionnelle² et qui ne s'était pas diffusée largement : « Il est donc probable qu'aussi longtemps que l'instance fusionnée restera une possibilité, le processus de fusion des instances n'évolue qu'avec lenteur, privant les entreprises d'un outil de simplification et de dynamisation du dialogue social »³.

L'ordonnance n° 2017-1386 prévoit donc une mise en œuvre obligatoire des CSE dans les entreprises d'au moins 11 salariés, entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019 (en fonction du calendrier de renouvellement des instances de chaque entreprise)⁴.

2. Quel déploiement des nouvelles instances ?

2.1. Le rythme de création des CSE dans les entreprises

Près de 90 000 CSE ont été créés (à l'issue des premiers ou seconds tours) entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020, avec une forte accélération avant le terme du délai le 31 décembre 2019. En s'appuyant sur les effectifs des salariés inscrits sur les listes d'élections professionnelles, on estime que près de 11,5 millions de salariés seraient ainsi couverts par un CSE (voir Encadré 1 pour les précautions méthodologiques liées à ce dénombrement).

¹ Assemblée nationale (2017), *Étude d'impact. Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, 27 juin.

² La possibilité de mettre en place une délégation unique du personnel (DUP), regroupant les instances des délégués du personnel et le comité d'entreprise, est ouverte depuis 1993 pour les entreprises de moins de 200 salariés. La loi du 17 août 2015 a relevé le seuil de mise en place de la DUP de 200 à 300 salariés et élargi sa compétence au CHSCT. La loi du 17 août 2015 ouvre très largement les possibilités de regroupement des instances représentatives du personnel (IRP) à l'accord collectif dans les entreprises de plus de 300 salariés.

³ Assemblée nationale (2017), *Étude d'impact, op. cit.*, p. 32.

⁴ Pendant la crise sanitaire du Covid, l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 a suspendu les élections professionnelles du 12 mars 2020 au 31 août 2020. Par la suite, il a été rendu possible de reporter les élections professionnelles y compris en cas de création d'un CSE (article L. 2314-26 du code du travail) : « Si l'entreprise met en place son premier CSE, l'employeur peut invoquer une force majeure qui l'exonère provisoirement de son obligation de mettre en place une représentation du personnel et justifie la fixation d'une date de premier tour reportée. Dans ce cas, l'employeur négocie la date du premier tour avec les organisations syndicales dans le protocole d'accord préélectoral et, en cas d'échec des négociations, il la fixe unilatéralement. » Voir les [Questions-réponses](#) sur le site du ministère du Travail.

49 000 procès-verbaux de carence totale de candidatures ont été enregistrés sur cette période, synonyme d'entreprises où des élections ont été organisées mais sans donner lieu à la création de CSE faute de candidat sur liste syndicale ou sans étiquette. Cela concernerait plus d'1,3 million de salariés¹.

Au total ce sont donc près de 140 000 élections ou tentatives d'élections de CSE qui se sont tenues en plus de trois années post-ordonnances.

Les petits établissements de moins de 50 salariés représentent la moitié des CSE mis en place, mais 85 % des carences. Au fil des trimestres, leur part tant dans les CSE mis en place (surtout en 2020) que dans les procès-verbaux de carences s'est accrue.

**Tableau 1 – Nombre de CSE mis en place,
par trimestre et par taille d'établissement, au 6 juillet 2021**

Trimestre de l'élection	Taille de l'établissement				Nombre total d'établissements
	Moins de 50 salariés	De 50 à 299 salariés	300 salariés et plus	Nombre d'inscrits non déclaré	
1 ^{er} trimestre 2018	718	572	56	138	1 484
2 ^e trimestre 2018	2 741	2 498	338	501	6 078
3 ^e trimestre 2018	1 368	783	87	260	2 498
4 ^e trimestre 2018	3 804	4 046	940	603	9 393
1 ^{er} trimestre 2019	3 311	3 809	892	588	8 600
2 ^e trimestre 2019	5 350	5 381	1 259	818	12 808
3 ^e trimestre 2019	2 484	1 528	278	350	4 640
4 ^e trimestre 2019	15 980	11 119	2 563	1 465	31 127
1 ^{er} trimestre 2020	4 572	1 290	181	490	6 533
2 ^e trimestre 2020	306	82	12	54	454
3 ^e trimestre 2020	1 349	352	33	208	1 942
4 ^e trimestre 2020	3 016	976	79	306	4 377
Total	44 999	32 436	6 718	5 781	89 934

Lecture : au premier trimestre 2018, 718 CSE ont été mis en place dans les établissements de moins de 50 salariés.

Source : DGT, base MARS

¹ Il n'est pas possible à ce stade de comparer des effectifs couverts par des instances via des PV d'élection entre des cycles électoraux différents, notamment entre 2013-2016 et 2017-2020, pour des raisons techniques (voir Encadré 1 notamment).

Tableau 2 – Nombre de procès-verbaux de carence, par trimestre et taille d'établissement, au 6 juillet 2021

Trimestre de l'élection	Taille de l'établissement				Nombre total d'établissements
	Moins de 50 salariés	De 50 à 299 salariés	300 salariés et plus	Nombre d'inscrits non déclaré	
1 ^{er} trimestre 2018	597	58	2	49	706
2 ^e trimestre 2018	2 361	323	14	192	2 890
3 ^e trimestre 2018	1 528	179	2	118	1 827
4 ^e trimestre 2018	2 536	296	7	185	3 024
1 ^{er} trimestre 2019	2 386	216	4	165	2 771
2 ^e trimestre 2019	3 306	393	6	228	3 933
3 ^e trimestre 2019	2 275	280	9	120	2 684
4 ^e trimestre 2019	12 553	1 353	25	641	14 572
1 ^{er} trimestre 2020	7 529	645	8	361	8 543
2 ^e trimestre 2020	1 290	49	0	43	1 382
3 ^e trimestre 2020	2 008	179	8	109	2 304
4 ^e trimestre 2020	3 772	363	8	153	4 296
Total	42 141	4 334	93	2 364	48 932

Lecture : au premier trimestre 2018, 597 procès-verbaux de carence ont été transmis à l'administration par des établissements de moins de 50 salariés.

Source : DGT, base MARS

Il n'est pas évident de rapporter les effectifs de CSE dénombrés via les procès-verbaux d'élections à un nombre total d'entreprises. D'une part l'établissement au sens du périmètre électoral ne recoupe pas forcément celui défini au sens des unités légales (où un établissement correspond à un numéro Siren), ou de l'entreprise dans sa définition économique ou statistique. Plusieurs CSE peuvent être élus dans une grande entreprise, certains regroupant plusieurs sites ou établissements au sens du Siret. D'autre part, la définition d'une population totale d'entreprises susceptibles de devoir organiser une élection sur critère de taille est peu évidente à partir de données statistiques¹.

¹ Voir notamment Comité d'évaluation des ordonnances travail (2020), [Rapport intermédiaire du comité d'évaluation](#), France Stratégie, juillet, annexe 3.

Encadré 1 – Note méthodologique sur le calcul du nombre de CSE par la DGT

Pour rappel, un établissement distinct, repéré par le SIRET principal renseigné sur le procès-verbal d'élection (PV), peut couvrir un ou plusieurs établissements physiques. La connaissance du périmètre du CSE est donc directement liée à la qualité des informations fournies par l'employeur sur les procès-verbaux.

Une élection est constituée de l'ensemble des PV premier tour d'un établissement distinct comportant la même date de premier tour plus l'ensemble des PV second tour comportant la même date de second tour le cas échéant.

On considère qu'un CSE est mis en place dès lors qu'au moins un siège est pourvu, c'est-à-dire qu'au moins un candidat titulaire a reçu des suffrages au premier tour ou au deuxième tour, dans au moins un des collèges de l'établissement distinct. Un CSE peut donc être constitué uniquement d'élus premier tour (syndiqués), uniquement d'élus second tour (syndiqués ou libres) ou d'un mélange d'élus premier tour et second tour.

Trois situations motivent l'organisation d'un second tour :

- la carence de candidatures au premier tour ;
- la non-atteinte du quorum au premier tour ;
- la présence d'un nombre de candidats premier tour insuffisant pour pourvoir tous les sièges dès le premier tour.

À l'inverse, on considère qu'il y a carence totale (i.e. le CSE n'est pas mis en place) dès lors qu'aucun candidat ne s'est présenté (pas de candidat affilié à une liste syndicale ni de candidat libre), ce qui revient à dire qu'aucun suffrage n'a été exprimé à l'échelle de l'établissement distinct : ni au premier tour, ni au second tour, dans aucun des collèges.

Le système MARS qui a été utilisé pour le décompte des CSE est conçu pour les besoins spécifiques de la mesure d'audience syndicale : seuls les résultats des PV titulaires premier tour porteurs de suffrages (donc à l'exclusion des PV premier tour en carence) sont donc fiabilisés par le Centre de traitement des élections professionnelles. Leur fiabilisation est opérée par une vigilance renforcée à la saisie des données et par une centaine de contrôles automatiques appelant ou bien une correction automatique des données d'après des référentiels, ou bien une correction manuelle qui peut nécessiter de contacter l'employeur par courrier. Ces travaux de mise en conformité ont permis d'écarter toute anomalie majeure de plus de 99 % des PV titulaires premier tour porteurs de suffrages.

Au contraire, les PV de second tour porteurs de suffrages et les PV premier tour ou second tour présentant une carence de candidature (aucun suffrage exprimé) ne bénéficient pas d'une double saisie et sont très peu fiabilisés. Ils peuvent donc

comporter des lacunes (nombre d'inscrits non renseigné, par exemple) ou des anomalies (nombre d'inscrits incohérent avec l'effectif de l'établissement, IDCC erroné, etc.). Les données de ces PV (notamment le nombre d'inscrits) doivent donc être considérées avec toutes les précautions nécessaires.

Par ailleurs, le système MARS ne permet pas techniquement de faire de comparaison inter-cycles car la mesure de l'audience se fonde uniquement sur les PV d'un cycle de quatre ans, sans établir de lien entre entreprises d'un cycle à l'autre.

On peut relever des obstacles propres à l'ensemble des entreprises : en cas de carence ou de transmission des seuls PV du second tour, le nombre d'inscrits n'est pas fiabilisé ; certaines entreprises ne transmettent pas leurs PV de carence ; enfin le ministère du Travail ne dispose d'aucune donnée consolidée sur la composition des anciens CHSCT, ce qui biaiserait les comparaisons entre le système à plusieurs instances (CE/DP ou DP ou DUP) et le système à une seule instance (CSE).

Concernant en particulier les entreprises multi-établissements (qui représentent 15 % des entreprises), les données ne permettent pas d'isoler l'impact de l'ordonnance sur les variations de périmètre des établissements. En effet, la structure même de l'entreprise est assez fréquemment remaniée d'un cycle à l'autre (restructuration interne, rachat, fusion, déménagement, scission, etc.).

Pour porter un regard sur la couverture des entreprises par des instances élues, il convient de mobiliser plutôt les résultats de l'enquête Acemo de la Dares dont les plus récents portent sur l'année 2019.

2.2. Quelle couverture des entreprises et des salariés ?

L'enquête annuelle Acemo sur le dialogue social, menée par la Dares, interroge un échantillon de 16 000 entreprises représentatif par taille et par secteur (avec 63 % de répondants lors de la dernière enquête). Le champ de l'enquête vise les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole, champ qui diffère donc à la marge de celui de l'obligation de créer un CSE (11 salariés et plus). Les résultats disponibles¹ renseignent sur le taux de couverture en 2019 par des représentants du personnel dans l'entreprise, que ce soit au niveau d'un ou plusieurs établissements, du niveau central de l'entreprise ou de l'unité économique et sociale (UES), et peuvent être comparés aux années précédentes.

¹ Geleyn D. (2021), « [Les instances de représentation des salariés en 2019. Le Comité social et économique devient majoritaire, notamment dans les grandes entreprises](#) », *Dares Résultats*, n° 79, décembre.

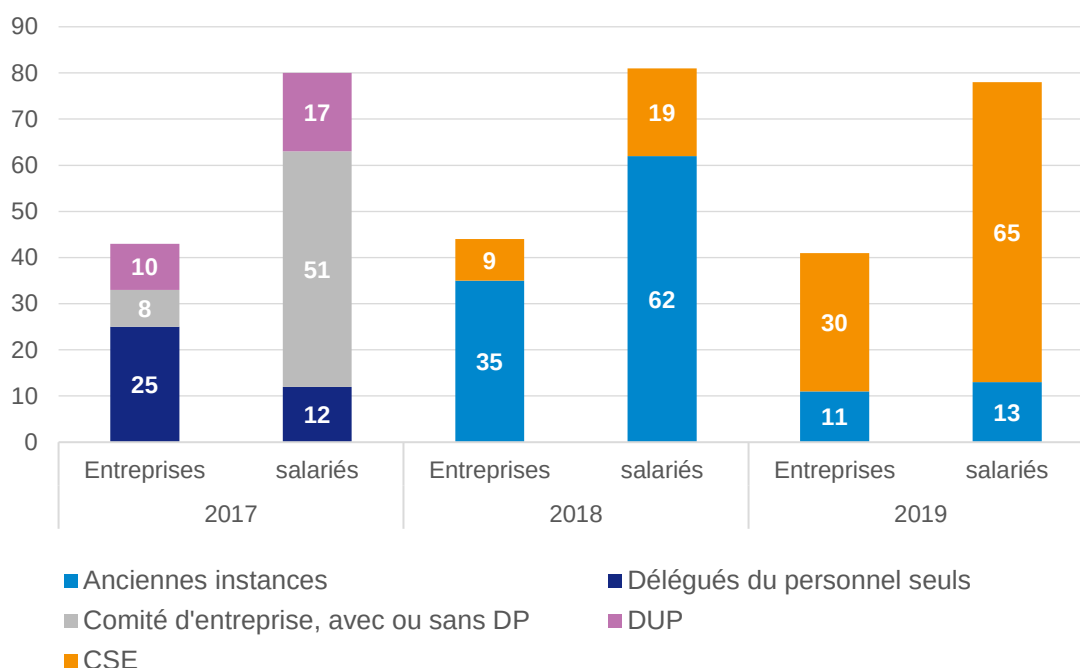
Les directions d'entreprises ont été interrogées au cours de l'année 2020 sur la situation de l'année précédente.

Si la loi vise à ce que des instances représentatives du personnel soient élues dans toutes les entreprises de 11 salariés et plus, en pratique les taux de couverture effectifs dépendent de l'organisation d'élections professionnelles pour les constituer, qui elles-mêmes dépendent de la présence de candidats, et n'atteignent donc pas les 100 %.

Ainsi, en 2019, 41 % des entreprises de 10 salariés et plus – représentant 79 % des salariés – étaient couvertes par au moins une instance représentative du personnel élue « ancienne formule » (DP, DUP, CE, CHSCT) ou « nouvelle formule » (CSE).

Plus spécifiquement, en lien avec le déploiement des ordonnances, près d'un tiers des entreprises de 10 salariés et plus – correspondant à près des deux tiers des salariés – déclaraient être couvertes par un CSE fin 2019, celui-ci ayant pu être mis en place en 2018 ou courant 2019.

Graphique 1 – Couverture par au moins une instance de représentation entre 2017 et 2019



Lecture : en 2018, 35 % des entreprises disposent d'une ou plusieurs des anciennes instances au niveau d'un établissement, de l'entreprise ou de l'unité économique et sociale (UES).

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France (hors Mayotte).

Source : Dares, enquête Acemo « Dialogue social en entreprise »

**Tableau 3 – Présence d'instances de représentation du personnel
selon les types d'entreprises en 2019**

En % des entreprises	Délégué syndical	Anciennes instances	Comité social et économique	Au moins une instance élue
<i>Secteur de l'entreprise</i>				
Industrie	15,5	12	40,3	52,5
Construction	3,6	11,3	18,9	30,7
Commerce	6,3	10,5	26,2	36,7
Hébergement et restauration	4,4	8	16,1	24,6
Transports et entreposage	15,5	11,1	31,9	43,3
Autres services	12,1	12,4	34,5	47,1
<i>Taille d'entreprise</i>				
De 10 à 49 salariés	3,2	10,9	20,8	31,9
De 50 à 199 salariés	30,8	13,7	70,5	84,3
De 200 à 499 salariés	69,9	12,8	83,2	96,4
500 salariés ou plus	91,7	13,9	84,1	98,7
<i>Appartenance à un groupe</i>				
Indépendante	5,6	10,1	20,4	30,8
Appartenance distante à un groupe	6,1	13,1	28,2	41,5
Filiale d'un groupe français	8,4	10,6	33,8	44,5
Filiale d'une multinationale	38	12,2	63,9	76,1
<i>Couverture syndicale</i>				
Oui	100	14	82,5	96,7
Non	0	11,1	24,4	35,8
Ensemble	10,1	11,4	30,3	41,9

Lecture : en 2019, 6,3 % des entreprises du commerce disposent d'un délégué syndical au niveau d'un établissement, de l'entreprise ou de l'unité économique et sociale (UES).

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France (hors Mayotte).

Source : Dares, enquête Acemo « Dialogue social en entreprise », Lifi (Système d'information sur les liaisons financières entre les sociétés)

Le taux de « conversion » au CSE, défini ici comme la part des entreprises couvertes par un CSE en 2019 parmi l'ensemble de celles ayant une instance représentative – quelle qu'elle soit – était donc d'au moins 72,6 % à fin 2019 (83,4 % en termes de salariés couverts). Ce ratio témoigne bien du basculement accéléré vers le CSE avec l'échéance de fin 2019, même s'il n'est pas total. De façon générale, et notamment à fin 2019, le taux de conversion au CSE calculé à partir de l'enquête DSE doit probablement être considéré comme un minorant de la situation réelle¹.

¹ En 2018, 19,3 % des entreprises de 10 salariés ou plus couvertes par une instance représentative l'étaient par un CSE (soit 23 % des salariés). Geleyn D., Hallépée S. et Higounenc C. (2021), « [Les instances de représentation des salariés des entreprises en 2018 : Une implantation très progressive du comité social et économique](#) », Dares Analyses, n° 2-2021, janvier. Le taux calculé pour 2019 peut être légèrement sous-estimé, certains passages au CSE ont été trop tardifs pour se traduire par une activité effective, d'où le fait que des répondants aient dit ne pas disposer de CSE au moment de l'enquête.

Il est plus important dans l'industrie (76 %) ou le transport et entreposage (74 %) que dans la construction ou l'hébergement-restauration (67 %), et croît avec la taille des entreprises.

La présence encore significative des anciennes instances (DP, CE, CHSCT) s'explique par le fait que jusqu'à fin 2017 de nombreuses entreprises ont pu renouveler leurs instances, pour quatre ans, sans adopter la forme du CSE¹ : tenues de passer au CSE au 31 décembre 2019, elles ont pu le faire tardivement (fin 2019 / début 2020), ce qui peut expliquer qu'elles ne soient pas identifiées dans les chiffres 2019.

Si la couverture par une instance représentative, de même que le taux de conversion vers le CSE, varient notamment selon la taille et le secteur, d'autres facteurs interviennent, en particulier la présence syndicale et l'existence de négociations collectives².

Tableau 4 – Couverture syndicale et par des instances représentatives du personnel en 2019

en %	Entreprises	Salariés
<i>Couverture syndicale</i>		
Délégué syndical	10,1	55,9
Représentant de section syndical	1,9	26,8
<i>Couverture des instances représentatives du personnel</i>		
Anciennes instances	11,4	13,4
Délégué du personnel	9,8	11,1
Comité d'entreprise	1,6	7,8
CHSCT	1,1	8,6
DUP ou autre instance regroupée	1,3	2,3
Nouvelles instances	30,4	65,3
CSE	30,3	65,2
Conseil d'entreprise	NR	NR
Représentants de proximité	1,1	15,3
CSSCT	4,5	37,8
Au moins une instance élue	41,9	78,9

NR : non représentatif, le nombre d'entreprises répondantes est trop faible pour permettre une estimation suffisamment précise.

Lecture : en 2019, 10,1 % des entreprises disposent d'un délégué syndical au niveau de l'établissement, de l'entreprise ou de l'unité économique et sociale (UES), représentant 55,9 % des salariés du champ.

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France (hors Mayotte).

Source : Dares, enquête Acemo « Dialogue social en entreprise »

¹ Parmi les entreprises dont la dernière élection datait de 2013 et qui devaient en organiser en 2017, au bout de quatre ans, 20,8 % ont en fait élu un CSE en 2018 (voir Geleyn *et al.*, 2021).

² Dans l'étude de Geleyn *et al.* (2021), une analyse toute chose égale par ailleurs sur 2018 mettait en évidence, hors effet taille donc, une corrélation entre passage au CSE et ces variables.

Il y a donc environ 20 % de salariés du secteur privé qui ne disposent pas d'instances représentatives élues, la plupart vraisemblablement dans des PME : seulement 32 % des entreprises de 10 à 49 salariés déclarent la présence d'une IRP, contre 85 % à 98 % pour celles de plus de 50 salariés.

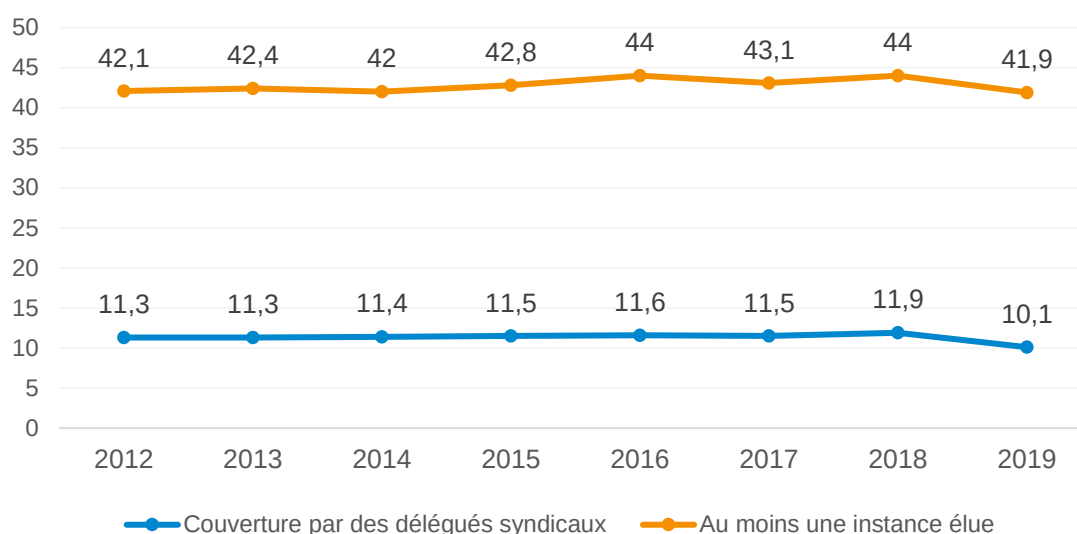
Comme évoqué précédemment, le seuil statistique de 10 salariés ne correspond pas au seuil juridique de l'obligation d'organiser des élections. La faible part des petites entreprises disposant d'une IRP peut s'expliquer en partie par cela, mais peut résulter plus largement de la difficulté persistante et antérieure aux ordonnances à diffuser des modes de représentation formels dans les plus petites et à mobiliser des candidatures de salariés, comme l'attestent autant leur part importante dans les PV de carence que, plus largement, les nombreux travaux passés issus de l'enquête *Reponse* de la Dares.

Sur longue période, ces données relatives aux taux de couverture des entreprises évoluent peu de façon globale. La couverture des entreprises par des instances élues a légèrement progressé entre 2012 et 2016 – de 42 % à 44 % – puis s'est stabilisée. La diffusion des CSE après 2017 n'apparaît pas concomitante d'une progression de la représentation globale des salariés dans les entreprises.

L'année 2019 présente même une baisse par rapport aux années précédentes, de près de 2 points du taux de couverture par des instances élues ou par des délégués syndicaux (respectivement 41,9 % et 10,1 % en 2019). Cette tendance est difficile à interpréter à ce stade : il faudra analyser de plus près les données de 2020 pour conforter l'analyse sur la tendance observée¹.

¹ Avant de pouvoir envisager s'il s'agit d'un recul effectif de l'implantation des élus au fil des élections organisées en 2019, il conviendrait de vérifier qu'il ne s'agisse pas d'un possible biais de réponse lié au fait que l'enquête Acemo sur 2019 a été administrée en 2020 durant les périodes très perturbées de confinement ou de télétravail contraint (changement de répondant, moindre disponibilité ou connaissance imparfaite des IRP, etc.). Une sous-estimation du pourcentage pour 2019 est ainsi envisageable.

Graphique 2 – Évolution de la couverture au niveau entreprise par des délégués syndicaux (DS) ou par au moins une instance élue (en %)



Lecture : en 2012, 11,3 % des entreprises disposent d'un délégué syndical (DS) et 42,1 % ont au moins une instance élue au niveau d'un établissement, de l'entreprise ou de l'unité économique et sociale (UES).

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France (hors Mayotte).

Source : Dares, enquête Acemo « Dialogue social en entreprise »

Encadré 2 – Du CHSCT à la CSSCT : quelle évolution de la couverture lors du passage au CSE ?

Le CSE a récupéré les attributions de l'instance dédiée qu'était auparavant le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et qui devait être mise en place dans les établissements de 50 salariés ou plus, éventuellement dans le cadre d'une délégation unique. Ainsi 60 % des entreprises de 50 salariés ou plus disposaient effectivement d'un CHSCT en 2017 (employant 85 % des salariés des entreprises de cette taille, voir Tableau 5).

La création d'une commission Santé sécurité conditions de travail (CSSCT) au sein du CSE n'est dorénavant obligatoire qu'à partir de 300 salariés ainsi que dans les établissements où des conditions particulières le nécessitent ; mais elle peut être facultativement mise en place par accord en dessous de 300 salariés.

En 2018, il apparaissait que le passage au CSE s'accompagnait d'une moindre fréquence d'instances dédiées aux questions SSCT : seules 18 % des entreprises de 50 salariés et plus, avec CSE, déclaraient avoir une telle instance, alors que les entreprises disposant d'anciennes instances étaient couvertes à 46 % par un CHSCT. Mais s'agissant de la première année de transition, cela restait très incertain. L'année 2019 permet d'affiner le diagnostic sur le passage du CHSCT à

la CSSCT et témoigne de la montée en puissance – voire d'un effet de rattrapage – des nouvelles instances en remplacement de l'ancienne architecture.

En effet, parmi les entreprises de 50 salariés ou plus, celles passées aux CSE ont, en 2019, une couverture par un CSSCT dans au moins 27,6 % des cas (10 points de plus donc qu'en 2018), ce qui les rapproche de la couverture des entreprises restées aux anciennes instances (près de 30 %).

Il convient de rappeler également que les questions relatives à la santé et à la sécurité au travail sont désormais intégrées au sein des compétences des CSE et qu'elles doivent à ce titre être traitées lors des réunions annuelles obligatoires du CSE, y compris en l'absence de commission dédiée.

De même, dans les entreprises de 300 salariés ou plus, l'obligation de créer des CSSCT en remplacement des CHSCT se vérifie de façon croissante mais pas encore totale : au moins 73,4 % des entreprises qui sont passées au CSE disposent en 2019 d'une CSSCT (contre 59 % en 2018). En 2017, sur l'ensemble des entreprises de 300 salariés ou plus, 92 % disposaient d'un CHSCT.

Cependant, en 2019, au total seulement 46,4 % des salariés d'entreprises de 10 salariés sont couverts par une instance dédiée aux questions de sécurité et conditions de travail (Tableau 4) dont 8,6 % par un CHSCT et 37,8 % par une CSSCT. En 2017, 74,6 % des salariés étaient couverts par un CHSCT (voir Tableau 5, colonne 1). Cet écart s'explique en grande partie par la suppression de l'obligation d'une CSSCT dans les entreprises de 50 à 300 salariés.

**Tableau 5 – Existence d'instances spécifiques
sur les questions sécurité et conditions de travail**

En %	Tranche de taille	2017	2018		2019	
			Anciennes instances	Nouvelles instances	Anciennes instances	Nouvelles instances
Entreprises	Ensemble	26,5	20,8	9,6	8	14,7
	10 à 49 salariés	7,3	7,7	2,1	2,1	4,8
	50 salariés ou plus	59,1	46,4	18,3	29,9	27,6
	50 à 299 salariés	53,1	38,6	11,8	21,7	18,9
	300 salariés ou plus	92,4	88,3	58,9	83,4	73,4
Salariés	Ensemble	74,6	68,3	48,4	52,3	57,8
	10 à 49 salariés	8,1	7,9	2,4	1,9	4,7
	50 salariés ou plus	85	79	53,4	69,9	64,5
	50 à 299 salariés	61,1	46,2	15,3	29	23,8
	300 salariés ou plus	93,6	91,7	73,1	92	85,2

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé non agricole en France (hors Mayotte).
Lecture : en 2019, 14,7 % des entreprises ayant élu de nouvelles instances disposent d'une commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) au niveau d'un établissement, de l'entreprise ou d'une unité économique et sociale (UES).

Source : Dares, enquête Acemo « Dialogue social en entreprise »

3. Le rôle et le fonctionnement du CSE : entre appropriation et tensions

Dans le rapport intermédiaire du comité de 2020, plusieurs interrogations émergeaient du suivi de la création des CSE, à un moment où l'on disposait encore de peu de recul sur leur fonctionnement. Ces premiers éléments d'analyse, qui intervenaient au tout début de la mise en œuvre et donc avec un temps très limité d'appropriation disponible, mettaient en avant une instance mise en place avec un faible niveau de diagnostic préalable, un degré d'innovation hétérogène et souvent une mise en œuvre qui s'apparentait plutôt à une reproduction de fonctionnements antérieurs.

Le rapport formulait des interrogations sur les thèmes suivants : le rôle des élus au regard des moyens disponibles, le périmètre et l'éventuelle centralisation des instances (en particulier pour les grandes entreprises), l'articulation entre CSE et autres instances (CSSCT¹, autres commissions, représentants de proximité) et la nature des relations entre les élus et les salariés. S'ajoutait une question conjoncturelle : comment la crise sanitaire a-t-elle mis à l'épreuve cette nouvelle instance ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, plusieurs types de sources de nature qualitative sont mobilisées ici :

- quatre rapports de recherche réalisés dans le cadre d'un appel à projets mené par France Stratégie pour le comité d'évaluation ([annexe 4](#)), que nous nommerons par simplicité dans la suite rapport IRERP CSO (coordonné par Cyril Wolmark et Jérôme Pelisse), rapport Ires (coordonné par Frédéric Lerais), rapport IRG-UPEC (coordonné par Rémi Bourguignon) et rapport CERCRID-Lyon2 (coordonné par Carole Giraudet), en référence aux structures de recherche de rattachement des responsables scientifiques².
- des rapports de recherche réalisés dans le cadre d'un appel à projets mené par la Dares dans la suite de l'enquête *Reponse*³ ;
- plusieurs études et sondages ([annexe 5](#)) et différentes auditions menées par le comité.

Les différents rapports de recherche ont été réalisés avant ou pendant la crise (notamment pour les monographies en entreprise). Ces analyses portent sur des entreprises ayant mis en place des CSE avant crise mais parfois avec peu d'antériorité.

¹ Commission santé et sécurité au travail.

² Les rapports sont disponibles [sur le site de France Stratégie](#).

³ Ces rapports sont disponibles sur le site de la Dares : voir [Les relations de travail dans un contexte de réformes institutionnelles](#).

Il est donc difficile de distinguer entre ce qui relève du fonctionnement antérieur et ce qui relève du fonctionnement concomitant à la crise. On présente donc ici des résultats généraux sur le fonctionnement des CSE, avant de faire un focus spécifique sur les enseignements liés uniquement à la crise, celle-ci étant non seulement un fait incontournable par sa concomitance avec l'instauration des CSE mais aussi un moment privilégié pour étudier leur mise à l'épreuve.

Par ailleurs, beaucoup de ces recherches portent sur des entreprises qui ont mis en place des CSE après négociation et signature d'accords, soit une minorité des entreprises concernées par la création d'un CSE, ce passage à la nouvelle instance pouvant se faire avec ou sans négociation d'un accord d'entreprise. L'équipe de l'IRERP a ainsi dénombré environ 8 600 accords de mise en place de CSE entre 2017 et 2020 (voir Encadré 3).

Encadré 3 – Estimation du nombre d'accords de mise en place du CSE

Dans le cadre du projet de recherche « Le représentant de proximité, une figure au cœur des enjeux de la nouvelle représentation des salariés » (voir annexe 4), une analyse des accords collectifs disponibles sur Légifrance a permis d'estimer le nombre d'accords d'entreprise mettant en place le CSE, puis le nombre d'accords mettant en place des représentants de proximité.

Cette estimation provient d'une double démarche, à la fois inclusive et exclusive, en fonction de la présence de certains mots clés, réalisée sur un corpus d'accords. L'extraction de l'ensemble des accords signés entre septembre 2017 – date d'adoption des ordonnances – et décembre 2019 – date limite légale de mise en place du CSE – classés dans deux thèmes (droit syndical, IRP, expression des salariés et élections professionnelles ; prorogation de mandat et vote électronique) du site Légifrance où sont publiés après anonymisation tous les accords d'entreprise transmis à l'administration permet de constituer une première base 0. La démarche repose ensuite sur l'identification de mots clés et de leurs différentes orthographes. La démarche d'inclusion se divise en deux temps : si l'accord contient le mot CSE ou ses équivalents, il est conservé dans la base, qui devient dès lors la base 1. Parmi ceux constituant la nouvelle base 1, si l'accord contient un des mots clés identifiés (mise en place, ressource, périmètre, crédit, composition, titulaire, suppléant, mandat, etc.), il est conservé dans une nouvelle base 2. Cette approche est complétée par une démarche d'exclusion : si les titres des accords de la base 2 contiennent un des mots clés identifiés (prorogation, prolongation, électronique, NAO, préélectoral, etc.) ils sont alors exclus de la base, dans la mesure où ne sont retenus ici que les accords relatifs à la mise en œuvre initiale d'un CSE. La base de données est

ainsi finalement composée d'un peu plus de 8 600 accords de mise en place du CSE, signés entre septembre 2017 et décembre 2019.

Ce chiffre reste une estimation : la lecture aléatoire d'accords de la base 3 permet de constater qu'une partie des accords – trop restreinte pour être significative – ne correspond pas toujours à des accords de mise en place du CSE. Inversement, l'estimation exclut les accords qui ne seraient pas transmis à l'administration, ceux signés en 2020 ou après, ou encore ceux utilisant des orthographes et expressions non repérées ailleurs. Cependant, il semble que ce nombre d'accords constitue l'estimation la plus précise à ce jour, au vu de l'exhaustivité du tirage, du nombre de mots clés pensés et de la démarche inductive sur laquelle il se fonde.

3.1. La centralisation des instances : un phénomène à relativiser selon les types d'entreprises

La création des CSE s'est accompagnée, tout d'abord, dans les entreprises à structure complexe, d'une réflexion sur la définition des périmètres d'établissements distincts, permettant de définir le niveau et le nombre de CSE créés. Lorsque l'entreprise est divisée en plusieurs établissements distincts, la mise en place du comité social et économique (CSE) doit se faire au niveau de chacun de ces établissements. Un CSE central doit alors être créé au niveau de l'entreprise. Le nombre d'établissements distincts est fixé par accord, ou à défaut par l'employeur sur un critère « d'autonomie de gestion ¹ ».

Le rapport du comité d'évaluation de juillet 2020 mentionnait que dans de nombreux cas cités par l'étude Orseu-Amnyos², le nombre d'établissements qui disposaient auparavant de comité d'entreprise propre a été réduit avec la mise en place du CSE, renforçant une tendance à la centralisation déjà observée avant la réforme³.

Ce constat relatif à la centralisation peut être précisé et détaillé s'agissant de la reconfiguration des périmètres des CSE, notamment dans les entreprises de grande taille et à structure multisites. S'agissant d'une centralisation des instances, le rapport UPEC identifie trois configurations possibles :

¹ Cette notion « d'autonomie de gestion » est en partie seulement définie par la loi et la jurisprudence. Elle peut faire l'objet de difficultés et de désaccords d'interprétation, parfois de contestations juridiques.

² Orseu-Amnyos (2019), *Appropriation et mise en œuvre des ordonnances du 22 septembre 2017 réformant le droit du travail*, étude réalisée pour le comité, septembre.

³ Ires (coord.), Orseu, CEP-Alpha, Syndex, (2016), *Évolution des comités d'entreprise : effets et usages des nouveaux outils de consultation issus de la Loi de sécurisation de l'emploi (LSE)*, rapport pour la Dares.

- des nouvelles instances calquées sur les précédentes, marquant la volonté de maintenir dans un cadre institutionnel nouveau les pratiques en place ;
- un changement intermédiaire, avec une définition des établissements distincts qui reste inchangée (mêmes critères géographiques ou d'activité) mais le périmètre dans lequel les instances sont élues peut être modifié, avec une réduction du nombre de CSE concourant à la centralisation ;
- un changement plus lourd avec une modification de la définition des établissements distincts, par exemple via le passage d'une structuration géographique des établissements à une structuration par activité, ce qui renouvelle profondément le fonctionnement de la représentation du personnel.

La centralisation des instances peut être concomitante d'une centralisation des entreprises du point de vue de leur organisation et structure interne.

Ainsi, le rapport de l'Ires souligne que dans certaines grandes entreprises, les périmètres avaient bien souvent bougé avant les ordonnances, s'inscrivant dans un mouvement enclenché de longue date de recentralisation de la décision au sein des entreprises et accompagné par différentes réformes¹ (voir annexe 6). Les ordonnances prolongent cette dynamique dans certaines entreprises, notamment dans les ETI, selon un mécanisme « d'isomorphisme institutionnel » : l'évolution des instances de représentation du personnel est, dans ces situations, calquée sur la transformation organisationnelle et productive de l'entreprise, et par conséquent sur celle de sa direction. La centralisation des CSE est notamment le fruit de cette tendance ancienne et antérieure aux ordonnances, avec la volonté des directions de faire correspondre les espaces de dialogue social avec les niveaux décisionnels de l'entreprise.

Une certaine centralisation peut être recherchée également parfois par les organisations syndicales quand se posent pour elles des difficultés à constituer des listes, ou dans un souci d'harmonisation des prestations liées aux activités sociales et culturelles, mais cela peut correspondre aussi à une difficulté pour les directions à décentraliser certaines ressources humaines.

Néanmoins, cette dynamique de centralisation n'est pas systématique et semble varier selon les secteurs : elle paraît moindre dans l'industrie, où la nécessité d'instances plus décentralisées est prise en compte par les acteurs, que dans les services. Elle est

¹ Par exemple la mise en place, depuis la LSE de 2013 puis la loi Rebsamen de 2015, d'une consultation obligatoire sur la stratégie de l'entreprise a participé à cette tendance plus ancienne : la nécessité de trouver des interlocuteurs à même de porter ce dialogue pousse les partenaires sociaux à privilégier les instances les plus centrales (comités centraux) dans l'entreprise, où se situe le niveau jugé pertinent de pouvoir en la matière. Voir Ires (coord.) (2016), *op. cit.* ; Fleury N. et al. (2018), « [Dialogue social sur la stratégie de l'entreprise : éléments de bilan et perspectives](#) », *Revue de l'Ires*, n° 94-95, novembre.

notamment limitée dans certains cas par la volonté de ne pas centraliser certaines questions au niveau d'un CSE central. Il peut y avoir en effet un tiraillement entre une volonté de proximité pour des questions SSCT – et parfois pour les activités sociales et culturelles (ASC), avec des différences de gestion et de subventions selon les établissements – et une logique de centralisation pour les prérogatives économiques qui sont toutes intégralement gérées par la direction générale. Cela peut expliquer que dans certaines entreprises les CSE s'établissent au final à un niveau intermédiaire, qui ne correspond à aucune direction.

La centralisation des instances qui concerne d'abord les grandes entreprises et celles à structure complexe a pu contribuer à la réduction du nombre d'élus, même si sa portée doit être nuancée, compte tenu du nombre d'entreprises qui sont mono-établissement et qui sont moins concernées par cette réduction du nombre d'élus.

3.2. Une rationalisation à analyser à l'aune du fonctionnement des CSE et de leurs nouvelles attributions transversales

L'un des objectifs de la réorganisation des instances au sein d'une instance unique était de simplifier leur fonctionnement et de rationaliser les moyens notamment par la réduction du nombre de réunions et pour éviter le traitement de mêmes sujets dans différentes instances (par exemple CE d'établissement/ CE central). Cette réorganisation impliquait ainsi une modification du nombre d'instances, et donc d'élus et de leurs moyens. Les premiers éléments de constats, présentés dans le rapport intermédiaire du comité de 2020, mettaient en lumière les inquiétudes des élus relatives à une diminution des moyens (réduction du nombre d'élus, des heures de délégation et du rôle des suppléants), sujet qui a été au cœur des négociations initiales sur la création des CSE. Les enquêtes et les travaux plus récents concernant des entreprises ayant mis en place un CSE actualisent et précisent cette question des moyens. Du côté des directions, cet objectif de rationalisation des moyens et du fonctionnement des instances grâce notamment à la possibilité de traiter dans un lieu unique les sujets et d'éviter les redondances est perçu comme atteint. Du côté des élus, on met surtout en avant la question du niveau et de l'utilisation des moyens disponibles au regard des nouvelles missions, plus larges et plus complexes des instances ; autant de contraintes renforcées pendant la période de crise sanitaire.

La discussion initiale sur les moyens a pu porter sur le nombre d'élus et plus souvent sur les heures de délégation attribuées aux différents élus, le deuxième élément pouvant venir pour partie compenser le premier, selon les dispositions législatives. L'existence de dispositions supplétives prévoyant une baisse du nombre d'élus a pesé fortement

dans une négociation perçue comme « asymétrique¹ », car pouvant être utilisée par les directions, y compris dans les cas où les accords négociés se situent finalement au-dessus de ce minimum (c'est le cas pour toutes les grandes entreprises étudiées dans le rapport UPEC mais rarement dans les PME étudiées dans le rapport du Cercriid – Lyon-2). La nature des négociations a été également très influencée par le contexte de l'entreprise (négociation plus ou moins large si concomitante par exemple avec une réorganisation²) et par le climat social antérieur. Ces négociations ont eu des durées variables et les stratégies des directions ont été diverses (volonté d'aller vite ou au contraire d'être plus attentistes).

Il n'est pas possible à ce jour de quantifier globalement l'impact que ce changement d'organisation des instances a pu avoir sur le nombre global d'élus. Les données issues de la base Mars sur les élections professionnelles permettraient potentiellement de dénombrer les mandats issus des élections de CSE mais de façon sans doute imparfaite : seule l'enquête *Reponse* qui sera réalisée en 2023 pourra fournir des données fiables sur le sujet. Le principal vecteur de la réduction du nombre d'élus est la fusion des anciennes instances au sein d'une seule qui cumule les anciennes attributions des comités d'entreprise avec celles des délégués du personnel et des CHSCT. Les travaux qualitatifs semblent montrer une hétérogénéité des situations, liée notamment à la taille des entreprises. Là où il y avait peu d'élus – par exemple dans les petites entreprises qui avaient uniquement un délégué du personnel, remplacé par un titulaire « CSE » – ou déjà une instance fusionnée avec une délégation unique de personnel, l'évolution quantitative a probablement été limitée. C'est dans les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, où les délégués de personnel s'ajoutaient aux élus du comité d'entreprise et aux membres du CHSCT, que la réduction a pu être plus forte.

Dans les plus grandes entreprises, plusieurs cas de figure sont identifiés dans les rapports de recherche avec une diminution variable du nombre d'élus (liée au niveau de centralisation des instances), ou bien une relative stabilité des moyens mais avec une redistribution et une réallocation en fonction des réorganisations des instances (par exemple quand la création de représentants de proximité peut « compenser » pour partie la diminution du nombre global d'élus). La négociation des moyens associés au CSE doit alors être envisagée dans un ensemble plus vaste de négociations sur les moyens syndicaux et le dialogue social – parfois a posteriori de la mise en place du CSE – comme

¹ Comité d'évaluation des ordonnances travail (2020), [Rapport intermédiaire du comité d'évaluation](#), op. cit. Voir le graphique page 30 sur l'écart en nombre de titulaires dans les anciennes instances et nombre de titulaires du CSE, en application des dispositions supplétives du code du travail (art. L. 2314-1 du code du travail).

² Le rapport UPEC met en lumière néanmoins l'importance du contexte de la négociation qui a pu permettre parfois que la négociation porte plus largement sur la réorganisation du dialogue social dans l'entreprise.

l'illustre l'analyse par l'Ires d'ensemble d'accords associés à des entreprises (accords de droit syndical, accords de méthodes, etc.).

Quand des moyens supplémentaires ont été négociés, c'est le plus souvent pour des attributions spécifiques, liées à des fonctions ou mandats spécifiques reconnus par l'accord (secrétariat du CSE, trésorier, coordinateur syndical à un niveau central, etc.) ou liées à des thématiques et des processus décisionnels particuliers (frais et temps afférents aux réunions préparatoires, aux déplacements ou à la mise à disposition d'une assistance administrative, notamment pour les espaces de discussion qui ont lieu au niveau central de l'entreprise). Parfois ces moyens complémentaires ont été négociés aussi pour les représentants syndicaux, notamment au niveau central, en contrepartie de la baisse des moyens pour les élus (rapports UPEC et Ires). Se jouent alors éventuellement des enjeux de clé de répartition des moyens alloués aux syndicats selon leur représentativité, mais aussi des arbitrages entre moyens dédiés et enveloppes flexibles (d'heures de délégations par exemple) laissées à la main des organisations syndicales.

En pratique, la question des moyens se concentre sur le temps disponible pour les élus en poste pour effectuer leurs nouvelles missions, avec une perception qui semble s'améliorer pour les élus interrogés en 2021, si l'on compare avec les réponses données en 2018. Selon l'enquête Syndex, en 2021, 57 % des élus sont plutôt satisfaits de leur nombre depuis le passage au CSE (contre 49 %¹ en 2018) et 57 % sont plutôt insatisfaits de leurs heures de délégation (contre 67 % en 2018). De plus, quand on interroge les représentants du personnel sur les principales inquiétudes vis-à-vis du CSE, en 2021, environ un quart des répondants mentionnent des items relatifs au manque de moyen ou de temps mais ces craintes sont en baisse significative par rapport aux années précédentes (voir Graphique 3). Ces résultats doivent être interprétés en tenant compte de la temporalité de l'étude. Le passage très récent dans un CSE pousse probablement à comparer avec le fonctionnement antérieur, comparaison qui s'estompe au fil du temps ; dans le même temps des formes d'adaptations aux nouvelles situations peuvent agir dans le même sens.

Cette question du temps peut être liée au nouveau fonctionnement des instances. L'instance unique CSE cumulant désormais les anciennes prérogatives des anciennes instances pour les traiter concomitamment, les réunions sont globalement moins fréquentes, conformément à l'objectif de rationalisation, ce qui représente une amélioration pour les directions. Mais de fait, elles sont aussi plus longues et avec des ordres du jour plus denses. Les monographies du rapport Ires mettent en avant que la

¹ En décembre 2018, la question était posée uniquement à ceux dont l'entreprise était déjà passée en CSE. À noter que par ailleurs les élus expriment, très majoritairement (autour de 80 %) l'idée que leur nombre et les heures de délégation étaient plutôt satisfaisants avant réforme du CSE.

sollicitation a surtout progressé dans le temps de participation aux instances (heures de « direction »), induisant, selon les élus, un moindre temps disponible pour préparer les réunions ou pour être en contact avec les salariés. Dans certaines entreprises, des phases de renégociation ont déjà eu lieu ou sont en cours, au regard des difficultés identifiées, et peuvent porter notamment sur la question des heures de délégation, d'évolution des périmètres et des moyens afférents, ou des questions plus pratiques (remboursement des frais kilométriques, mise en place de locaux, badgeage des membres du CSE, etc.)¹.

La suppression de la possibilité pour les suppléants de participer aux réunions² avait pour objectif de faciliter l'organisation des réunions et d'améliorer la qualité des échanges : elle contribuait ainsi à l'objectif de rationalisation. Mais les représentants du personnel soulignent que cela aboutit à renforcer la charge de travail des titulaires, à rendre plus difficile pour les suppléants leur association aux mandats et le suivi des sujets et leur préparation éventuelle à des mandats futurs³.

Cette période de début de fonctionnement des CSE fait apparaître surtout des difficultés d'adaptation et d'adéquation entre les moyens des élus, en particulier en temps disponible, et leurs nouvelles missions plus larges et plus exigeantes, dans une instance devant traiter conjointement différentes thématiques.

Apports et difficultés de la transversalité des CSE

L'un des objectifs de l'instance unique est de pouvoir traiter de façon concomitante et transversale différentes questions, en particulier les questions de santé, sécurité et conditions de travail et, pour les entreprises de plus de 50 salariés, les questions relatives à l'organisation de l'entreprise, à la gestion de l'emploi et à sa situation économique⁴, en évitant les redondances entre plusieurs instances. Le regroupement des sujets au sein d'une même instance – en particulier les questions relatives au travail et à la stratégie économique de l'entreprise – est en soi et de façon théorique perçu plutôt comme un apport par les différents acteurs.

¹ Rapport UPEC.

² Les suppléants ne siègent désormais en réunion qu'en l'absence du titulaire, sauf si un accord le prévoit, mais ils doivent être destinataires des mêmes informations que le titulaire : ordre du jour, convocations (art. L. 2315-30 du code du travail).

³ Difficultés soulignées notamment par plusieurs rapports de recherche réalisés dans le cadre d'un appel à projets de recherche lancé par la Dares dans la suite de l'enquête *Reponse 2017* (voir « [Les relations de travail dans un contexte de réformes institutionnelles](#) »), notamment les rapports CES et CSO.

⁴ S'ajoutent désormais aussi les questions environnementales (depuis la loi Climat).

Pour les représentants de la direction, cela est souligné notamment comme un gain d'efficacité et une réduction des coûts (moins de réunions). Dans le rapport UPEC, il est mentionné aussi par les acteurs l'intérêt d'une instance CSE avec des échanges « moins cloisonnés » qu'avant, plus en position de « pilote », « vecteur central » ou « régulateur » que ne l'était l'ancien comité d'entreprise.

Cette transversalité peut être perçue également par certains élus, en particulier dans des grandes entreprises, comme une possibilité d'accéder à des informations et de gagner en coordination (volet qualitatif de l'enquête Syndex). « L'avantage du passage en CSE, c'est la mutualisation des informations : on a tous accès aux mêmes infos, c'est enrichissant ». « La fusion des missions au sein d'une seule instance permet d'éviter, dans une certaine mesure, des effets "ping pong" comme ceux qui consistent à renvoyer les questions CSE aux questions DP par exemple » (rapport Ires).

Mais cette transversalité apparaît aussi, à ce stade, comme une exigence supplémentaire pour ces élus, malgré les possibilités existantes selon la loi de recourir à l'expertise, à la formation ou aux informations disponibles dans les BDES. Alors que par le passé ils pouvaient se spécialiser dans le traitement de certains sujets (la santé/sécurité au travail, le traitement des questions individuelles ou encore les activités sociales et culturelles) par le choix d'un mandat dans une instance particulière, les nouveaux élus peuvent être sollicités sur plus de sujets à la fois techniques ou stratégiques dans l'instance unique, même si une répartition des sujets reste possible entre élus¹.

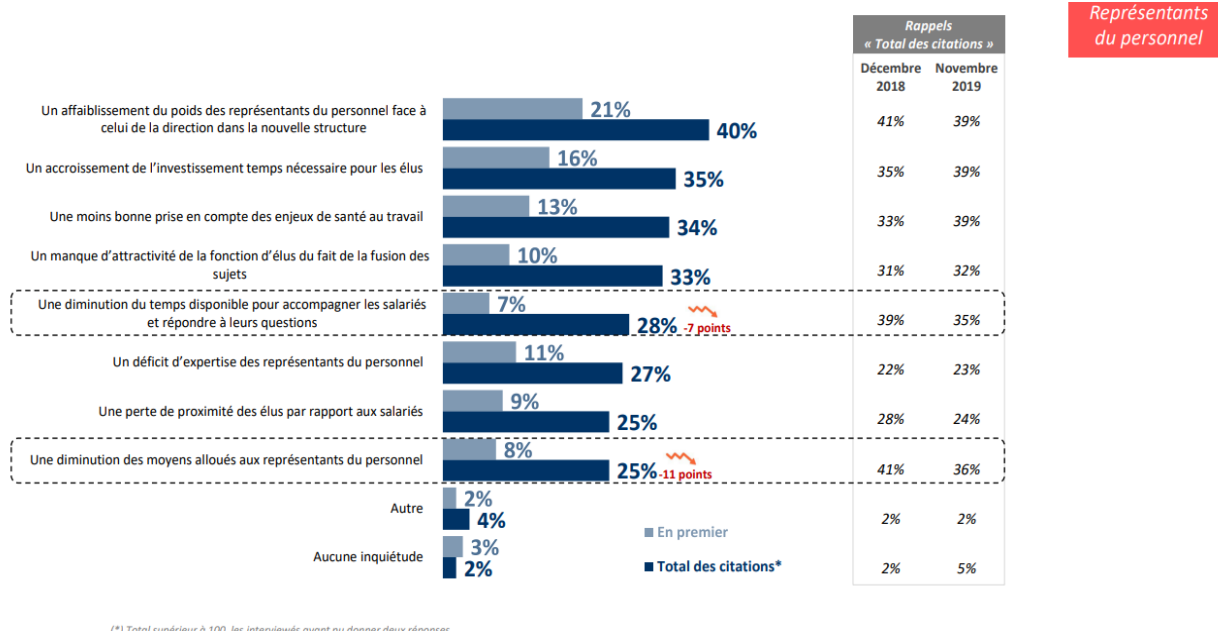
L'enquête Syndex réalisée à trois reprises depuis 2018² rend compte, après une première période de fonctionnement des CSE, de cette difficulté d'une maîtrise technique par une même personne de sujets plus nombreux et plus divers. Les réponses « un affaiblissement du poids des représentants du personnel face à celui de la direction dans la nouvelle structure », « un accroissement de l'investissement temps nécessaire pour les élus » et « une moins bonne prise en compte des enjeux santé au travail » restent en tête des réponses données, la réponse « un déficit d'expertise des représentants du personnel » est la seule qui progresse notablement.

¹ Cela a pu amener des salariés à ne pas vouloir se présenter dans une telle instance commune, ou à ce que les nouveaux mandats soient plus souvent occupés par d'anciens élus au CE que d'ex-représentants CHSCT ou délégués du personnel.

² En décembre 2018, en novembre 2019 et en mars 2021.

Graphique 3 – Résultats de l'enquête Ifop – Syndex

Question : Quelles sont vos principales inquiétudes vis-à-vis du CSE ? En premier ? Et ensuite ?



Lecture : 21 % des répondants (qui sont des représentants du personnel) ont cité un affaiblissement du poids des représentants du personnel face à celui de la direction dans la nouvelle instance comme première inquiétude vis-à-vis du CSE.

Champ : population salariée travaillant dans le secteur privé dans des entreprises de plus de 50 salariés.

Source : sondage Ifop pour Syndex, édition mars 2021 (questions posées en janvier et février 2021)

Cette contrainte est perçue aussi par les représentants des directions (volet qualitatif de l'enquête Syndex) : « le risque, c'est qu'on se retrouve avec des représentants moins préparés, c'est incontestable. C'est un vrai sujet pour nous aussi ».

L'enjeu de compétences face à cette exigence de transversalité existe tout autant du côté des représentants des directions, même s'il est moins mis en avant dans le cadre de la réforme des CSE que pour les élus. La capacité – et dans certains cas la volonté – d'articuler des registres relevant des conditions de travail, des relations salariales et des enjeux économiques de l'entreprise est un défi pour l'employeur, figure qui, excepté dans les petites et moyennes entreprises, implique en réalité différents interlocuteurs, des services RH – bien souvent principaux animateurs du dialogue – aux dirigeants en charge de la stratégie en passant par les responsables financiers et les directions opérationnelles de site, voire le management intermédiaire.

Cette nouvelle approche induite par les CSE d'un traitement conjoint et transversal de sujets multiples soulève des difficultés différentes selon les thématiques, difficultés qui

pouvaient préexister mais qui se renforcent pour les acteurs devant les traiter conjointement.

La maîtrise des questions économiques pose des questions spécifiques qui ne sont pas dues en soi aux ordonnances mais qui peuvent être renforcées dans un contexte d'instance unique et de traitement transversal des sujets. Elles nécessitent des compétences spécifiques et des formations techniques qui ne sont pas toujours accessibles aux élus. Elles posent aussi la question de l'accès à l'information sur la situation économique de l'entreprise, qui renvoie à la fois à la possibilité de mobiliser une expertise extérieure et aux difficultés d'utilisation des BDES (bases de données économiques et sociales) quand elles sont disponibles et alimentées. Ces contraintes peuvent aboutir à une concentration et à une centralisation des sujets économiques par un nombre limité d'élus, d'autant plus quand ces sujets sont traités au niveau central de l'entreprise (avec un risque de distanciation accrue avec les salariés). Ces questions renvoient donc à la fois au sujet de l'appropriation de ces nouvelles missions par les élus et de leur accès à la formation.

Le rapport *Les IRP face aux questions économiques*¹, publié en 2020, mentionne ces difficultés et souligne les questions de positionnement que cela peut soulever pour les élus : « Les ambiguïtés du passage d'un rôle de contrôle de la décision à l'implication dans la décision » et l'existence d'une « tension entre, d'une part, le rôle de contrôle de la décision économique prise par l'employeur et, d'autre part, celui de l'implication des syndicats dans les processus de décision notamment dans le cadre des négociations liées à la compétitivité de l'entreprise ». La question du traitement des questions économiques renvoie ainsi plus largement à la question du rôle des élus du personnel et de leur association aux discussions stratégiques de l'entreprise, par la prise en compte de leur avis exprimé dans le cadre du CSE, et, le cas échéant en application des dispositions relatives à la possibilité de mettre en place un conseil d'entreprise (voir Encadré 4 sur les conseils d'entreprise et la discussion sur la notion de « codétermination »²).

Dans les PME étudiées par Lyon-2, le traitement des questions économiques et stratégiques reste très faible, en raison de difficultés pour les élus de disposer des informations nécessaires de la part des directions et, dans certaines configurations, d'une

¹ Tainturier P., Thobois P. et Bourguignon R. (2020), *Les Institutions représentatives du personnel face aux questions économiques*, IAE Paris/Ires/CFDT, septembre. Cette étude a été réalisée sur la base d'entretiens avec des représentants de salariés et d'employeurs dans sept entreprises (PME et grandes entreprises) et des représentants de structures syndicales extérieurs aux entreprises et cabinets d'experts.

² Voir aussi le rapport de recherche de l'UPEC (conclusion) qui distingue rationalisation formelle du dialogue social et rationalisation matérielle « qui viserait à donner à ses protagonistes davantage de prises sur les transformations économiques et sociales (et qui) demeure aujourd'hui largement en germes, tant l'essentiel des transformations paraissent relever soit de l'information-consultation, soit de la décision unilatérale ».

distance importante entre les IRP et les lieux effectifs de décision sur ces questions stratégiques. Cette faible articulation des enjeux stratégiques, économiques et sociaux n'est pas nouvelle, mais le constat fait dans ces entreprises est que la densification de l'ordre du jour dans les nouvelles instances peut renforcer cette difficulté, en ne permettant pas l'approfondissement de certains sujets qui restent traités de façon trop formelle. Cependant ces questions économiques ne relèvent pas formellement des prérogatives des entreprises de moins de 50 salariés.

Pour les questions santé et sécurité au travail, la suppression des CHSCT en tant qu'instance autonome et son remplacement¹ le cas échéant par des commissions de santé sécurité et conditions de travail (qui désormais émanent du CSE et n'ont plus la personnalité morale et juridique²) a suscité également des inquiétudes fortes lors de la création des CSE.

En termes de couverture des salariés par des instances spécifiques sur ces questions santé et sécurité, celle-ci était en baisse en 2019 par rapport à la période antérieure aux ordonnances, y compris pour les entreprises de 300 salariés ou plus (pour lesquelles la création d'une telle commission est obligatoire) (voir Encadré 2 *supra*). Mais ces données doivent être considérées avec prudence et surtout complétées par celles concernant l'année suivante (qui seront disponibles en 2022), pour vérifier si la baisse de couverture des salariés est avérée, car une part des CSSCT n'a pu être mise en place qu'en 2020. Il convient de préciser également qu'en l'absence d'instance spécifique, les élus des CSE comptent parmi leurs prérogatives une mission générale en matière de santé, sécurité et conditions de travail.

La logique des ordonnances a été de confier aux négociateurs d'entreprise une grande latitude dans la façon de structurer, au travers des commissions du CSE, dont la CSSCT, le traitement et l'articulation de différentes thématiques, comme pour les représentants de proximité. Latitude dont les négociateurs se sont semble-t-il peu emparé, ce qui peut donner lieu à des instances dont le rôle reste à définir et à préciser (rapport Ires). L'une des difficultés est de définir l'articulation de ces commissions avec le CSE : elles peuvent avoir un rôle utile de préparation des débats en amont (mais avec un risque de répétition dans les deux instances) ou une plus grande autonomie et latitude d'action (mais avec le

¹ Avant les ordonnances de 2017, la désignation d'un CHSCT, par les représentants du personnel élus, était obligatoire dans les entreprises de 50 salariés ou plus. En vertu des ordonnances de 2017, le CSE, mis en place dans les entreprises de 11 salariés et plus reprend les attributions des anciens CHSCT. Dans les entreprises de 300 salariés ou plus, une commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) doit être créée (ainsi que dans certains établissements présentant des risques particuliers tels que ceux classés « SEVESO »).

² Les CSSCT sont des commissions du CSE. Elles ne peuvent donc pas directement ester en justice, ni faire appel à un expert, compétences qui relèvent du CSE.

risque que ces questions soient marginalisées hors du CSE). « Pour nombre de représentants du personnel, le passage du CHSCT à la CSSCT représente une perte de pouvoir et d'autonomie dans le traitement des questions SSCT et impose aux élus de solliciter le CSE pour voir les sujets pris en compte. Tandis que du côté des directions, la suppression des CHSCT permet d'être plus efficace dans le traitement des questions HSCT avec moins de « blocages ». Des directions interrogées dans le rapport UPEC soulignent également que le fonctionnement en commission de la CSSCT, moins formalisé que l'ancien CHSCT (notamment car il n'y a plus de vote et de procès-verbaux), permet de préparer les sujets avant leur traitement en CSE, facilite les échanges et rend plus fluide l'examen des dossiers.

Le périmètre des CSSCT peut changer par rapport aux anciens périmètres des CHSCT. Dans les entreprises étudiées par l'Ires (et rapport UPEC), le nouveau périmètre est plus large et correspond parfois à un nouveau découpage avec des CSSCT sur des bases géographiques ou par métier (p. 83). Ce changement de périmètre soulève la question pour les élus du manque de proximité avec les salariés.

Dans les PME étudiées par Lyon-2, non soumises à l'obligation de créer une CSSCT, le traitement de ces questions de santé et sécurité reste difficile pour les élus. Les constats qui avaient été faits au sein des CHSCT demeurent vrais avec les CSE : le traitement de ces sujets est souvent formel, technique, normatif et simplement dans une logique informative descendante, sans qu'une réflexion soit menée sur les situations de travail et l'organisation de celui-ci. Ce constat est la plupart du temps ancien et antérieur à la création des CSE, mais la nouvelle organisation, y compris dans les entreprises ayant fait le choix de créer des CSSCT, n'a pas apporté d'amélioration sur ce point. D'autant que dans ces entreprises étudiées, les élus siégeant désormais en CSE sont plus souvent des anciens élus de CE qui ont moins d'intérêt et d'expertise pour ces sujets que les anciens élus des CHSCT.

Une transversalité qui induit un renforcement de la professionnalisation et des exigences nouvelles pour les élus

Cette transversalité se traduit aussi par une concentration des missions et des moyens sur quelques élus, avec une « professionnalisation » de ceux-ci. Au cours de ce premier mandat, dans les entreprises étudiées par l'Ires, le constat est fait, conformément à l'objectif d'une instance unique et transversale, d'élus titulaires très investis et qui concentrent l'ensemble des missions, alors que par le passé les rôles se distribuaient plus entre les élus des CE et les anciens délégués du personnel « qui déchargeaient les élus du CE de toute une série de tâches quotidiennes ». Parmi ces élus fortement engagés et qui concentrent les moyens (notamment grâce aux possibilités de mutualisation des heures) émergent en particulier les secrétaires de CSE qui jouent de plus en plus un rôle clé, notamment en maîtrisant l'ordre du jour de l'instance. Selon l'Ires, dans ces grandes

entreprises « on assiste à un net renforcement des structures pyramidales de la représentation du personnel avec au sommet les délégués syndicaux centraux, ensuite les secrétaires de CSE et membres du secrétariat, puis les autres élus titulaires et enfin les représentants de proximité ou les délégués syndicaux chargés en particulier de remonter les questions individuelles et collectives ». Les élus consacrent alors plus de temps aux instances et à leur préparation et de fait moins de temps aux salariés (rapport Ires). Cette professionnalisation des élus a tendance également dans les grandes entreprises à renforcer le rôle des organisations et des délégués syndicaux.

Le rapport UPEC questionne également ce sujet de la professionnalisation des représentants du personnel, en soulignant qu'il s'agit d'une question ancienne mais renouvelée avec le fonctionnement des CSE. Les élus font état d'un ressenti du travail plus exigeant, plus lourd et plus complexe et par ailleurs d'une difficulté à préciser les compétences nouvelles requises par ces nouveaux mandats. « Le constat avancé est celui d'un manque de temps, couplé à des moyens jugés insuffisants pour pouvoir réaliser correctement et pleinement le travail demandé. Dans ces situations, les représentants du personnel estiment ne pas pouvoir tout faire et devoir « faire du tri » entre les dossiers et les sujets ». Dans les PME étudiées par la recherche Lyon-2, « les représentants du personnel [qui pour beaucoup se sont d'abord engagés uniquement sur la question de la gestion des activités sociales et culturelles] découvrent une fois qu'ils sont élus l'importance et la complexité du travail nécessaire à la réalisation des missions attribuées au CSE ». Ils expriment des contraintes de différents ordres : une tension entre la nécessité d'assurer au mieux son mandat de représentation et la nécessité d'assurer son travail dans des conditions acceptables par sa hiérarchie¹, par ses collègues et par soi-même. Et par ailleurs, une difficulté liée à la relation avec les salariés : « difficultés d'accès aux situations de travail, manque de méthodologie de recueil et d'analyse des ressentis des salariés » et difficulté à transformer des questions individuelles en enjeux collectifs. Pour ceux qui ne sont pas de nouveaux élus, ces tensions existaient auparavant mais ont été renforcées selon eux par le champ plus large attribué au CSE et parfois par un sentiment de manque d'utilité et de légitimité lié à de nouvelles instances dont le rôle est mal identifié (dans des PME où le CSE remplace le délégué du personnel par exemple).

Ce sentiment de complexification du rôle des élus s'accompagne aussi, selon les représentants du personnel, de difficultés pour recourir à l'expertise, dont les règles de financement ont été modifiées avec une participation accrue du CSE. Ainsi, par exemple,

¹ Les ordonnances travail prévoient un entretien de début de mandat pour les représentants du personnel, à leur demande, avec leur employeur, portant sur les modalités pratiques d'exercice de son mandat en entreprise au regard de son emploi portant sur les modalités pratiques d'exercice de ce mandat (art. L. 2141-5 du code du travail).

le rapport CES (post-enquête *Reponse 2017*¹) note un moindre recours à l'expertise dans plusieurs des entreprises étudiées, ce qui est perçu comme une diminution des ressources et de l'accompagnement pour les élus. Dans le rapport Lyon-2, les accords étudiés (environ 300 accords de PME ETI de la région Auvergne-Rhône-Alpes) renvoient en général uniquement aux dispositions du code, sans prévoir de moyens supplémentaires.

Cette technicisation du rôle des RP peut avoir une autre conséquence redoutée par les élus, sur **l'attractivité des mandats électifs**. Plusieurs rapports mentionnent ces difficultés renforcées pour les élus et les représentants syndicaux de recruter de nouveaux salariés lors du renouvellement des instances, la charge de travail et le niveau d'exigence paraissant trop élevés, dans un contexte de discrimination syndicale perçue ou réelle². De ce point de vue, la suppression de la possibilité pour les suppléants de participer aux réunions (donc de se former sur leurs missions) est régulièrement mise en avant par les élus comme un facteur de démotivation des suppléants et de difficultés de recrutement de nouveaux élus (rapports Ires, UPEC), et ce malgré les dispositions prévoyant que les suppléants soient également destinataires des ordres du jour des réunions.

Lors du premier cycle d'élections des CSE, y compris dans des situations où le nombre de siège diminue, le taux de renouvellement des élus, même s'il ne peut être mesuré globalement pour l'instant, a été semble-t-il assez important. D'après l'enquête Syndex, les personnes interrogées mentionnent des équipes mixtes composées d'anciens et de nouveaux représentants pour 67 % des cas, des équipes fortement renouvelées pour 23 % des cas et des équipes restées à l'identique pour 10 % des cas. Ce taux de renouvellement interroge dans un contexte de contraction du nombre de mandats et pose la question du devenir des anciens élus dont le mandat n'a pas été renouvelé.

Les monographies mettent en avant l'épuisement – renforcé par la crise mais existant aussi par ailleurs – et le découragement de nombre d'élus, certains se mettant en retrait de leur fonction et d'autres démissionnant explicitement en cours de mandat, dans les grandes entreprises comme dans les PME.

La question du renouvellement des instances pour le deuxième mandat des CSE sera un enjeu important.

¹ Thévenot N. (coord.) (2021), *Entreprises « éclatées » et périmètre de la représentation collective*, Rapport d'études, n° 09, Dares, septembre.

² Bourdieu J., Breda T. et Pecheu V. (2021), *Étudier les représentants du personnel pour mieux comprendre les relations de travail et les conditions du partage de la valeur ajoutée*, Rapport d'études, n° 013, Dares, septembre.

3.3. La question majeure de la proximité encore non résolue

La fusion des instances – et donc la fusion des anciennes attributions des délégués du personnel et des CHSCT avec celles du comité d'entreprise – et leur centralisation, associées à une « professionnalisation » des élus, font de la gestion de la proximité et du lien entre les instances et les salariés des enjeux majeurs, actuellement non résolus dans certaines entreprises, y compris quand le sujet a fait partie de la négociation initiale.

Dans l'enquête Syndex, quand on interroge les représentants du personnel sur leurs inquiétudes vis-à-vis du CSE, 25 % d'entre eux (total des citations) mentionnent « une perte de proximité des élus par rapport aux salariés » (contre 28 % en 2018 et 24 % en 2019).

Dans les monographies se pose en particulier la question de la prise en charge des réclamations individuelles et collectives, anciennement du ressort des délégués du personnel et qui relèvent désormais des prérogatives des CSE. Des dysfonctionnements ou difficultés liés à cet exercice ont motivé la réforme et la suppression du statut de délégué du personnel. Mais le fonctionnement des nouveaux CSE, l'organisation de leurs réunions et leurs ordres du jour contraints ne permettent souvent pas, selon les élus, d'y répondre de façon satisfaisante. La prise en charge de ces questions se trouve alors transférée hors du CSE, vers les représentants de proximité ou des commissions spécialisées, quand ils existent. Ailleurs, et là encore s'ils sont présents, ce sont plutôt les délégués syndicaux qui prennent en charge ces questions.

Un faible recours aux représentants de proximité

Pour répondre à ces enjeux, les ordonnances ouvrent la possibilité de créer des représentants de proximité mais uniquement par accord¹, et en laissant toute latitude sur la définition de leur rôle, de leurs moyens et de leur fonctionnement.

Entre septembre 2017 et décembre 2019, le constat est fait que les partenaires sociaux se sont peu saisis de ce dispositif : seuls 2 142 accords de mise en place de représentants de proximité sont repérés par le rapport IRERP-CSO. Parmi les CSE mis en place par accord², seuls 25 % environ de ces accords instaurent également des représentants de proximité. Cette relative absence des représentants de proximité peut s'expliquer par

¹ Plus précisément, le code du travail précise qu'un accord qui détermine le nombre et le périmètre des établissements distincts (art. L. 2313-2) peut mettre en place des représentants de proximité (art. L. 2313-7 al. 1). Ce qui pose la question d'une entreprise qui voudrait créer, par exemple en cours de mandat, des représentants de proximité sans avoir conclu ce type d'accord et de la possibilité de le faire par un autre type d'accord. L'équipe du projet IRERP-CSO n'a pas trouvé, au moment du dénombrement dans la phase initiale, d'accord de mise en place de représentants de proximité *sui generis* (qui ne soit ni un avenant à un accord relevant de l'art. L. 2313-2, ni une partie de cet accord).

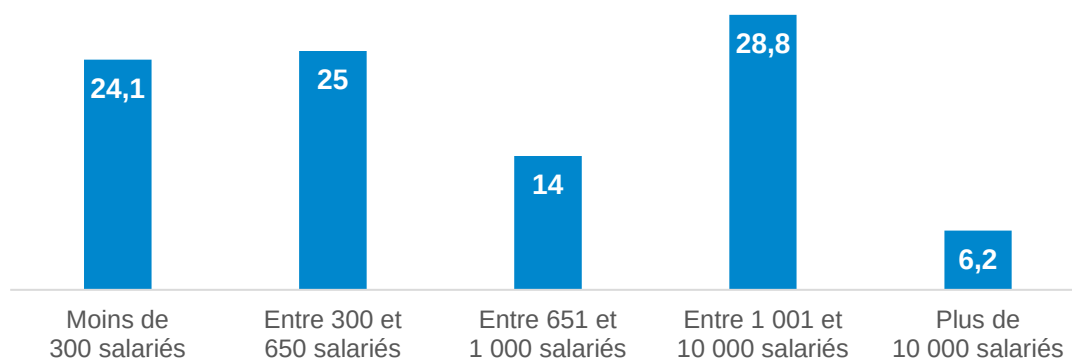
² Voir Encadré 1 sur dénombrement des accords CSE.

plusieurs éléments. La pertinence de la création de représentants de proximité et de l'utilité de cet échelon se posent d'abord différemment selon la taille des entreprises mais aussi son organisation (par exemple, selon le nombre d'établissements et le fonctionnement plus ou moins centralisé de l'entreprise).

Ensuite, plusieurs motifs peuvent être aussi identifiés : le refus de l'entreprise (pour éviter notamment de reconstituer l'ancienne fonction de délégué du personnel), le souhait des négociateurs de gérer autrement la question de la proximité et parfois le souhait de mettre en place ces représentants plus tardivement après avoir établi un bilan du fonctionnement du ou des CSE dans l'entreprise et selon les besoins.

La création des représentants de proximité passe nécessairement par accord. Dans 78 % des cas, les accords sont signés à l'échelle de l'entreprise, par des délégués syndicaux¹, avec le plus souvent une durée d'application indéterminée. Logiquement, les représentants de proximité se retrouvent principalement dans de grandes entreprises, avec tout de même presque un quart des accords signés dans des structures comptant moins de 300 salariés.

Graphique 4 – Répartition des accords mettant en place des représentants de proximité selon les effectifs des unités signataires (en %)



Lecture : 24 % des accords de mise en place de représentants de proximité ont été signés dans des unités rassemblant moins de 300 salariés.

Champ : accords de mise en place de représentants de proximité enregistrés et publiés par l'administration au 31 décembre 2019.

Source : échantillon d'accords de mise en place de représentants de proximité, apparié à la Base statistique des accords d'entreprises, Rapport IRERP-CSO

Les principaux secteurs d'activité dans lesquels sont introduits des représentants de proximité sont l'administration publique, la santé humaine et l'action sociale, l'industrie manufacturière, les activités spécialisées, scientifiques et techniques, le commerce et les

¹ Les organisations syndicales ont des taux de signature similaires, toujours au-dessus de 60 %.

transports. Parmi ces secteurs, certains sont déjà caractérisés par une forte activité conventionnelle comme l'industrie manufacturière. Toutefois, d'autres secteurs sont surreprésentés dans les accords de mise en place de représentants de proximité en comparaison de leur part dans le nombre d'accords collectifs d'entreprise en 2018 et 2019 : c'est le cas pour la santé humaine et l'action sociale, l'administration publique, les transports et l'hébergement-restauration.

Différents types de représentants de proximité qui font ressortir différentes conceptions de la proximité

Ce nouveau mandat se caractérise avant tout par un éclatement des situations – en termes de moyens, périmètres, attributions, degrés de formalisation, etc. – dont il est tout de même possible d'extraire différents types de représentants de proximité.

Le premier correspond en réalité à un type d'accords qui instaurent des représentants de proximité mais ne donnent aucune précision quant aux prérogatives, moyens et conditions de mise en place de ce nouveau mandat, dont les modalités sont laissées à l'informalité des relations quotidiennes en entreprise.

Le deuxième type fait apparaître des représentants de proximité conçus comme compléments ou relais au CSE, des « super-élus »¹ mis en place au niveau des établissements distincts, dont le mandat est parfois cumulé avec celui d'élus et qui disposent de peu voire pas d'heures de délégation mais de prérogatives larges comparables à celles d'un élu CSE, avec qui l'accord prévoit des liens sans qu'il y ait nécessairement de réunions avec la direction.

Troisièmement, les représentants de proximité peuvent être pensés comme des correctifs à la centralisation de la représentation du personnel, dans la volonté de recréer les anciens délégués du personnel, sans qu'ils disposent de la même autonomie (instaurés à des niveaux plus restreints que le ou les CSE², leurs prérogatives et parfois leur nombre reprennent ceux des anciens délégués du personnel, mais sans heures de délégation – ou très peu – ni réunions avec les directions).

Enfin, un dernier type traduit une nouvelle approche de la représentation du personnel, dans laquelle les représentants de proximité constituent des mandats spécialisés dans le traitement de telle ou telle problématique et disposent d'une certaine souveraineté dans une chaîne de dialogue social où s'articulent de façon sophistiquée les échelles locale et centrale de l'entreprise. Ce dernier type de représentant de proximité disposant souvent

¹ Voir le rapport Ires, partie 2.

² Ce cas de figure se retrouve dans 69 % des accords.

de moyens étendus est mis en place dans toute l'entité et exerce son mandat sur un périmètre plus restreint que celui du CSE.

Avec ces façons multiples d'introduire les représentants de proximité, ce sont différentes conceptions de la proximité qui ressortent : géographique (pensée en termes de périmètres de représentation avec des représentants de proximité mis en place au même niveau ou à un niveau plus restreint qu'une autre instance comme le CSE), relationnelle (une attention particulière est portée au taux de couverture des salariés de ce nouveau mandat, bien qu'il soit souvent très élevé avec dans 40 % des cas un représentant de proximité pour 100 salariés), ou encore fonctionnelle (les prérogatives reflètent les problématiques quotidiennes des salariés, avec environ la moitié des accords qui attribuent aux représentants de proximité des missions spécifiques, qui peuvent ou non se coupler avec celles observées le plus souvent de santé et sécurité et de traitement des réclamations individuelles ou collectives).

Si environ 76 % des accords prévoient des heures de délégation pour les représentants de proximité, le constat global reste celui de la faiblesse des moyens (si on compare avec un mandat d'élu ou de celui d'un ex-délégué du personnel) – avec des crédits d'heures mensuels faibles (25 % des accords qui en octroient, prévoient moins de 5 heures mensuelles). De plus, presque un quart de l'ensemble des accords ne prévoit pas d'heures de délégation. Aux alentours des deux tiers des accords ne mettent pas à disposition des représentants de proximité des moyens de communication avec les salariés, la même proportion ne prévoit aucune formation et n'évoque pas de liberté de circulation. Beaucoup d'accords se caractérisent donc par une relative imprécision sur les moyens ou les attributions des représentants de proximité. La figure de ces derniers est ainsi largement tributaire de ce qu'en font les acteurs qui l'investissent, avec au premier rang les organisations syndicales. De plus, la formalisation des fonctions des représentants de proximité ne garantit pas la mise en œuvre efficace ou tout du moins satisfaisante pour les acteurs de ce nouveau mandat : pas de candidat à la fonction, difficulté à trouver son rôle face à la direction, difficulté à établir un lien avec les salariés, organisation du travail qui complique la prise d'heures de délégation pourtant autorisées, etc. Ainsi, si la santé et la sécurité font partie des prérogatives des représentants de proximité dans 81 % des accords, les représentants de proximité sont absents de la gestion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 de manière quasi systématique dans les analyses monographiques menées, alors même que cette crise a exacerbé les enjeux de proximité auxquels font face les représentants du personnel.

Les autres façons de gérer la proximité

Le dispositif des représentants de proximité n'est pas la seule option possible pour appréhender la question de la proximité. D'autres formes de prise en charge ont pu être pensées (rapports IRERP, CSO, Ires) :

- création des commissions spécifiques (sur les réclamations individuelles et collectives par exemple) ;
- des référents hygiène et sécurité ;
- des stratégies de composition des listes par les organisations syndicales pour assurer une représentation équilibrée des sites ou catégories professionnelles ;
- dans certains cas, le recours aux nouvelles technologies de communication (réseaux sociaux notamment) qui permet d'assurer une proximité à distance.

Dans les grandes entreprises s'est posée en particulier la question de la poursuite ou de la création de commissions avec des interrogations sur leur rôle et leur articulation avec les CSE. Ces commissions ont pu être considérées par les directions comme un enjeu important pour approfondir les débats, traiter des aspects techniques, dégager des positions communes, afin de traiter les sujets concernés plus rapidement et plus efficacement en CSE. Selon les témoignages des acteurs concernés, cette volonté initiale ne garantit pas pour autant un bon fonctionnement : dans de nombreux cas étudiés (UPEC), la mise en place est laborieuse, le niveau des engagements des acteurs variable et les commissions peuvent être un enjeu dans les relations intersyndicales (notamment pour leur composition). La question de l'articulation entre ces commissions et le CSE n'est pas réglée, le travail de coordination entre instances obligatoires et facultatives est une charge de travail importante, que n'a pas fait totalement disparaître la fusion des anciennes instances. Le rapport de l'Ires constate que dans les grandes entreprises étudiées, le nouveau système de représentation du personnel, avec différents niveaux (CSE central/ CSE d'établissements et commissions à différents niveaux) est parfois finalement très complexe, malgré l'objectif initial de simplifier les instances.

Ces différentes formes de dialogue de proximité sont inventées avec un degré d'institutionnalisation variable (d'une instance formelle à un traitement au fil de l'eau avec le management). Ce moindre formalisme – avec en particulier la suppression des registres de questions écrites – pose des difficultés selon les élus pour pouvoir rendre compte de leur mission et assurer leur légitimité. Du côté des directions, on souligne que les nouvelles formes de gestion de la proximité (notamment les représentants de proximité) ont permis de supprimer le formalisme des anciennes réunions de délégué du personnel.

Une prise en charge des questions de proximité qui concourt à redéfinir et à renforcer le rôle des délégués syndicaux

La fusion des instances et la suppression du rôle spécifique des délégués du personnel peut aboutir aussi dans les entreprises où ils sont présents à redéfinir et à renforcer le rôle des délégués syndicaux. Selon le rapport de l'Ires, le délégué syndical apparaît comme une « figure centrale en progression ». D'une part parce que, lors de la négociation, des

moyens supplémentaires ont pu être attribués au droit syndical alors que les moyens des instances étaient en diminution, et d'autre part parce qu'en l'absence d'instance localisée, les délégués syndicaux se chargent, dans ces grandes entreprises, d'organiser la remontée des informations de terrain. Le rapport IREPS-CSO souligne que le rôle des organisations syndicales se trouve renforcé d'une part par le fait que la réduction du nombre de mandats se traduit par une concentration de ceux restants sur des anciens élus souvent syndiqués et d'autre part par le fait que les réseaux militants (anciens représentants du personnel, militants syndicaux, etc.) se retrouvent à pallier l'absence de représentants de proximité sur le terrain, pour servir de relais entre représentants et salariés, en s'appuyant sur leur expérience et leur formation syndicale, mais sans moyens spécifiques ni statut de salarié protégé.

Encadré 4 – Le conseil d'entreprise

En alternative au CSE, les ordonnances de 2017 créent le conseil d'entreprise (CE). Collectif élu par les salariés, ses prérogatives sont équivalentes à celles d'un CSE (information-consultation sur les mêmes sujets). Il est en charge de la négociation et de la signature d'accords collectifs dans l'entreprise. Il peut aussi valider ou invalider les décisions de l'employeur sur certains thèmes (déterminés *ex ante* par voie conventionnelle, avec *a minima* celui de la formation professionnelle), par la procédure d'avis conforme. Le dispositif vise en particulier les TPE-PME, dans l'esprit d'une rationalisation des instances représentatives du personnel, d'un élargissement du statut de négociateur dans l'entreprise à d'autres personnes que le délégué syndical, souvent absent de ces structures, et d'une meilleure implication des salariés dans la gouvernance de l'entreprise, voire d'une « codétermination » comparable au *Betriebsrat* allemand.

À la fin de l'année 2020, seule une petite vingtaine d'entreprises – principalement des PME – se sont dotées d'un conseil d'entreprise¹. Ce faible recours s'explique en partie par le fait que le principal attrait du CE – la fusion des instances représentatives du personnel – est déjà rendu obligatoire par les ordonnances de 2017 avec le passage des CE au CSE. De même, en l'absence de délégué syndical, il est possible dans les petites entreprises de faire ratifier les textes par référendum directement auprès des salariés. D'autres pistes d'explication à ce faible recours résident dans la faible incitation pour les employeurs à négocier avec un collectif d'élus – dont la question des compétences n'est pas réglée par les ordonnances –, et dans leur faible appétence pour la codétermination en général,

¹ Les premiers éléments sur les conseils d'entreprises esquissés ici se fondent sur [une enquête menée par Christian Thuderoz en novembre 2020](#) fondée sur l'analyse des 17 accords de mise en place d'un conseil d'entreprise repérés et sur la conduite d'entretiens dans 9 des entreprises concernées.

mais aussi dans la faible propension des délégués syndicaux à renoncer à leur monopole de négociation sans contrepartie ou compensation offerte par les ordonnances.

Issues de secteurs variés, les entreprises ayant choisi ce dispositif se caractérisent par une pratique régulière de la concertation avec les représentants du personnel, la présence de personnes ayant une appétence pour le dialogue social, qui souhaitent gagner en autonomie vis-à-vis de l'accompagnement de la branche professionnelle ou de l'autorité publique (en période de crise sanitaire notamment). L'entreprise y est pensée comme une communauté que priorisent les délégués syndicaux (lorsqu'ils existent) par rapport à la fédération militante. Les accords – signés à parts égales par le CSE ou des délégués syndicaux – sont souvent identiques d'une entreprise à l'autre et rappellent plus un règlement intérieur qu'un dispositif négocié : les moyens mis à disposition des élus du CE sont très limités et les clauses ne se concentrent que sur leurs devoirs, sans contrepartie du côté employeur. Dans la plupart des cas, le conseil d'entreprise n'est ainsi pas pensé comme les prémisses d'une codétermination. L'avis conforme concerne très majoritairement le thème obligatoire (la formation professionnelle) et, dans deux cas, l'égalité femmes-hommes. Il prend de fait la forme d'une procédure de validation de la décision de l'employeur en lieu et place d'une association des élus aux processus de décisions. De plus, le conseil d'entreprise ne semble pas avoir dynamisé la pratique de négociations collectives formalisées aboutissant à une plus grande signature d'accords.

Ainsi, trois ans après l'adoption des ordonnances, les conseils d'entreprises n'apparaissent pas comme l'instance privilégiée dans les TPE-PME. Ils ne semblent pas non plus s'inscrire dans une démarche de codétermination. Au-delà de ce constat, de nombreuses interrogations relatives à une certaine ambiguïté du dispositif persistent : articulation entre la procédure d'avis conforme et la négociation collective, rôle de l'employeur qui préside le CE mais négocie également avec l'instance, compétences et formation des élus en tant que négociateurs, sans appui d'une organisation syndicale, inscription dans les ordonnances d'un thème obligatoire pour l'avis conforme (la formation professionnelle) plutôt qu'une liste de thèmes à négocier au niveau de l'entreprise, peu de place laissée à l'expérimentation dans le code du travail, etc.

3.4. Le rôle des CSE pendant la crise du Covid

Comme le soulignait le précédent rapport du comité, la crise sanitaire a constitué une mise à l'épreuve directe des CSE, conçus pour traiter des questions de santé et sécurité au travail en lien avec les enjeux économiques. D'autant que cette crise est survenue alors que beaucoup de CSE venaient d'être créés.

Encadré 5 – Dispositions sur le dialogue social en période d'état d'urgence sanitaire

Le développement de la visioconférence pour les réunions du CSE et les négociations collectives a été encouragé pendant la période d'état d'urgence sanitaire. Il était possible de réunir le CSE et ses commissions en visioconférence, en conférence téléphonique ou par le biais de la messagerie instantanée sans limitation (disposition en vigueur jusqu'au 30 septembre 2021). Le CSE avait la possibilité, à majorité des représentants appelés à siéger à la réunion, de s'opposer à la visioconférence si l'employeur y a déjà au recours au moins trois fois et au plus tard 24 heures avant le début de la réunion, pour l'information et la consultation sur certains thèmes (procédure de licenciements collectifs, mises en œuvre d'un accord de performance collective, d'un accord de rupture conventionnelle collective ou du dispositif spécifique d'activité partielle). La signature des accords collectifs peut se faire par un dispositif de signature électronique. Du 3 mai 2020 au 23 août 2020, les délais de consultation du CSE ont été raccourcis pour les décisions de l'employeur ayant « pour objectif de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid¹ ».

Les règles régissant la tenue de campagnes digitalisées mais aussi la communication syndicale en général ne sont pas modifiées dans la période. L'accès des représentants du personnel à l'intranet de l'entreprise reste encadré par l'article L. 2142-6 du code du travail qui dispose que les diffusions d'informations syndicales peuvent être prévues par accord d'entreprise. À défaut d'accord, les organisations syndicales constituées dans l'entreprise depuis au moins deux ans peuvent mettre à disposition des salariés des publications et des tracts sur un site syndical accessible à partir de l'intranet de l'entreprise. Les communications syndicales sur la messagerie électronique restent cependant soumises à l'autorisation de l'employeur en l'absence d'un accord d'entreprise précisant le contraire.

Différents sondages (voir annexe 5) réalisés pendant la crise ont mis en avant un fort niveau de sollicitation des élus qui a pu néanmoins varier selon la nature des entreprises (selon notamment l'impact de la crise sur la continuité de leur activité) et selon les phases de la crise². Pour les répondants à l'enquête de l'Anact³ (qui sont des représentants de

¹ Le 19 mai 2021, alors qu'elles n'étaient plus applicables, le Conseil d'État a annulé ces dispositions, considérant que le gouvernement n'était pas habilité à modifier les délais d'information et de consultation du CSE.

² Les différents sondages ou enquêtes qualitatives mentionnées ici sont évidemment à prendre avec précaution, leur méthodologie ne garantissant pas la plupart du temps une représentativité statistique.

³ Anact (2021), *Impact de la crise sanitaire sur le dialogue social et les relations sociales*, mai.

l'employeur pour 15 % et des représentants du personnel pour 81 %, dans le secteur public et le secteur privé), les réunions entre représentants du personnel et la direction se sont poursuivies à un rythme plus soutenu qu'avant la crise pour 44 %, au même rythme qu'avant pour 36 % et à un rythme moins soutenu pour 18 %. Les élus tout comme les représentants des directions ont eu globalement le sentiment que leur charge de travail a augmenté pendant cette période. Pour faire face à cette sollicitation, une majorité des répondants indique que des moyens techniques ont été mis à disposition par l'entreprise mais ils indiquent aussi très majoritairement qu'il n'y a pas eu de ressources complémentaires attribuées pour maintenir le lien avec le personnel ou d'assouplissement des heures de délégation.

Cette sollicitation s'est faite ou bien dans le cadre des instances officielles, ou bien dans des réunions informelles ou des structures *ad hoc* créées pour gérer la crise et pour gagner en souplesse. Elle s'est souvent produite dans des entreprises où le CSE avait peu d'antériorité et où une partie des élus étaient nouveaux et démarraient un premier mandat, ce qui a pu imposer un apprentissage accéléré de leur rôle et des difficultés de transmission entre anciens et nouveaux élus. Pour certains élus non préparés à l'ampleur de leur mission (et qui parfois ont fait leur première réunion en visio ou par téléphone), cela a pu provoquer un découragement voire un désengagement (également pour les suppléants peu ou pas associés)¹.

En raison de la crise sanitaire, les sujets de santé et sécurité au travail ont trouvé au sein du CSE – ou dans les CSSCT quand elles existent – une importance nouvelle. Selon l'enquête de l'Anact, la réévaluation des risques professionnels et la mise à jour du DUERP ont été traitées pour près de la moitié des répondants. Plus largement, toujours selon cette enquête, les sujets traités portaient d'abord sur le plan de continuité d'activité et son suivi, les ajustements de l'organisation du travail à la crise, les modalités de télétravail, les situations des personnes vulnérables et les rémunérations.

Si les élus ont été fortement sollicités, la question de la nature de cette sollicitation peut être posée. Concrètement, là aussi, les pratiques sont hétérogènes. Dans l'enquête qualitative de Syndex, qui évoque un sentiment de faire « front commun », il ressort des entretiens qu'il a pu s'agir plus souvent d'informations données aux élus que d'une véritable association des instances, à travers notamment des consultations qui ont eu lieu *a posteriori* (comme autorisé par les dispositions d'urgence). Dans les entreprises de taille moyenne, il y a pu y avoir *a contrario* une augmentation des décisions unilatérales de la part des directions (notamment sur la mise en place du télétravail ou de l'activité partielle). Dans le rapport UPEC, certaines directions de très grandes entreprises considèrent que

¹ Interrogés en janvier 2021 pour l'enquête Syndex (voir [annexe 6](#)), les représentants du personnel se disent alors fatigué pour 62 % (total des citations), inquiet pour 53 % et déterminé pour 43 %.

la période a permis de faire l'expérience d'un dialogue « partenarial », relativement « inédit », avec des échanges moins conflictuels et des acteurs qui ont « joué le jeu », ont partagé les analyses et solutions. Un point de vue partagé par certains représentants du personnel. Mais dans les grandes entreprises, le contexte a pu inciter à un renforcement de la centralisation du dialogue social, comme le soulignent les auteurs du rapport CMH dans le cadre des post-enquêtes *Reponse 2017*¹. Le rapport du CSO – dans le même cadre des post-enquêtes *Reponse 2017* – constate lui, dans les entreprises étudiées, que si l'on observe un maintien de relations institutionnalisées là où elles existaient déjà avant la crise, on remarque plutôt un délaissement des instances représentatives du personnel là où elles étaient déjà précaires avant la crise.

Cette plus forte sollicitation s'est accompagnée de nouveaux modes de communication, en raison notamment des périodes d'interruption d'activité ou de télétravail pour certaines entreprises, avec un mixte de réunions en visioconférence, audioconférence ou présentiel. Les bilans tirés de l'usage de ces nouveaux outils sont contrastés. Ces outils ont présenté de nombreux avantages pour permettre des échanges rapides dans les situations d'urgence : moins de contraintes d'agenda notamment pour les entreprises multi-sites, possibilité d'adapter la durée des réunions plus facilement, diminution des coûts pour les directions, plus de participants disponibles, des discussions perçues comme plus pragmatiques, plus directes, plus rapides et permettant des échanges plus faciles entre élus et direction. Mais des difficultés sont également soulignées par les élus : des difficultés pour préparer entre eux ou échanger pendant les réunions, une moindre possibilité d'interpellation des directions, des discussions en bilatéral plus difficiles, des perceptions qui peuvent être brouillées par l'absence de langage corporel et pour certains un sentiment d'isolement qui peut aboutir à une démotivation.

Si cet usage de nouveaux outils a permis de maintenir des échanges dans les différentes phases de crise entre élus et direction, ils ont eu moins d'effets pour compenser les difficultés à communiquer entre élus et salariés. Selon les acteurs ayant répondu à l'Anact (p. 32), les temps d'échange et de coordination ont diminué entre élus et personnel pour 33 %, sont restés stables pour 32 % et ont augmenté pour 28 %. L'enquête de Syndex note que la moindre présence sur le terrain, sur les lieux de travail ou dans les permanences des élus n'a pu être compensée, selon les élus, par un usage plus important de moyens de communication, la possibilité d'utiliser les mails des salariés restant notamment très limitée par les directions. Pendant la crise, la communication vers les salariés a plutôt émané des directions ou de l'encadrement.

¹ Les auteurs de deux monographies dans de grandes entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication notent pendant cette période une « captation du dialogue social au sommet de l'entreprise ». Voir Dupuy C. et Simha J. (2021), « [Le dialogue social en entreprise en temps de pandémie](#) », CNAM-CEE, novembre.

Au final, selon l'enquête de l'Anact, 56 % des répondants considèrent que les relations sociales au sein de leur structure sont restées stables, identiques à ce qu'elles étaient avant, 36 % qu'elles se sont dégradées et 9 % qu'elles se sont améliorées. Selon l'enquête Syndex, pour l'avenir, 56 % des représentants du personnel estiment que la crise ne va rien changer au dialogue social dans l'entreprise. Les salariés interrogés sont moins nombreux à le penser (45 %).

Néanmoins, il est trop tôt pour dire si la crise a changé la nature et les pratiques du dialogue social (et notamment dans quelle mesure l'usage des nouveaux outils sera pérennisé¹).

Globalement, les salariés semblent avoir une perception plutôt positive sur le fonctionnement du dialogue social pendant la crise, qui pourrait avoir un effet plus largement sur leur perception des nouvelles instances. Selon l'enquête Syndex, 60 % des salariés interrogés sont satisfaits de l'accompagnement par le CSE pendant la crise, 27 % ne le sont pas et 13 % ne « savent pas ».

Plus largement, le baromètre Cevipof² auprès des salariés rend compte d'une perception positive du dialogue social en progression, même si les avis négatifs restent majoritaires. En 2021, 31 % des répondants (contre 19 % en 2018) considèrent que le dialogue social en général fonctionne bien et 69 % (81 % en 2018) qu'il ne fonctionne pas bien. Quand on pose la question de la perception du dialogue social « dans votre entreprise », 51 % répondent qu'il existe mais n'est pas efficace (49 % en 2018), 27 % qu'il existe et est efficace (21 % en 2018) et 22 % qu'il n'existe pas (30 % en 2018). Néanmoins, pour 60 % (61 % en 2018) le dialogue social reste « une chose trop compliquée » et pour beaucoup il existe encore une forte méconnaissance des nouvelles instances (voir les monographies Lyon-2 sur PME). Dans les petites entreprises, le CSE – et ses missions – est peu identifié par les salariés et quand il l'est, c'est d'abord pour ses missions « œuvres sociales et culturelles », plus que pour les autres et notamment ses missions relatives à la santé et à la sécurité au travail.

3.5. Le besoin de formation

Les difficultés rencontrées pendant la crise ont pu renforcer des besoins d'accompagnement des différents acteurs, qui s'exprimaient déjà auparavant. Le premier besoin est que du temps soit laissé aux acteurs de terrain pour réussir à faire fonctionner ces nouvelles instances et trouver les correctifs nécessaires (y compris par la voie d'expérimentation). Il s'agit ensuite d'un besoin de formation pour les représentants du

¹ Observatoire du dialogue social (2021), « [E-dialogue social. Phénomène conjoncturel ou nouvelles pratiques durables ?](#) », Fondation Jean-Jaurès, octobre.

² Voir Cevipof/Sciences Po, [Baromètre du dialogue social](#).

personnel qui doivent prendre en charge de nouvelles missions mais également pour les encadrants ou responsables RH qui doivent organiser et accompagner ces évolutions.

Un point de convergence de l'ensemble des travaux monographiques et des remontées qualitatives concerne l'inquiétude sur la capacité des élus à assurer leur mandat au regard de la somme de savoirs et de compétences que l'on attend d'eux. Le renouvellement significatif des profils des élus, peut-être moins souvent inscrits dans un parcours syndical militant, accroît cette difficulté, qui s'exprime par un sentiment de formation insuffisante.

Dans les entreprises où le CSE amène effectivement une modification du fonctionnement des instances, il rend les missions de ses membres plus exigeantes. Or si quelques dispositions (voir ci-dessous) sont prévues sur ce sujet dans les ordonnances, le renforcement de l'accompagnement en termes de formation est encore à construire.

Ce besoin d'accompagnement a pu être renforcé par la crise du Covid et la sollicitation renforcée qui l'a accompagnée. Dans l'enquête de l'Anact, à la question « quels sont, selon vous, vos besoins pour améliorer le dialogue social au sein votre structure ? » les trois réponses qui arrivent en tête sont : « écoute, dialogue, échanges et communication » pour 15 %, « reconnaissance, prise en compte des acteurs du dialogue social » pour 12 % et « des formations » pour 11 %.

Encadré 6 – Les moyens de formation des représentants à la lumière des ordonnances de 2017

Aux droits à formation existants et notamment révisés par la loi Travail de 2016 – « congé de formation économique, sociale et syndicale » (CFE2S¹), « droit à la formation en santé, sécurité et conditions de travail des élus » et « formation économique des membres du CSE des entreprises de 50 salariés et plus » notamment lorsqu'ils prennent un mandat (financée par le CSE) – s'ajoutent désormais deux aménagements issus des ordonnances :

– le maintien automatique par l'employeur du salaire lors du congé de formation économique, sociale et syndicale, là où auparavant ce maintien n'était pas systématique, le syndicat devant en faire la demande (pour un maintien total ou seulement partiel) et remboursant l'employeur par la suite. Cela ne concerne pas le coût de la formation en elle-même, les salariés exerçant des fonctions syndicales

¹ Devenu à l'issue de la loi climat et résilience de 2021, le congé de formation économique, sociale et **environnementale** et de **formation** syndicale, sans modification de moyens associés.

pouvant bénéficier d'une prise en charge totale ou partielle de leurs frais de formation par des subventions d'État versées aux organismes de formation.

– l'extension du droit à la formation en santé, sécurité et conditions de travail à l'ensemble des élus au CSE, au lieu d'être réservé à ceux qui comme dans le système précédent exerçaient des fonctions au CHSCT (et délégué du personnel en l'absence de CHSCT). Ces jours de formation demeurent cependant déduits des droits à congé de formation économique, sociale et syndicale.

Depuis 2016, les acteurs de la négociation collective (les salariés et les employeurs ou leurs représentants) peuvent aussi recourir aux « formations communes au dialogue social » (art. L. 2212-1 du code du travail). Ces formations peuvent être intégrées au plan de développement des compétences de l'entreprise afin d'en faire bénéficier salariés et employeurs. Pour les salariés, elle peut s'inscrire dans le cadre du congé de formation économique, sociale et syndicale, mais uniquement auprès des centres de formation listés dans l'arrêté du 2 janvier 2019. (Pour les employeurs, elles peuvent être financées par les fonds d'assurance formation de non-salariés ou par les Opcv dans les cas prévus par le décret n° 2017-714 du 2 mai 2017).

Les capacités de dialogue et de négociation des représentants du personnel et des directions de ressources humaines sont ainsi mises sous tension. Les besoins de compétences et de formation au dialogue social prennent une nouvelle ampleur, entre connaissance et savoir-faire. Les compétences attendues de ces acteurs sont en effet nombreuses et diverses. Des savoirs « techniques » tout d'abord, et ce dans de multiples registres : juridiques pour maîtriser le nouveau cadre légal de représentation et de négociation ; économiques et financiers pour gérer les questions et débats stratégiques, mais aussi sanitaires, sociaux ou organisationnels s'agissant de traiter les questions SSCT.

Ensuite, ces compétences sont pratiques et relationnelles s'agissant d'animer des réunions ou une négociation, convaincre, communiquer ; « comportementales » s'agissant de la capacité d'écoute, d'empathie, de décryptage et de prise de recul avec ses interlocuteurs.

Tendance lourde, la formation est d'abord technique à caractère juridique du fait de la succession de réformes cumulant des normes et obligations qui nécessitent du temps pour être ingérées... et digérées. Ce qui répond à une demande des salariés et des responsables RH, en raison de l'évolution constante et rapide des règles, mais ce qui peut aussi amplifier le caractère « procédurier » des relations de travail. On s'intéresse d'abord aux procédures, aux règles juridiques de la négociation, ainsi qu'aux objets du dialogue,

aux thèmes de négociation et pas vraiment à la méthode du dialogue (comment s'écouter ? comment dialoguer ?).

L'approche juridique du dialogue social est nécessaire mais réductrice. Quelle part reste-t-il pour des formations générales permettant aux acteurs du dialogue social de comprendre les évolutions technologiques, économiques, sociétales et environnementales, dans un contexte où ces différentes dimensions doivent être appréhendées conjointement ?

Quelle place effective par ailleurs pour « le savoir être », ce qui rejoint la formation d'animation de projet, de gestion de personnalité et du dialogue social, qui concerne les personnes expertes du dialogue social mais également tous les cadres de l'entreprise ?

L'ampleur de l'accès à la formation des élus du personnel est mal connue. Il est difficile de savoir à quel point les dispositifs déployés par les organisations syndicales couvrent une part importante des élus et représentants syndicaux, au regard des besoins. On ne dispose d'aucun outil de suivi des efforts de formation des élus et syndiqués, que ce soit par les entreprises, les syndicats ou l'administration du travail. Les organisations syndicales font mention de difficultés permanentes à former et de la tentation des entreprises de former par elles-mêmes les élus en choisissant l'offre et en conditionnant le financement. Une offre de formation sur le dialogue social tend également à se développer hors organisation syndicale, à laquelle les représentants du personnel des CSE des PME qui ne sont pas syndiqués et les directions d'entreprise sans syndicats sont plus directement confrontés.

Pour les élus des PME, le recours à la formation est encore plus difficile à identifier, mais vraisemblablement il s'agit d'une tendance faible. L'accès à la formation pour eux est particulièrement difficile, notamment pour une question de temps disponible et de conciliation entre activités liées au mandat et activités professionnelles. Globalement, le manque de formation renvoie aussi souvent à un sentiment partagé d'inutilité et d'incompréhension des enjeux du dialogue social. Recueillir les points de vue de leurs collègues, les analyser et les synthétiser en une position ou une revendication à porter devant la direction sont des exercices qui ne leur sont également pas familiers.

Du côté des employeurs, la question des compétences et de la formation au dialogue social se pose tout autant mais en des termes différents.

L'idée même de formation des dirigeants au dialogue social n'est pas évidente, quand ce n'est pas un impensé¹. Il n'existe pas vraiment de cadre légal visant à la formation des employeurs, les dispositions existantes ne visant que les salariés. Par exemple, les

¹ On peut noter par exemple que dans la ventilation des fonds de l'AGFPN, il n'existe aucun montant fléché pour les organisations patronales au titre de la mission 3 relative à la formation au dialogue social.

formations que la CPME propose pour ses adhérents sont des formations spécifiques portant uniquement sur les prud'hommes, le secourisme ou des formations RH très généralistes.

Le savoir-faire en matière de dialogue social est en partie renvoyé soit à une faculté « naturelle » du dirigeant, à son expérience ou éventuellement à une connaissance acquise par le biais du milieu patronal (réseau personnel, clubs et associations d'employeurs, éventuellement fédérations professionnelles). Dans les TPE-PME, la connaissance juridique en matière de dialogue social va être le fait de l'expert-comptable ou juridique, éventuellement d'un interlocuteur de la branche. Dans les grandes et moyennes entreprises, l'idée est plutôt qu'il s'agit d'une compétence que l'entreprise acquiert par le marché : les salariés sont recrutés pour des postes qui impliquent d'avoir une compétence *ex ante* en dialogue social et négociation collective. Lorsque l'on recrute un directeur des relations sociales ou humaines alors qu'il existe des délégués syndicaux ou CSE, ces cadres sont recrutés pour leurs compétences en la matière, soit acquises par leur formation initiale (étude juridique de droit social ou ressources humaines), soit durant leur expérience professionnelle.

En revanche, s'agissant des compétences requises, elles sont en partie les mêmes, notamment la connaissance de la législation sur la négociation collective et le CSE. Avec les évolutions législatives très régulières qui bouleversent le paysage juridique, il faut assurer une formation continue qui passe par des organismes de formation professionnelle classiques, par des consultants ou par les fédérations patronales ou autres associations de dirigeants. Un enjeu important pour ces acteurs tient à la rédaction de leurs accords collectifs et à leur qualité juridique pour écarter des risques de contentieux.

Au sein de cette offre globale de formation figurent aussi désormais des « formations communes ». Elles ont été promues par le rapport Combrexelle (2015) qui soulignait la nécessité « d'élaborer une pédagogie de la négociation collective démontrant le caractère nécessaire de celle-ci dans un contexte concurrentiel ». À l'instar de ce qui se fait au Québec, il s'agit d'une pédagogie de la négociation commune aux entreprises et aux syndicats, où la négociation est enseignée comme une technique et une méthode, chacun restant ensuite bien évidemment libre de ses options syndicales. Les négociateurs, tant du côté des syndicats que des employeurs, doivent disposer de connaissances techniques, mais la formation des acteurs doit également porter sur les aspects sociaux et économiques ainsi que sur la pratique de la négociation. L'objectif est notamment d'arriver à dépasser l'image d'un dialogue social conflictuel, peu collaboratif, qui colle à la France notamment au travers de différentes enquêtes internationales¹.

¹ Telles que celles du World Economic Forum, ou dans une certaine mesure celle d'Eurofound qui soulignent le déficit de coopération.

De ce projet, un dispositif de formation commune a progressivement été structuré depuis 2016 avec les partenaires sociaux autour d'un cahier des charges et un système de référencement élaboré sous l'égide de l'INTEFP.

Le déploiement de ces formations communes semble encore limité. Si l'offre se structure et se développe par le référencement, elle a du mal à trouver sa demande. Le rapport 2020 de Format Dialogue au sein de l'INTEFP ne rend compte d'aucun chiffrage sur le nombre de bénéficiaires. Certes les années 2016-2019 ont été des années de mise en place, d'expérimentation de la méthode, et l'année 2020 avec la crise du Covid n'a pas favorisé leur déploiement. Une réflexion sur la concrétisation des principes notamment sur la base de retours d'expérience semble cependant nécessaire, en particulier pour comprendre pourquoi on se heurte à cette limite dans la mise en œuvre de ces formations communes.

4. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation

Les différentes études qualitatives convergent pour montrer que le fonctionnement des nouveaux CSE est encore très loin d'être stabilisé. D'autant plus dans les entreprises qui sont elles-mêmes en évolutions et en mutations permanentes. La situation est aussi très variable selon que les CSE ont été mis en place avec ou – le plus souvent – sans accord spécifique. Dans les grandes entreprises où la création d'un CSE a fait l'objet d'un accord, des adaptations sont déjà recherchées soit par la renégociation des accords initiaux, soit lors d'autres négociations (par exemple sur la QVT), soit enfin dans la pratique. La tension entre la centralisation des instances pour permettre une « rationalisation » de leur fonctionnement et un besoin de proximité pour prendre en compte au bon niveau les attentes des salariés est un enjeu majeur qui peut être source de tensions importantes, pour les directions comme pour les organisations syndicales. L'enjeu de simplification du fonctionnement des instances reste aussi souvent posé ou renouvelé. Dans les plus petites entreprises, alors que la réforme est encore récente et que l'appropriation a pu être fortement perturbée par la crise sanitaire, la mise en place des CSE a pour l'instant peu modifié la situation antérieure et des interrogations persistent sur la portée des modifications relatives au fonctionnement de ces instances.

Les évolutions du rôle des représentants du personnel et les difficultés afférentes, en matière de complexification du mandat, de besoins d'acquisition de compétences et d'accompagnement (notamment par la formation) soulèvent également de fortes inquiétudes sur l'attractivité de ces mandats et sur leur futur renouvellement, dans un

contexte démographique de vieillissement des élus¹ et plus généralement de crise de la représentativité.

Ces difficultés peuvent aussi prolonger des interrogations déjà présentes par le passé et plus globales sur la nature de leur rôle. Dans les entreprises analysées, le rôle de porte-parole revendicatif des salariés semble concurrencé par une logique de gestion des représentants du personnel, d'abord attendus comme canaux de remontée d'informations du terrain pour les instances centrales et de relais pour une information descendante.

De nombreux travaux académiques restent à effectuer pour mieux appréhender l'évolution des nouvelles instances, notamment dans un contexte de crise et de post-crise sanitaire. Parmi les questions à instruire, en particulier celles-ci :

- l'évolution et le renouvellement du nombre de CSE et l'exploitation de la base MARS (qui sera disponible en 2022) pour affiner l'analyse de l'effet du passage en CSE sur la couverture des salariés et des entreprises, en fonction de la taille des entreprises (notamment des petites et moyennes), leurs secteurs d'activité ou autres caractéristiques (part d'emplois cadres par exemple) ;
- l'analyse autant que possible de la structure de la représentation issue des élections et le nombre de mandats ;
- les pratiques des entreprises avec CSE sans accord ;
- les pratiques de valorisation des compétences des élus ;
- à plus long terme, l'analyse de la renégociation des accords de CSE et les dynamiques de renouvellement des élus sur les prochains mandats ainsi que les évolutions ou ajustements dans le fonctionnement des CSE, notamment les réponses finalement mises en œuvre concernant la gestion de la proximité, de la transversalité et de l'articulation des différents mandats.

¹ « D'une manière générale, les représentants du personnel sont en moyenne plus âgés que l'ensemble des salariés : 65 % ont entre 40 et 59 ans, contre 54 % pour l'ensemble des salariés. Seuls 6 % des RP ont moins de 30 ans, contre 17 % des salariés ». Voir Pignoni M. T. (2019, « [Les représentants du personnel dans l'entreprise : des salariés comme les autres ?](#) », *Dares analyses*, n° 2019-002, janvier.



CHAPITRE 2

LA NÉGOCIATION : QUEL DÉVELOPPEMENT DE LA DÉCENTRALISATION ?

1. Des accords collectifs d'entreprises plus nombreux, en lien avec de nouvelles modalités de conclusion des accords

1.1. Les objectifs de la réforme

L'un des objectifs premiers de la réforme des ordonnances est d'accélérer un mouvement, déjà initié par plusieurs réformes antérieures (voir annexe 6), pour donner plus de place à la négociation collective dans l'élaboration de la norme, et en particulier à la négociation d'entreprise.

Les ordonnances précisent le champ de répartition de l'élaboration de la norme entre la loi, la négociation de branche et la négociation d'entreprises. En outre, les ordonnances ont également redéfini ce qui relève des dispositions d'ordre public qui s'imposent à tous et des dispositions supplétives qui ne s'appliquent qu'en l'absence d'accord.

Les objectifs sont formulés ainsi dans l'étude d'impact du projet de loi d'habilitation. Il s'agit de « mettre un point d'arrêt à la tentation inflationniste de réguler la relation de travail à un niveau trop éloigné des besoins des salariés et des entreprises, en confiant aux acteurs de l'entreprise, au plus près du terrain, la responsabilité de déterminer eux-mêmes, par voie d'accord d'entreprise, les règles régissant cette relation. »

Outre un champ élargi de thématiques pour l'entreprise qui a désormais la primeur pour négocier sur tous les sujets, sauf ceux réservés aux branches (voir paragraphe suivant sur la négociation de branche), les négociateurs d'entreprises ont également la possibilité de négocier sur l'organisation du dialogue social dans l'entreprise, en déterminant par accord collectif le fonctionnement des instances, la périodicité et le contenu des négociations obligatoires et des consultations et d'adapter la BDES selon les spécificités de l'entreprise.

Pour « encourager les acteurs de terrain à définir les normes garantissant la performance sociale et économique », les ordonnances élargissent aussi les possibilités de conclure des accords dans les entreprises, y compris en l'absence de délégués syndicaux. Dans les entreprises de moins de 11 salariés ou de 11 à 20 salariés, en l'absence de membres élus de la délégation du personnel du CSE, l'employeur peut proposer aux salariés la ratification d'un texte qui est validé si les deux tiers des salariés l'approuvent lors d'une consultation.

Enfin, le principe de l'accord majoritaire a été généralisé à tous les accords le 1^{er} mai 2018. Si l'accord n'atteint pas les 50 % requis mais recueille la signature d'organisations syndicales représentant au moins 30 % des suffrages exprimés, les organisations syndicales signataires ou désormais aussi l'employeur peuvent demander la consultation des salariés afin de valider l'accord. Celui-ci doit être approuvé à la majorité des suffrages exprimés.

1.2. La négociation collective d'entreprise après les ordonnances au prisme des différents types d'accords conclus

L'analyse de la dynamique de négociation collective pré/post réforme des ordonnances peut en partie être éclairée à partir du dénombrement des textes qui en sont issus, c'est-à-dire des « accords collectifs » au sens large. Cette analyse quantitative, tributaire de multiples facteurs (voir Encadré 7), permet d'identifier des tendances globales sur ce que produit le dialogue social dans sa composante la plus formalisée, mais ne rend évidemment pas compte qualitativement de ce qui se passe dans les entreprises pour aboutir à ces accords ni de la manière dont ils sont mis en œuvre, et *a fortiori* de ce qui peut se passer dans celles qui n'y parviennent pas.

Pour apprécier cette dynamique au regard des ordonnances, même si aucun lien causal ne peut être strictement établi, l'exercice qui suit :

- mobilise les données les plus récentes, consolidées et quasi définitives issues de la base des accords d'entreprise du ministère du Travail, pour pouvoir apprécier directement l'évolution effective du nombre d'accords signés durant une année civile donnée (indépendamment de leur date effective de dépôt et d'enregistrement)¹ ;

¹ Les données fournies par la Dares sont issues d'une extraction de la base des accords en août 2021, ce qui permet d'avoir des chiffres définitifs pour les années 2014-2019 et quasi définitifs pour 2020. Les données présentées ici sont donc un peu plus exhaustives et comparables dans le temps, année 2020 comprise, que celles utilisées annuellement dans les Bilans de la négociation collective (le bilan portant sur 2020 publié en juillet 2021 reposait sur des données provisoires au 31 décembre 2020). De ce fait, les résultats présentés ici diffèrent quelque peu de ceux présentés dans ces bilans annuels.

- procède par étape en partant d'un indicateur central qui reflète le noyau dur de la négociation collective, à savoir les accords d'entreprise et avenants conclus avec des délégués syndicaux ; en creux, il s'agit de s'interroger sur l'impact global des ordonnances, dans toute sa complexité, sur la négociation au sens le plus classique et sur la place qu'y occupent les délégués syndicaux. Puis on élargit la focale aux accords conclus avec des représentants élus du personnel (élus CE-DUP-DP puis CSE) voire avec des salariés mandatés pour appréhender la dynamique de ce type de négociation que les ordonnances ont pu favoriser ; enfin on examine la dynamique des textes ratifiés à la majorité des deux tiers des salariés¹, dispositif également étendu par les ordonnances. *In fine*, cette démarche doit permettre de bien faire la différence entre les accords conclus selon ces modalités et la masse non négligeable de textes relevant plutôt de décisions unilatérales de l'employeur (par exemple dans le cadre de plans d'action sur un sujet précis ou de dispositifs permettant à l'employeur de mettre en place unilatéralement un accord d'intéressement dans une petite entreprise couverte par un accord de branche)² ;
- cette décomposition est croisée avec une analyse spécifique des accords et textes issus d'entreprises de moins de 50 salariés, cible spécifique des ordonnances afin de faciliter la production de normes conventionnelles par le dialogue social.
- elle porte sur le champ des accords et avenants hors thématiques exclusivement consacrées au champ de l'épargne salariale (plan d'épargne, intéressement, participation) car ces derniers, très nombreux, bénéficient déjà depuis longtemps de modalités dérogatoires (conclusion avec des élus, etc.) et leur dynamique est largement affectée par des mesures spécifiques ou des incitations parfois transitoires sans lien avec les ordonnances ;
- pour mettre en perspective la dynamique avant et après ordonnances, la période 2014-2020 est retenue, avec la nécessité de distinguer deux sous-périodes, l'une allant jusqu'en 2019, et correspondant à un contexte économique relativement stable de croissance en sortie de la crise financière, l'autre portant sur la période 2019-2020 marquée par la crise du Covid qui a nécessairement affecté les pratiques de négociation.

¹ Pour les entreprises de moins de 11 salariés ou de 11 à 20 salariés en l'absence de membre élu de la délégation du personnel du CSE.

² Il existe d'autres catégories de textes aux côtés des accords et avenants et décisions unilatérales : les PV de désaccords, les accords-cadres, les dénonciations d'accords, les adhésions et renouvellements tacites. Chacun de ces textes peut être signé soit par des délégués syndicaux, soit par des élus ou encore par l'employeur seul. Les premiers, significatifs en volume et adossés à des processus de négociations avortés (souvent dans le cadre de NAO), pourront être envisagés comme des indicateurs de négociation collective traditionnelle. Dénonciations et accords-cadres sont marginaux en volume, et les adhésions et renouvellements tacites sont plutôt relatifs à de l'épargne salariale.

Cette présentation diffère donc quelque peu de celle qui est faite dans les bilans de la négociation collective produits par le ministère du Travail chaque année et en particulier celui publié en juillet 2021 sur l'année 2020¹, mais demeure cohérente avec celui-ci en termes de tendance. Des éléments plus détaillés, année par année, figurent dans ces rapports auxquels nous renvoyons le lecteur, mais ceux-ci n'offrent pas la perspective pluriannuelle longue qui est ici privilégiée. Il est par ailleurs à noter que les données présentées ici couvrent l'ensemble du champ (hors secteur public) des entités (entreprises, associations, etc.) à même de négocier un accord au sens du code du travail.

Encadré 7 – Enjeux et limites du suivi de la négociation collective au travers du dénombrement d'accords collectifs

La dynamique de négociation collective telle qu'appréhendée au travers des accords et autres textes conclus dans les entreprises peut être observée via la procédure de dépôt des accords collectifs obligatoire auprès des services du ministère du travail, ce qui permet au ministère du travail d'en recenser le volume et certaines caractéristiques (voir [La Négociation collective en 2020](#) p. 207 pour la méthodologie). Les statistiques réalisées par la Dares sur les accords d'entreprise sont en cela tributaires de la stabilité du système d'information qui sous-tend ce dépôt, et d'éventuelles évolutions techniques en cours de période, ainsi que du passage à une dématérialisation totale du processus de déclaration mis en place en 2018, qui a réduit le délai entre date de signature des textes et leur disponibilité dans l'application. De façon plus générale, ce suivi peut être sensible à l'évolution du rythme de déclaration et d'enregistrement des accords, notamment lors de périodes telles que celle de la crise du Covid en 2020. Néanmoins le traitement de données consolidées et avec un recul de 6 mois permet, dans l'analyse qui suit, de neutraliser ces aléas.

Sont déposés une pluralité de textes relatifs à la négociation collective, mais de nature différentes : accords collectifs d'entreprise – ou avenants à des accords antérieurs – conclus avec des délégués syndicaux, PV de désaccord à l'issue de négociations infructueuses, accords ou avenants conclus avec des élus du personnel ou des salariés mandatés, et des « accords » issus de la ratification par les salariés d'un projet soumis par la direction dans les plus petites entreprises. À la marge, des textes encore plus éloignés du processus formel de négociation – décisions unilatérales et plan d'action – peuvent aussi être répertoriés, en particulier quand ils sont soumis à une obligation de dépôt. À cette diversité de natures de texte et de signataires s'ajoute une diversité de thématiques pouvant

¹ Direction générale du Travail (2021), [La Négociation collective en 2020](#), édition 2021.

relever de procédures de dialogue social plus ou moins spécifiques, comme pour tout ce qui relève de l'épargne salariale et de la protection sociale complémentaire.

Se mêlent bien souvent, dans la dynamique observée du nombre d'accords, de multiples facteurs. Certains relèvent de tendances longues (décentralisation de la négociation collective au sens large) et de succession de réformes, telles les ordonnances de 2017, modifiant durablement les conditions de négociation des accords. D'autres facteurs sont plus transitoires, car liés à des dispositifs publics créant une incitation spécifique – financière ou par une contrainte de délai – au dépôt d'accords sur des thématiques précises (cela peut être le cas par exemple de dispositifs de type « prime exceptionnelle exonérée », comme dans le cas de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2019, ou dans une certaine mesure l'obligation de mettre en place le CSE avant fin 2019). De tels dispositifs ne sont pas présents chaque année, et certains peuvent affecter significativement le volume d'accords une année donnée. Il semble opportun d'essayer, autant que possible, de distinguer ces éléments ponctuels pour bien apprécier ce qui peut relever de l'effet propre et durable des réformes modifiant la capacité générale à conclure des accords. Cette dissociation n'est pas toujours évidente, dès lors que ces dispositifs spécifiques s'appuient sur de nouvelles modalités d'accord préalablement ouvertes, et si les invitations à négocier sur différents registres se démultiplient sur un laps de temps donné.

La dynamique des accords conclus avec des délégués syndicaux

La conclusion d'accords collectifs avec des délégués syndicaux, qui a longtemps été la principale modalité prévue par la loi¹, reste la modalité centrale aujourd'hui. Si les accords conclus avec des interlocuteurs syndicaux ne concernent qu'une fraction des entreprises, et ne disent rien de la nature des échanges réellement à l'œuvre pour y parvenir ou de la qualité des compromis obtenus, suivre leur évolution quantitative dans le temps est ce qui permet en première approche de cerner la dynamique à l'œuvre dans le « cœur » de la négociation collective. Afin également d'essayer de percevoir ce qui relève autant que possible de modifications structurelles liées aux réformes – pas seulement les ordonnances de 2017 mais aussi les réformes successives de 2015 et 2016 – nous excluons dans un premier temps les accords relatifs à l'épargne salariale, plus volatiles et tributaires de mesures spécifiques telle la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) mise en place en 2019 ou des changements techniques relatifs à la réglementation de l'intéressement et des plans d'épargne salariale.

¹ Sauf exceptions concernant l'épargne salariale ou le temps de travail, voir plus loin.

La conclusion d'accords collectifs avec des délégués syndicaux est relativement stable jusqu'en 2016, puis suit une tendance légèrement à la hausse jusqu'en 2018 et connaît en 2019 une forte augmentation de l'ordre de près de 20 % (voir Graphique 5) pour approcher les 42 000 textes¹. Les accords abordant les thématiques « salaire et primes » et « temps de travail » sont globalement stables, ou en légère croissance de 2014 à 2018, puis connaissent une progression plus nette en 2019 pour la première thématique et 2020 pour la seconde. Le thème des « conditions de travail » connaît une croissance plus nette à partir de 2017 (possiblement en partie alimentée par les accords de télétravail et de droit à la déconnexion).

L'augmentation du nombre global d'accords conclus avec des délégués syndicaux depuis 2018 s'explique en grande partie par les textes relatifs aux instances représentatives du personnel et au droit syndical, dès 2018 et plus encore en 2019. Alors que ce registre concernait moins de 4 000 accords par an jusqu'à 2017, il s'élève à plus de 6 000 en 2018 et plus de 10 000 en 2019, pour revenir à un niveau « normal » en 2020. On peut directement associer ces variations, assez spécifiques à ces années, aux ordonnances du fait de la réforme visant à mettre en place un CSE avant fin 2019, qui a suscité des accords de prorogation des instances existantes puis de mise en place du CSE (8 600 estimés par l'IRERP en cumul 2018 et 2019) voire de réorganisation du dialogue social et du droit syndical. En 2019, la nette progression du thème « salaires et primes » est quant à elle en partie imputable à la signature d'accords relatifs liés au dispositif de prime exceptionnelle de 1 000 euros dite « PEPA » mis en place suite au mouvement des Gilets jaunes².

À l'inverse, les accords relevant de thématiques liées à l'emploi baissent continûment en volume jusqu'en 2018 (signe d'une amélioration de la conjoncture économique), puis progressent à nouveau légèrement (en lien éventuellement avec les accords de RCC ; voir Deuxième Partie, chapitre 3).

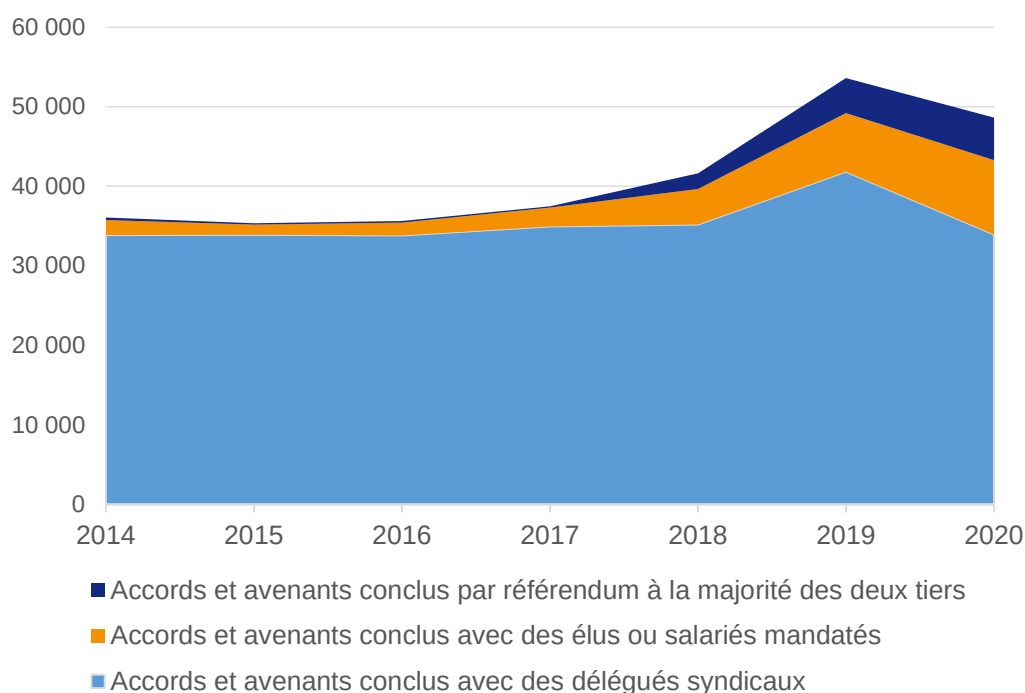
L'année 2020 est marquée par un repli net de la production d'accords d'entreprise conclus avec les délégués syndicaux. Mais cette baisse est en partie en trompe-l'œil : elle est surtout le fait de la chute des accords relatifs aux instances représentatives du personnel, les CSE devant être mis en place avant fin 2019. Certes le choc qu'a constitué la

¹ Y compris l'épargne salariale, le nombre de textes signés par des délégués syndicaux s'établit à près de 49 000 en 2019 (contre 42 000 environ en 2017 et 2018, et 40 800 en 2020).

² Dispositif conditionnant en 2019 l'exonération de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu au dépôt d'un accord conclu selon les différentes modalités offertes par les ordonnances ou par décision unilatérale. Le nombre exact de ces accords est difficile à estimer, ces accords et avenants étant répertoriés dans le sous-thème « système de prime ». Voir Direction générale du Travail (2020), *La Négociation collective en 2019*, p. 225. Le dispositif renouvelé en 2020 et 2021 a cependant évolué, rattachant plus explicitement cette prime à l'intéressement pour être exonérée jusqu'à 2 000 euros, mais à la seule décision de l'employeur jusqu'à 1 000 euros ; cela a suscité une progression des accords sur l'intéressement en 2020. Voir Direction générale du Travail (2021), *La Négociation collective en 2020*.

suspension ou le ralentissement d'activité dans de nombreux secteurs, qui a relégué au second plan un certain nombre de sujets traditionnels de négociation ou a retardé ces négociations, a pu contribuer négativement à la dynamique de négociation générale (difficulté opérationnelle à mener une négociation dans un contexte de confinement, de télétravail et contraintes sanitaires strictes). Néanmoins, si la thématique des « salaires et primes » recule, elle reste supérieure à 2018, et les thématiques liées au temps de travail et aux conditions de travail progressent, ce que l'on peut relier à la négociation de dispositifs d'accompagnement de la crise sanitaire (prise de congés, activité partielle notamment de longue durée, puis conditions de maintien ou de reprise d'activité cf. partie sur la négociation pendant la crise). En matière de conditions de travail, il s'agit de négociations en lien avec les commissions santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT), la médecine du travail et la politique de prévention, sur le télétravail (2 500 accords sur le télétravail ont été conclus en 2020) ou le droit à la déconnexion.

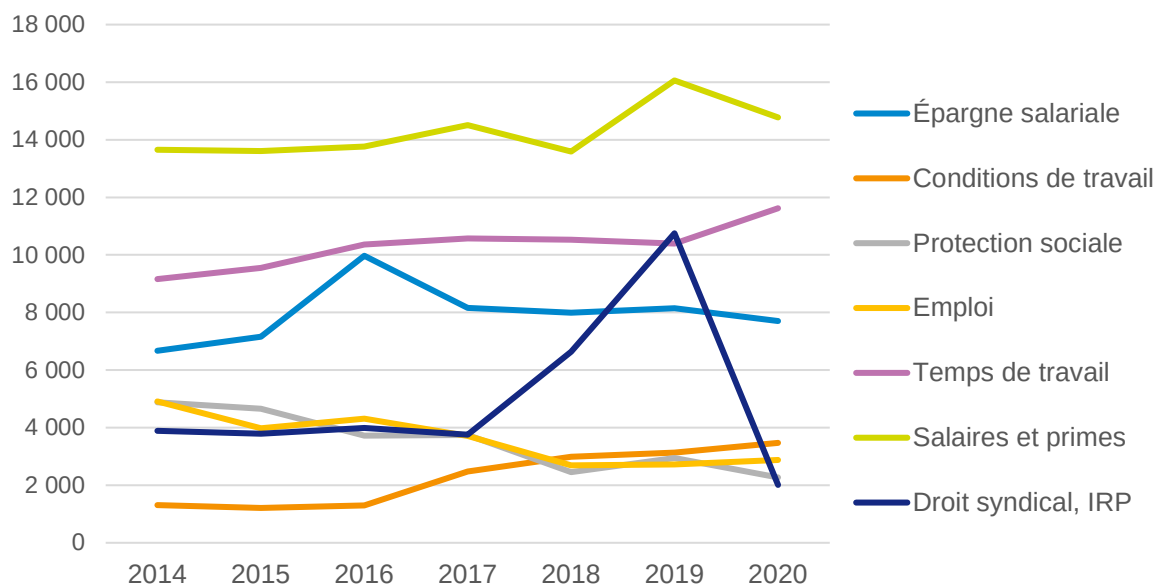
Graphique 5 – Nombre d'accords et d'avenants, hors épargne salariale, selon le mode de conclusion, 2014-2020



Lecture : en 2020, 33 960 accords et avenants ont été signés par un délégué syndical.

Source : Dares, base statistique des accords d'entreprise (données consolidées)

Graphique 6 – Nombre d'accords et d'avenants conclus avec des délégués syndicaux, selon le thème, 2014-2020



Lecture : en 2020, 2 880 textes traitant d'emploi ont été conclus par l'ensemble des unités déposantes.

Source : Dares, base statistique des accords d'entreprise (données consolidées, août 2021)

La dynamique de négociation « traditionnelle » d'accords collectifs avec les délégués syndicaux, suite aux ordonnances, a donc été favorisée par l'impact spécifique de la mise en place des CSE ou de la prime exceptionnelle puis de la crise du Covid, mais elle est aussi tirée tendanciellement par les thématiques du temps de travail et des conditions de travail.

Un approfondissement de ce constat consisterait à voir si la dynamique de négociation d'accords avec des délégués syndicaux résulte, notamment depuis 2017, plutôt d'une intensification de la négociation au sein des mêmes entreprises dans le temps – par un nombre plus important de négociations engagées ou une meilleure capacité d'aboutissement à des accords – ou d'un élargissement du champ des entreprises négociant des accords avec des délégués syndicaux. Les données sur les accords ne permettent pas clairement de répondre à cette question, même si l'on peut noter que sur le champ des entreprises de moins de 50 salariés, le nombre d'accords et d'avenants conclus avec des délégués syndicaux tend à baisser continûment jusqu'en 2018, puis à se stabiliser entre 2018-2020 (voir Encadré 8 sur les entreprises de moins de 50 salariés), ce qui pourrait laisser penser que l'accroissement global des accords avec des délégués syndicaux tient plutôt à une intensification de la négociation dans les entreprises plus grandes et une absence d'élargissement du champ des entreprises plus petites.

Des éléments d'éclairages partiels peuvent être trouvés dans les résultats de l'enquête Acemo DSE de la Dares en 2018 et 2019¹ (voir Première Partie, chapitre 1). La part d'entreprises de 10 salariés ou plus déclarant disposer d'un délégué syndical semble en repli en 2019, à 10,1 % alors qu'elle était stable voire progressait légèrement depuis 2012 (entre 11 % et 12 %). La part de salariés couverts par ces entreprises disposant d'une délégation syndicale fléchit de 59 % à 56,4 % entre 2018 et 2019. Parmi ces entreprises dotées de délégués syndicaux, celles déclarant avoir engagé au moins une négociation en 2018 est en léger recul par rapport à 2017 (84 %, en baisse de 2,5 points), mais cette proportion remonte en 2019 (88 %). Le taux d'aboutissement à au moins un accord parmi celles ayant négocié au moins une fois est en hausse depuis 2017 (92 % en 2019, soit 10 points de plus qu'en 2017, et dépassant le pic précédent de 2016)².

À noter qu'une partie de l'activité conventionnelle avec des délégués syndicaux peut aboutir non à un accord mais à un PV de désaccord, lequel doit aussi légalement être déposé. Entre 2017 et 2019, ce nombre de PV décroît, de 3 440 à moins de 3 000, puis remonte en 2020 à 3 150. Cette baisse traduirait-elle une moindre « conflictualité » des négociations avant crise, et en 2020 un regain de difficultés autour de négociations plus difficiles à faire aboutir ? Difficile en l'état d'interpréter de telles fluctuations annuelles. De plus amples analyses sur le contenu de ces PV pourraient éclairer notamment l'impact des réformes sur la capacité à faire aboutir des négociations, notamment en raison de la généralisation du vote majoritaire.

À côté de cette première forme de négociation la plus classique avec des syndicats se développent des négociations aboutissant à des accords ou avenants conclus avec des élus du personnel, au sein des CE / DUP, voire des DP, et plus récemment avec les représentants au CSE, en particulier dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Encadré 8 – La négociation dans les entreprises de moins de 50 salariés : un regard croisé

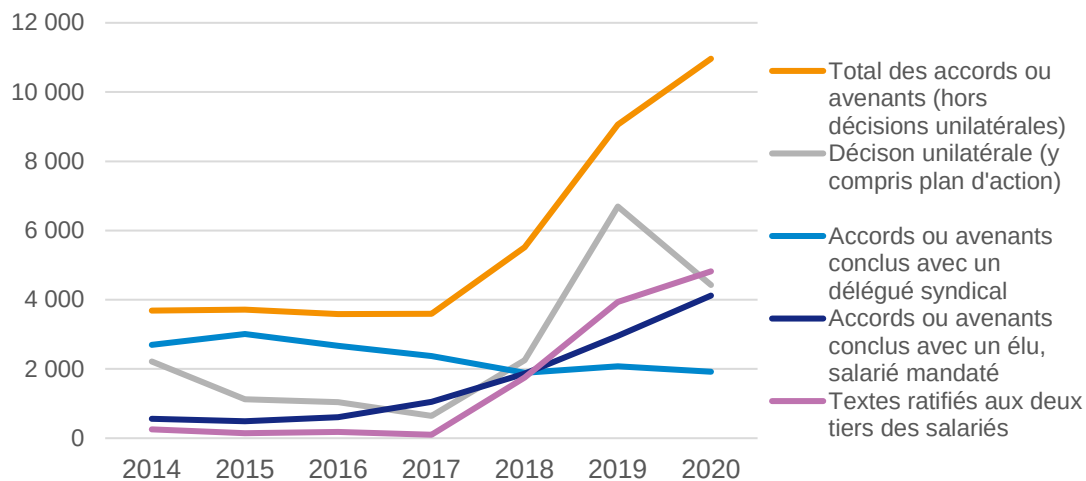
Les ordonnances de 2017 ont notamment eu pour objectif de favoriser le dialogue social et en particulier la conclusion d'accords collectifs dans les PME, en leur proposant des modalités spécifiques et élargies de validation de textes conventionnels : négociation avec les membres élus du CSE, avec des salariés sous réserve de référendum de validation, ou directement par ratification avec les

¹ Pour les données allant jusqu'en 2018, voir Geleyn D., Hallépée S. et Higounenc C. (2021), *op.cit.* ; pour une actualisation sur 2019 voir Geleyn D., « Les instances de représentation des salariés en 2019 », *Dares résultats*, à paraître.

² Voir Daniel C. et Pesenti M. (2021), « [La négociation collective d'entreprise en 2018. Le taux d'aboutissement retrouve son niveau de 2016](#) », *Dares résultats*, n° 8, mars.

deux tiers des salariés. Cela justifie une analyse plus spécifique des accords sur le champ des entreprises de moins de 50 salariés, principales cibles de ces dispositifs.

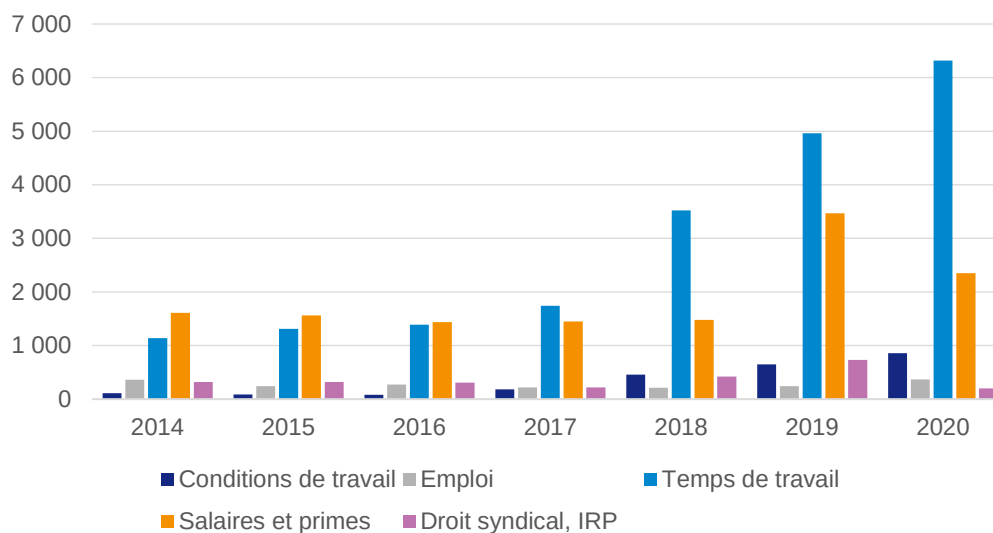
Graphique 7 – Les textes déposés, hors épargne salariale, pour les entreprises de moins de 50 salariés



Lecture : en 2020, 1 920 accords ou avenants ont été conclus avec un délégué syndical dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Source : Dares, base statistique des accords d'entreprise

Graphique 8 – Thèmes des accords ratifiés dans des entreprises de moins de 50 salariés



Lecture : en 2020, 370 accords traitant de l'emploi ont été ratifiés dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Source : Dares, base statistique des accords d'entreprise

Si l'on se concentre sur ce champ d'entreprises de moins de 50 salariés (voir [La Négociation collective en 2020](#) pour la méthodologie permettant d'identifier les tailles d'entreprise), on peut noter :

- une progression du nombre d'accords et d'avenants importante et continue à partir de 2017, même pendant la crise de 2020 ; le temps de travail constitue le premier thème abordé par ces accords (hors épargne salariale), pour plus de 50 % en 2019 et 2020. Si la dynamique est notable, elle ne doit pas occulter le fait que le nombre d'accords demeure minoritaire au regard du nombre d'entreprises. Cela recoupe le constat réalisé avec l'enquête Acemo DSE de la Dares sur le seul champ des entreprises de 11 à 49 salariés : la part de celles qui ont ouvert au moins une négociation reste inférieure à 10 % en 2019, bien qu'en progression constante (9,4 % en 2019 contre 7,7 % en 2017) ;
- une baisse du nombre d'accords et d'avenants conclus avec des délégués syndicaux dans ces entreprises, tendance qui va à l'encontre de celle identifiée précédemment sur l'ensemble des entreprises. Cette tendance s'observe principalement entre 2015 et 2018 ;
- un accroissement continu depuis 2015 des accords et avenants conclus avec des élus ou des salariés mandatés, accéléré après 2017, et dépassant les 4 100 accords en 2020 ; d'autre part l'émergence et la croissance des textes ratifiés à la majorité des deux tiers des salariés (hors épargne salariale) à partir de 2017, pour s'établir à plus de 4 800 en 2020. Dans les deux cas, près de 60 % des accords concernent le temps de travail en 2019 comme en 2020 ;
- la forte progression également de textes ayant le caractère de décision unilatérale, avec un repli en 2020. Cette progression peut notamment être le fait de la possibilité ouverte en 2019 de verser la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat par décision unilatérale dans les entreprises de moins de 11 salariés. D'autres dispositifs permettent également ces modalités, comme l'instauration d'un régime de complémentaires santé d'entreprise. La mise en place de plans d'action en matière d'égalité professionnelle peut également alimenter cette catégorie de textes, même si cela est probablement plus rarement le cas dans les entreprises de moins de 50 salariés qui ne sont pas assujetties à l'obligation de produire de tels plans. Ces textes sont dans leur majorité le reflet de l'absence d'interlocuteurs avec qui négocier, ou d'un échec à y parvenir lorsqu'il y en a.

Un focus encore plus précis sur les entreprises de moins de 11 salariés (voir [La Négociation collective en 2020](#)) confirme la progression des accords et avenants qui y sont conclus (avec et sans épargne salariale) y compris en 2020, à près de 90 % par ratification au deux tiers (contre seulement 40 % dans celles de 11 à 20 salariés).

Une extension de la négociation avec les élus et les salariés mandatés

Les ordonnances ont étendu différentes possibilités de conclusion d'accord en l'absence de délégué syndical, selon une architecture « à tiroirs » articulant la taille de l'entreprise, l'existence d'élus et la possibilité de mandatement par une organisation syndicale extérieure représentative au niveau de la branche ou au niveau national interprofessionnel (Encadré 9).

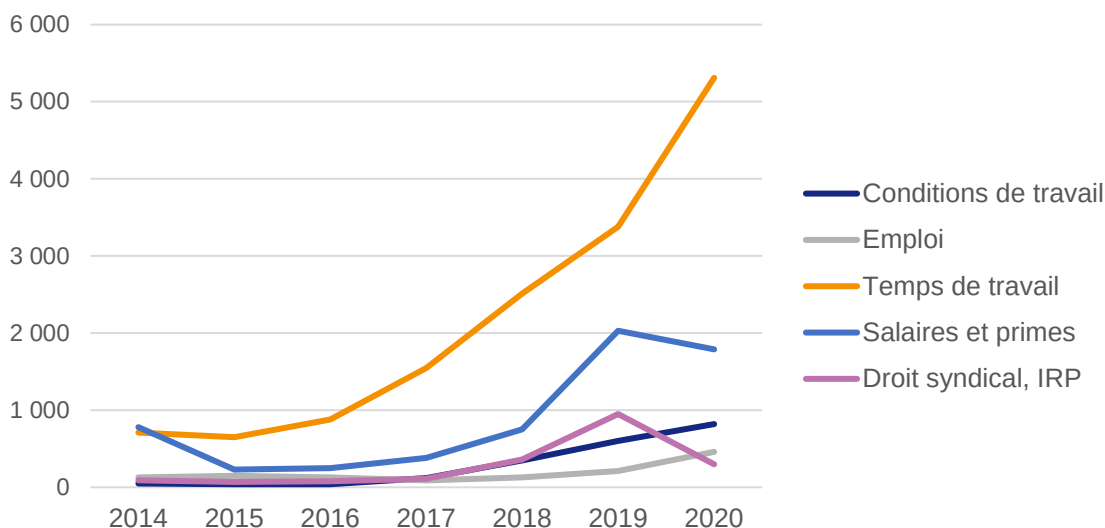
De façon globale, la progression du nombre d'accords ou avenants conclus – toujours hors épargne salariale – avec des élus du personnel membres d'instances telles que le CSE ou de salariés mandatés est significative et continue depuis 2016-2017 : alors que moins de 2 000 accords ou avenants étaient répertoriés, hors épargne salariale, avec ce type d'interlocuteurs entre 2014 et 2016, on atteint plus de 7 000 en 2019 et plus de 9 000 en 2020¹ (voir Graphique 9)². Si cette progression est importante, le nombre absolu d'accords ainsi conclus reste modeste par rapport au champ des entreprises les plus susceptibles de mobiliser cette modalité, à savoir les PME (l'Insee dénombre environ 15 000 PME de 10 à 250 salariés en 2019 selon sa définition des entités économiques, celles-ci recouvrant 272 000 unités légales et 3,9 millions de salariés). Une partie de cette dynamique en 2019 et dans une moindre mesure en 2020 est imputable, dans la thématique « salaire et primes », au dispositif de prime exceptionnelle de pouvoir d'achat. Le maintien d'une progression de cette modalité de conclusion d'accords en 2020 est à noter, alors même que le contexte sanitaire se prêtait *a priori* moins à la négociation.

L'évolution des règles de négociation dès 2017 a offert un cadre légal facilitant l'adossement de certains dispositifs de réponse à la crise sanitaire à des accords collectifs, selon des modalités accessibles à l'ensemble des entreprises. Cela explique la progression persistante en 2020 du nombre d'accords d'entreprises avec les élus et salariés mandatés, notamment au regard du nombre d'accords sur le temps de travail qui a progressé de plus de moitié. On peut y voir notamment l'effet – transitoire – de la faculté ouverte en mars 2020 aux employeurs, sous condition d'accord collectif, d'imposer la prise de jours de congés payés pour absorber une partie du choc du confinement (voir section 1.3 pour l'analyse par la Dares des « accords Covid » du second trimestre 2020). Cela peut aussi refléter un intérêt particulier, dans ce contexte économique dégradé, du côté des PME, pour la faculté ouverte par les ordonnances de négocier tant sur les conditions de travail que sur les rémunérations, par exemple dans le cadre du chômage partiel ou de la reprise d'activité.

¹ En tenant compte des accords relatifs à l'épargne salariale, cette modalité de négociation avec des élus (mandatés ou non) ou des salariés mandatés concerne plus de 18 000 accords en 2020.

² Y compris épargne salariale, le nombre d'accords et avenants conclus avec des élus (mandatés ou non) et des salariés mandatés s'élève à 17 580 en 2020, contre 14 310 en 2019. Entre 2014 et 2017, ce nombre oscillait entre 2 000 et 9 000.

Graphique 9 – Accords et avenants conclus par des élus (mandatés ou non) et des salariés mandatés par thème, 2014-2020



Lecture : en 2020, 460 accords et avenants traitant de l'emploi sont conclus par des élus (mandatés ou non) et des salariés mandatés.

Source : Dares, base statistique des accords d'entreprise (données consolidées, août 2021)

Encadré 9 – Rappel des modalités de conclusion d'accords collectifs avec des salariés mandatés et élus au CSE (mandatés ou non)

Question réponse de la DGT juillet 2020

Si aucun délégué syndical n'est présent dans l'entreprise, les modalités de conclusion d'accords collectifs varient selon les effectifs et la présence ou non d'une délégation élue au CSE.

Dans les entreprises comprenant moins de 11 salariés (L. 2232-21 du code du travail) :

- consultation directe des salariés, le projet proposé par l'employeur est approuvé à la majorité des deux tiers des salariés.

Dans les entreprises de 11 à 20 salariés en l'absence de membre élu au CSE :

- soit consultation directe des salariés, le projet proposé par l'employeur est approuvé à la majorité des deux tiers des salariés ;
- soit l'accord est négocié et signé avec un salarié mandaté par une organisation syndicale représentative dans la branche ou au niveau national interprofessionnel, puis approuvé par les salariés à la majorité simple.

Dans les entreprises entre 11 et 20 salariés avec des représentants élus ou de 20 à moins de 50 salariés (L. 2232-23-1) :

- soit l'accord est négocié avec un élu du CSE (mandaté ou non), il est signé par les membres du CSE représentant la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles ;
- soit l'accord est négocié avec un salarié mandaté puis approuvé par les salariés à la majorité simple.

Dans les entreprises dont l'effectif est au moins égal à 50 salariés :

- soit l'accord est négocié et signé avec des élus du CSE mandatés (L. 2232-24 du code du travail) et approuvé par les salariés à la majorité simple ;
- à défaut d'élus mandatés, l'accord est négocié et signé par les membres du CSE représentant la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles (le champ est alors restreint : uniquement sur les accords collectifs relatifs à des mesures dont la mise en œuvre est subordonnée par la loi à un accord collectif) (L. 2232-25) ;
- à défaut d'élus souhaitant négocier, il est signé avec des salariés mandatés (L. 2232-26) et approuvé par les salariés à la majorité simple.

Depuis 2018, il est possible d'affiner l'analyse entre accords signés par des élus ou salariés mandatés d'un côté et accords signés par des élus au titre de leur rôle dans le CSE. La réduction des multiples possibilités à deux catégories permet de distinguer *a priori* le cas du mandatement, qui nécessite la mobilisation d'une organisation syndicale – et permet un appui pour la négociation – et le recours au CSE – essentiellement ceux non syndiqués – en tant qu'instance disposant d'une autonomie et légitimité propre de négociation. Alors que le recours aux élus non mandatés progresse entre 2014 et 2018 de 4 000 à 5 000 accords, celui concernant les élus ou salariés mandatés est multiplié par 10, passant de 400 à 4 000. Cette progression du recours au mandatement syndical, s'il s'agit bien de cela¹, peut surprendre tant la mobilisation d'une organisation syndicale extérieure est un exercice qui peut sembler peu évident dans les petites entreprises. Une analyse plus approfondie du matériau des accords eux-mêmes serait donc utile, pour valider les indicateurs quantitatifs et voir à quels processus ils correspondent. Et ce d'autant plus que

¹ Il conviendrait de vérifier que ces informations soient correctement renseignées par les entreprises au moment du dépôt de l'accord, voire contrôlées par les services des DREETS concernés, tant la notion de « mandaté » peut parfois être utilisée de multiples façons, et les nuances entre élu au CSE mandaté ou non mandaté n'étant pas forcément parfaitement connues en pratique.

ces modalités de conclusion avec des élus ou salariés mandatés induisent l'organisation d'un référendum simple auprès des salariés pour valider l'accord. Or nous ne disposons pas d'éléments permettant d'identifier ces pratiques de référendum spécifiques qui se distinguent de la ratification directe aux deux tiers ou de celles qui découlent d'une absence de majorité lorsqu'il s'agit de signataires syndicaux.

La ratification par les deux tiers des salariés, une modalité également en croissance pour entériner des projets de la direction

Les textes soumis à ce mode de ratification directe – hors épargne salariale – ciblé sur les très petites entreprises (au plus 20 salariés en l'absence de tout représentant du personnel) connaissent un décollage dès 2018 et progressent continûment pour dépasser le seuil de 5 000 durant l'année 2020 malgré la crise¹. Le temps de travail tire le plus fortement cette dynamique, de façon très régulière, pour atteindre 3 300 accords sur ce thème en 2020 malgré la crise. Le recours aux accords sur le temps de travail porte sur les heures supplémentaires, les forfaits jours, la durée et l'aménagement du temps de travail, qui sont des sous-thèmes « surreprésentés » dans ces textes par rapport à l'ensemble des accords (voir [La Négociation collective en 2020](#), p. 227)². Durant la crise, le recours aux dispositions relatives aux congés face au confinement a pu contribuer au maintien de cette dynamique.

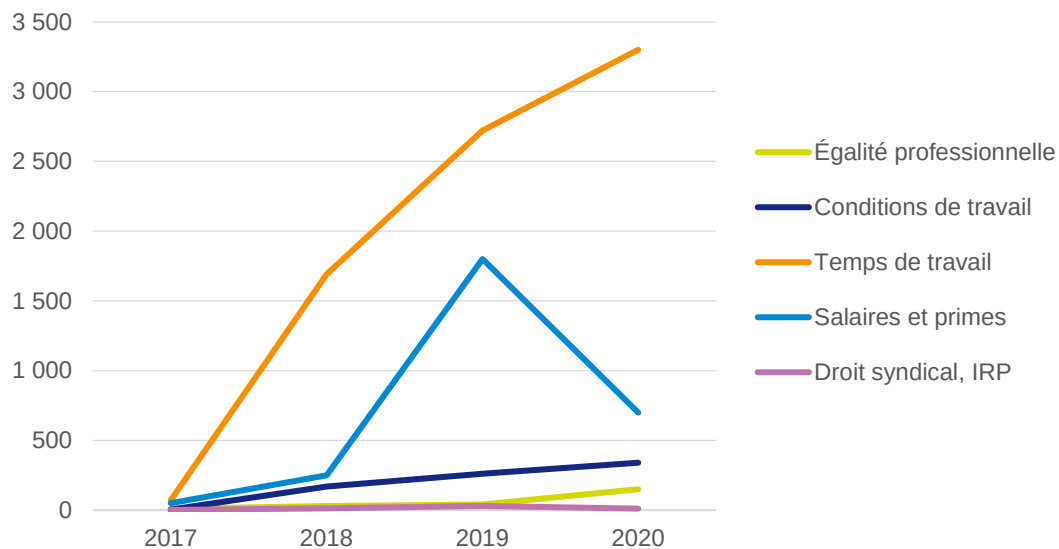
Ces textes acquièrent après ratification un statut d'accord collectif au même titre que ceux qui ont été négociés avec des représentants du personnel (syndicaux ou non) et sont applicables aux salariés présents – et futurs. La nature de la négociation, lorsqu'il s'agit des propositions directement soumises par l'employeur au référendum de quelques salariés, est évidemment différente. Il serait utile de mener une investigation plus poussée sur les processus, même informels, pouvant prendre place dans les petites entreprises, et sur l'articulation de ces accords avec des dispositions cadres négociées au niveau de la branche³.

¹ Si l'on tient compte de l'épargne salariale, le nombre de ces accords conclus par ratification s'élève à près de 24 000 en 2020, contre 13 900 en 2014, et environ 18 000 en 2016 et 2018.

² L'étude encore exploratoire menée par l'équipe de Lyon-2 sur un échantillon d'accords ratifiés par référendum dans la région Rhône Alpes conforte cette analyse : sur un millier d'accords répertoriés entre janvier 2018 et août 2020 ratifiés par référendum, les $\frac{3}{4}$ portent sur le temps de travail. Dans l'analyse détaillée d'un sous échantillon d'environ 300 accords ratifiés par référendum, il ressort notamment un usage significatif en matière de forfait jours.

³ La question de l'usage de ces référendums se pose notamment dans les très petites entreprises qui comptent seulement un ou deux salariés par exemple. La recherche (en cours) de Lyon-2 analyse notamment de quelle façon le référendum peut être utilisé dans certaines entreprises pour valider des « accords » de forfaits jours qui ne concernent à l'origine que le seul salarié qui participe au référendum. Néanmoins ce texte aura valeur de d'accord « collectif » et s'appliquera également aux salariés recrutés ultérieurement.

Graphique 10 – Accords ratifiés par les deux tiers des salariés, selon le thème, hors épargne salariale, 2017-2020



Lecture : en 2020, 3 300 accords traitant du temps de travail ont été adoptés par une ratification à majorité des deux tiers des salariés.

Source : Dares, base statistique des accords d'entreprise (données consolidées)

1.3. La négociation collective pendant la crise du Covid

La crise sanitaire a eu un impact à différents titres sur la dynamique de négociation collective en entreprise, sans lien forcément direct avec la mise en œuvre des ordonnances de 2017. Néanmoins, ces effets sont utiles à mentionner ici à différents titres. Il s'agit d'abord d'isoler les effets spécifiques de la crise pour pouvoir en tenir compte dans l'évaluation des effets sur la négociation collective, spécifiques aux ordonnances de 2017. Ensuite, on notera que certaines dispositions de soutien de l'État pour les entreprises ont été conditionnées par le fait de devoir négocier des accords d'entreprise ou de branche. S'il s'agit donc de dispositions spécifiques à la crise sanitaire, elles s'inscrivent néanmoins dans un cadre commun à celui des ordonnances de 2017 qui est celui de l'incitation des négociateurs à se saisir des difficultés rencontrées pour négocier au plus près du terrain des solutions adaptées.

**Encadré 10 – Des négociations sur le télétravail encouragées
par les ordonnances et relativement intensifiées par la crise sanitaire**

Un des objectifs des ordonnances était d'instaurer « un droit au télétravail »¹ pour « encourager le recours au télétravail et au travail à distance »². L'article L. 1222-9 du code du travail dispose que le télétravail peut être mis en place par un accord collectif, à défaut par une charte élaborée par l'employeur après avis du CSE ou, encore en l'absence d'accord ou de charte, il peut se formaliser par tout moyen, lorsqu'il est pratiqué de manière occasionnelle, dans le cadre d'une entente entre le salarié et l'employeur, sous quelque forme qu'elle soit. Il revient désormais à l'employeur qui refuse le télétravail de motiver sa décision. Si en 2017 sa pratique régulière ne concerne qu'un faible nombre de salariés (3 %³), le télétravail affiche une progression continue comme thème de négociation collective depuis 2017. Entre 2017 et 2019, ce sont ainsi 2 567 accords d'entreprises qui abordent ce thème⁴. Le télétravail explose toutefois véritablement avec la crise sanitaire et les confinements, ce qui se traduit par une hausse du nombre d'accords négociés sur le sujet. En 2020, le ministère du Travail comptabilise 2 500 accords d'entreprises sur le télétravail (données révisées novembre 2021), contre 1 175 accords signés en 2019, majoritairement dans des PME, et dont une partie se présente comme une conséquence directe de la crise sanitaire. Ces derniers se caractérisent notamment par une augmentation du nombre de jours de télétravail, des mesures de prévention renforcées (comme une sensibilisation accrue aux risques psychosociaux) et l'introduction de la question des frais de télétravail (sous forme d'indemnités journalières par exemple). Cette augmentation du nombre d'accords collectifs concernant le télétravail demeure cependant limitée au regard du nombre d'entreprises pratiquant le télétravail. L'analyse du contenu de ces accords sur le télétravail, en particulier ceux conclus pour mettre en place un nouveau régime de télétravail « pérenne », hors période spécifique de pandémie, pourrait être réalisée à l'avenir, notamment en comparant ce contenu aux accords conclus avant crise – les analyses réalisées alors concluant plutôt à une faible créativité conventionnelle⁵. Cette analyse devant également prendre en compte la signature le 26 novembre 2020 d'un accord national interprofessionnel intitulé « pour une mise en œuvre réussie du télétravail », qui a été étendu le 2 avril 2021.

¹ Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 22 septembre 2017.

² Extrait du projet de loi d'habilitation.

³ Hallepée S. et Mauroux A. (2019), « [Le télétravail permet-il d'améliorer les conditions de travail des cadres ?](#) », *Insee Références*.

⁴ Voir Direction générale du Travail (2020), [La Négociation collective en 2019](#).

⁵ Marie R. (2021), « Le télétravail : une négociation bien trop encadrée », dans Géo F. et Stévenot A. (dir.), *Le dialogue social : l'avènement d'un modèle ?*, éditions Bruylant, chapitre 29, p. 491.

Souvent une période de mobilisation forte des élus (voir Chapitre 1 sur le rôle des CSE pendant la crise), la crise n'a pas été en soi favorable à la poursuite de négociations déjà entamées ou programmées, en particulier pendant les périodes d'interruption d'activité ou de télétravail. Dans beaucoup d'entreprises, l'agenda social a été bouleversé et dans un premier temps « gelé », l'incertitude très forte se traduisant par une phase d'attentisme, avant que des négociations reprennent sur des sujets spécifiques à la crise ou non. L'intensification et la facilitation – parfois informelle – des échanges dans le cadre de démarches d'information ou de consultation du CSE, observées dans certaines entreprises, ne se traduisent pas forcément par des négociations formelles.

Les acteurs auditionnés par le comité ont exprimé les contraintes rencontrées pour mener des négociations à distance. Si cela a pu permettre une plus grande « efficacité » des réunions, plus denses et allant plus directement à l'essentiel, les acteurs mentionnent des difficultés relatives à la préparation en amont (pour le travail en intersyndical notamment), à la densité et à la fréquence de ces réunions à distance, mais aussi à l'apprentissage des outils de visioconférence, à l'absence de langage corporel (notamment quand les réunions ont eu lieu uniquement en audio), des discussions en bilatéral moins accessibles et surtout le problème de la communication avec les salariés, pour les tenir informés des négociations, de leur contenu et de leurs impacts sur leurs conditions de travail.

Néanmoins, le dialogue social n'a pas été interrompu pendant cette période, il a pu même être mobilisé efficacement pour trouver des aménagements pour faire face à la crise.

La Dares a analysé spécifiquement les textes déposés pendant la crise, mentionnant un lien avec celle-ci¹.

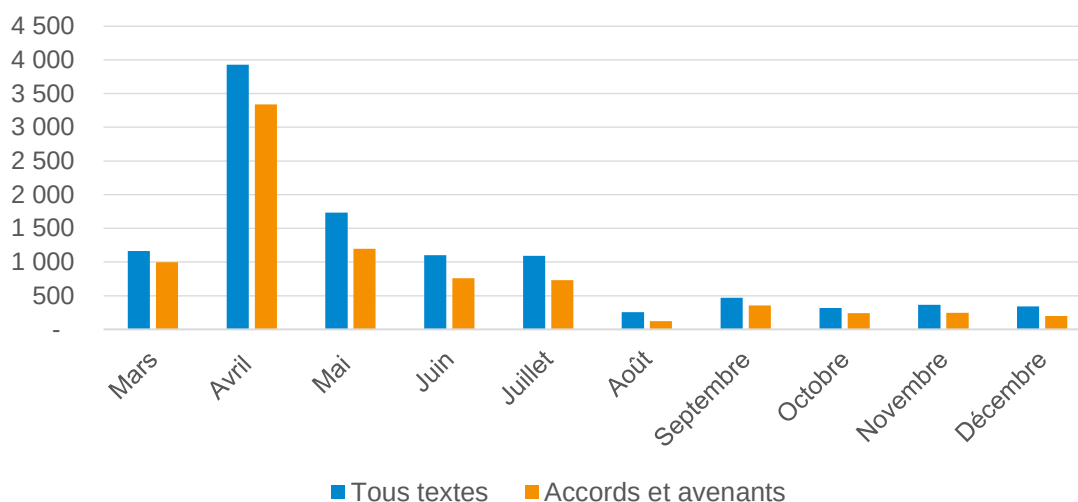
En 2020, 10 760 textes conclus au niveau entreprise, dont 76 % d'accords et avenants, sont relatifs à la crise sanitaire liée au Covid-19. Cela représente 13,5 % des textes conclus entre mars et décembre.

Les accords et avenants représentent 76 % des textes établis en lien avec la crise, une proportion proche de celle des textes non Covid. La part des textes élaborés avec les représentants du personnel est plus importante parmi les textes Covid (67 % contre 57 %). Il en est de même des textes signés par l'employeur seul (23 % contre 17 %), en particulier dans les petites structures. À l'inverse, le recours au mode de conclusion par approbation à la majorité des salariés est plus faible (10 % contre 25 %).

Un tiers de ces textes sont conclus par des entreprises employant moins de 50 salariés.

¹ Pesenti M. (2021), « Les accords d'entreprise liés à la crise sanitaire en 2020 », *Dares Focus*, n° 48, voir méthodologie dans l'encadré.

Graphique 11 – Nombre mensuel de textes en lien avec le Covid-19



Lecture : en mars 2020, 1 170 textes établis en lien avec le Covid-19, dont 1 000 accords et avenants, sont signés et enregistrés.

Champ : textes signés entre mars et décembre 2020 et enregistrés avant le 1^{er} janvier 2021.

Source : Dares, Base statistique des accords d'entreprise.

Le contenu de ces textes est directement influencé par les dispositions prises par l'État pendant la période. Les accords et avenants liés au contexte concernent pour plus de la moitié le temps de travail (pour 57 % soit trois fois plus que parmi les accords sans lien repérable avec la crise). Au sein de ceux-ci, plus de 74 % traitent des jours de congés. Ceci est lié à l'ordonnance de mars 2020 prenant différentes mesures d'urgence pour faire face à la crise, qui prévoit, à titre transitoire, que l'employeur peut imposer à ses salariés la prise de congés payés, leur fractionnement ou leur suspension, sous condition d'accord collectif.

Plus souvent abordé que dans les accords non liés au Covid (18 %), le sujet des salaires et primes constitue le deuxième thème des accords en lien avec la crise (22 %). Parmi ces derniers, près de la moitié porte sur le système de primes. Le thème « autres » (qui représente aussi près de 22 % des accords) recense en partie ceux mettant en place l'activité partielle de longue durée.

Enfin, pendant la crise, les accords spécifiques créés par les ordonnances (APC et RCC) ont pu être mobilisés, seuls ou de façon combinée, pour faire face aussi à ces situations conjoncturelles. L'analyse de ces composantes particulières de la négociation collective liées aux ordonnances (dénombrement et contenu des accords) sera développée en Deuxième Partie (chapitre 3) de ce rapport, notamment pour voir dans quelle mesure leurs usages et leur contenu évoluent au fil des ans.

Encadré 11 – Le dispositif d'accords relatifs à l'activité partielle longue durée (APLD) créé par la loi d'urgence du 17 juin 2020

L'APLD est un dispositif de soutien à l'activité économique et de maintien des emplois. Le dispositif cofinancé par l'État et l'Unédic permet aux entreprises qui sont confrontées à une réduction d'activité durable de diminuer l'horaire de travail en contrepartie d'engagements notamment en matière de maintien de l'emploi et de formation professionnelle. La réduction de l'horaire de travail d'un salarié ne peut dépasser 40 % de l'horaire légal par salarié (50 % de manière exceptionnelle), sur la durée totale de recours au dispositif telle que prévue par l'accord. Les salariés peuvent être placés en activité partielle de longue durée pendant 24 mois maximum, consécutifs ou non, sur une période de 36 mois consécutifs.

L'APLD est mobilisable par toutes les entreprises – confrontées à une réduction d'activité durable – implantées sur le territoire national, sans critère de taille ou de secteur d'activité, par la voie de la négociation. Deux voies sont possibles. L'employeur peut :

- soit conclure un accord collectif d'établissement, d'entreprise ou de groupe ;
- soit, en application d'un accord de branche étendu, établir un document conforme aux stipulations de l'accord de branche et définissant les engagements en matière d'emploi et de formation professionnelle. L'employeur peut établir un document unilatéral en application d'un accord de branche étendu sans être tenu d'engager au préalable des négociations sur l'APLD. Cet accord ou document est soumis à la validation/homologation de l'autorité administrative.

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif et jusqu'au 15 octobre 2021, 67 accords de branches professionnelles ont été conclus, dont 63 étendus. Plus de 6,9 millions de salariés sont couverts par ces accords de branche.

Au niveau des entreprises :

- 12 355 accords ont été conclus pour 11 046 établissements, 5 909 entreprises et 928 147 salariés ;
- 9 529 documents unilatéraux ont été élaborés, en application d'un accord de branche, pour 8 619 établissements et 6 951 entreprises et 283 737 salariés.

1.4. L'accompagnement par les ODDS

L'ordonnance n° 2017-1385 a créé des observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation (ODDS) avec l'objectif de favoriser le développement dialogue social dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Encadré 12 – ODDS : retours de pratiques

Synthèse réalisée à partir de la contribution du réseau Anact-Aract :

« Le passage d'un projet institutionnel à un projet de territoire »

Le réseau Anact-Aract est mobilisé en appui à ces ODDS sous différentes formes. Leur contribution (voir annexe 11) tire des enseignements des quatre premières années de fonctionnement et des travaux menés avec ces instances.

L'action des ODDS se caractérise d'abord par une forte hétérogénéité des pratiques selon les territoires, liée en particulier à la configuration de département, l'antériorité des pratiques du dialogue social territorial, la mobilisation des acteurs, l'engagement dans le « projet ODDS », l'appui de la DDETS, le soutien régional.

L'engagement des partenaires sociaux dans la durée pour participer à cette structure est un déterminant incontournable. Or cet engagement relève davantage de l'implication de personnes que d'organisations. La participation aux ODDS constitue un mandat supplémentaire, sans moyen dédié. Cette dépendance aux engagements individuels est source de fragilité et peut limiter la stabilité des membres. Plusieurs facteurs déterminants sont identifiés pour favoriser leur implication dans l'ODDS : leur place occupée dans leur propre organisation, leur légitimité au sein de celle-ci, leur capacité à mobiliser des ressources et réseaux.

Le binôme président/vice-président joue également un rôle clé. Le rôle et la place des représentants de la DDETS au sein des ODDS sont également primordiaux. Sa mise en œuvre repose souvent les marges de manœuvre locales et les moyens dont les services disposent pour l'assurer. Cette mission de « secrétariat » ne relève pas seulement de prérogatives administratives mais s'apparente plutôt à celle d'animateur-facilitateur et de conduite de projet. Ce qui nécessite une légitimité et des compétences d'animation et de facilitation spécifiques.

Les missions et périmètre des ODDS sont larges, ce qui implique de faire initialement des choix collectifs. Dans la pratique, un accord sur le périmètre et les priorités n'a pas toujours été produit. Pour conduire les actions, plusieurs difficultés se posent : la capacité des ODDS à partir d'un diagnostic du territoire pour structurer leurs actions ; l'accès aux entreprises et notamment les petites entreprises sans élus syndiqués et en retour la faible sollicitation des ODDS par ces entreprises ; le manque de moyens dédiés aux ODDS et la difficulté pour trouver sa place dans le système d'acteurs territorial. Les missions nécessitent de mobiliser différentes compétences : une connaissance de la cible (les petites entreprises du territoire et leurs problématiques), la connaissance qualitative et quantitative des sujets travaillés (CSE, égalité professionnelle, qualité de vie au travail, par exemple), des compétences sur la conduite de projet, sur la réalisation

des livrables et des compétences d'ordre relationnel au sein de l'ODDS d'une part, au niveau du système d'acteurs de son territoire, d'autre part.

La contribution présente différentes expériences spécifiques et identifie les leviers suivants : questionner les moyens nécessaires, engager un travail de clarification du rôle, des missions et de définition du périmètre de l'ODDS, accompagner les ODDS dans le développement de leurs compétences, soutenir l'appui progressif des ODDS aux entreprises, donner de la visibilité aux ODDS et consolider les différents niveaux de soutien aux ODDS du portage national au portage départemental, en passant par le niveau régional.

1.5. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation

La période allant de 2014 à 2020 se caractérise par une forte progression du nombre total d'accords et d'avenants hors épargne salariale, avec une hausse de 36 % pour dépasser les 48 000 textes en 2020 malgré la crise. Cette hausse en volume, essentiellement observable depuis 2017, tient très partiellement à la conclusion d'accords avec des délégués syndicaux, mais surtout aux accords conclus dans des PME via les accords conclus avec des élus ou salariés mandatés, ou par référendum à la majorité des deux tiers des salariés.

La crise du Covid n'a pas affaibli la dynamique des accords collectifs autant qu'on aurait pu s'y attendre (avec le gel d'activité et les confinements), notamment en raison de dispositifs d'accompagnement des entreprises qui ont fait appel à la négociation collective. Néanmoins, si cette crise a pu dynamiser les échanges entre directions et représentants du personnel dans certaines entreprises, ce n'est pas forcément le cas lorsqu'il s'agit de passer à des négociations.

De façon générale, la dynamique des accords collectifs depuis 2017 est un mix de tendances structurelles – bien antérieures pour certaines – et d'impulsions issues de mesures parfois ponctuelles qui entre 2018 et 2020 ont fait appel à des accords collectifs. Cela rend compliquée une analyse visant à séparer un effet propre des ordonnances. Les mesures conjoncturelles prises en 2020 par exemple ne sont pas imputables directement aux ordonnances mais ces dernières ont offert un cadre facilitant la conclusion d'accords dans cette période.

L'application du principe majoritaire depuis 2018 pour valider les accords collectifs ne semble pas avoir engendré de frein à la conclusion de ceux-ci. Une analyse plus approfondie de l'impact de cette règle reste cependant à mener.

Deux éléments concourent notamment à l'augmentation globale du nombre d'accords et avenants, en lien direct avec les ordonnances entre 2018 et 2020 :

- la création des CSE qui a suscité de nombreux accords de prorogation des mandats d'élus puis dans une certaine mesure de mise en place de cette instance en 2018 et 2019 ;
- l'extension des possibilités de conclure des accords avec des élus ou mandatés et par référendum, dans les plus petites entreprises, qui ont notamment servi à adopter des dispositions relatives au temps de travail (forfait, heures supplémentaires, aménagement) ou à caractère plus conjoncturel (prime exceptionnelle, ajustements des horaires et congés, voire de la politique de rémunération pendant la crise).

Mécaniquement, la progression plus rapide de ces modalités de conclusion d'accords dans les PME par rapport à la négociation avec des délégués syndicaux fait que la répartition globale des accords évolue : si plus de 90 % des accords et avenants étaient conclus avec des délégués syndicaux en 2014, cette proportion n'est plus que de 70 % en 2020.

La progression des modalités relevant de la signature d'élus ou salariés mandatés et du référendum, orientées par construction vers les PME, accroît le champ des entreprises pouvant être concernées par la production de normes locales de nature conventionnelle. Peut-on en inférer pour autant un réel élargissement du champ des salariés concernés par la négociation collective d'entreprise ? Les données sur les accords ne permettent pas de l'établir¹.

Enfin, la prise en compte d'autres types de texte, qui ne sont pas des accords mais sont répertoriés comme signés par le seul employeur (plan d'action, décisions unilatérales, etc.) conduit à amplifier le dynamisme apparent du dialogue social : ces textes ont globalement doublé entre 2016 et 2020 (de 5 000 à 10 000, hors épargne salariale), portant le total des accords, avenants et décisions unilatérales à plus de 63 000 en 2020 (+ 39 % hors épargne salariale). Ces textes aux profils multiples peuvent révéler dans certains cas une tentative de négociation avortée, ou l'adoption d'un plan d'action unilatéral après simple information et consultation des IRP ou des salariés.

Enfin, si l'on ajoute tous les textes relevant de l'épargne salariale, qu'il s'agisse d'accords conclus avec des délégués syndicaux, des élus, des salariés mandatés, de textes ratifiés par les salariés directement ou encore de décisions unilatérales, l'effet volume est encore

¹ Les résultats de l'enquête Acemo-DSE déjà mentionnés (avec les réserves associées) font état d'une hausse légère de la part globale d'entreprises ayant engagé au moins une négociation en 2019 (17,2 %, +0,5 point), mais la part totale des salariés qui y sont employés recule légèrement (62,6 %, -0,4 point) : cette baisse globale recouvre une légère progression dans les PME de moins de 10 à 50 salariés (+0,8 point), de 50 à 100 salariés (+0,5 point) et surtout dans celles de 200 à 500 salariés (+2,7 points), contrebalancée par un recul dans celles de 100 à 200 salariés (-3,4 points) et celles de plus de 500 salariés (-0,5 point).

amplifié avec plus de 105 000 textes annuellement répertoriés en 2019 et 2020, en progression depuis 2014 (84 000 en 2014, 92 000 en 2016 et 83 000 en 2017).

Les enseignements ci-dessus, issus exclusivement de l'analyse de la dynamique des accords, restent cependant très préliminaires s'agissant d'identifier un effet propre des ordonnances. Surtout, ils ne rendent pas compte des changements qualitatifs dans les processus de négociation, le contenu des accords, et la mise en œuvre de ces derniers. Nous ne disposons à ce jour que de peu d'éléments issus d'études approfondies sur l'évolution de la négociation, y compris dans les analyses monographiques.

L'évolution de la négociation collective au regard des ordonnances passe également par l'analyse des usages faits dans les entreprises des dispositifs spécifiques que sont les accords de performance collective, et des ruptures conventionnelles collectives. Ces accords sont marginaux en volume et n'affectent que peu le paysage de la dynamique conventionnelle décrit ici, mais l'analyse de leur contenu et des logiques de flexibilité et contreparties qui les sous-tendent sera menée dans la Deuxième Partie de ce rapport, en lien avec le registre des leviers d'ajustement de l'emploi issu des ordonnances.

De nombreux travaux académiques restent à effectuer pour mieux appréhender l'évolution des pratiques de négociation collective dans les entreprises, notamment dans un contexte de crise et post-crise sanitaire. Parmi les questions à instruire figurent celles-ci :

- l'évolution des rapports de négociation sous l'effet de la règle majoritaire, ainsi que la place du référendum mobilisable lorsque cette majorité n'est pas atteinte ;
- l'impact de la reconfiguration des IRP (CSE) sur les acteurs de la négociation (notamment syndicaux) ainsi que celui de l'élargissement des marges de manœuvre sur différents thèmes ;
- les processus de négociation ou de ratification d'accords dans les petites entreprises, d'une part s'agissant de la place respective des élus et des mandatés (au regard des premières statistiques disponibles) et d'autre part concernant le fonctionnement des ratifications aux deux tiers des salariés (analyse des modalités pratiques d'organisation des référendums, des résultats, des effets dans l'entreprise) et notamment en articulation avec le rôle des branches pour fournir des accords types ;
- les conséquences du développement des accords sur les performances et l'emploi dans les entreprises.

2. Un rôle des branches qui évolue peu sous l'effet des ordonnances

2.1. Les objectifs des ordonnances pour la négociation de branches

Les ordonnances visent d'abord à modifier l'articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise en donnant la priorité à cette dernière et en clarifiant les thématiques sur lesquelles la branche peut intervenir ou s'imposer. Il s'agit de « consacrer la place centrale voire prioritaire de l'accord d'entreprise dans le paysage normatif du droit social français, dans un cadre régulé par la loi et, dans certains domaines, par la branche » et de « faire en sorte que la norme en droit social de l'entreprise émane davantage de cette dernière »¹.

Pour cela, trois niveaux de négociation sont définis. Bloc 1 : sujets pour lesquels l'accord de branche prévaut sauf si l'accord d'entreprise assure des garanties au moins équivalentes (notamment minima hiérarchiques, les classifications, le financement du paritarisme, la mutualisation des fonds de la formation professionnelle, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et les garanties complémentaires de prévoyance). Bloc 2 : quatre domaines pour lesquels la branche peut rendre ses dispositions impératives à travers des clauses de verrouillage. Bloc 3 : sujets pour lesquels l'entreprise prime sur la branche.

Au sein du bloc 1, quelques sujets nouveaux, autrefois réservés au domaine de la loi, sont aussi ouverts à la négociation : certaines mesures relatives aux CDD, CTT et CDI de chantier et d'opération notamment.

Les ordonnances apportent également des modifications à la procédure d'extension pour tenir compte de la situation spécifique des PME. Il est prévu désormais que pour pouvoir être étendues les conventions et accords de branche doivent, sauf justification, comporter des stipulations spécifiques pour les entreprises de moins de 50 salariés. Toujours dans cet objectif, et plus largement pour prendre en compte la situation des nouveaux entrants, un groupe d'experts peut être saisi afin de donner un avis sur les conséquences économiques et sociales susceptibles de résulter de l'extension d'un accord. Les objectifs sont de prendre en compte les parties non représentées au moment de la signature (entreprises non adhérentes, concurrents potentiels, clients) et d'analyser l'impact concurrentiel et la soutenabilité économique au regard de l'intérêt social de l'accord.

¹ Extraits du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Enfin les ordonnances poursuivent la réforme entamée depuis 2015 de restructuration des branches pour remédier au morcellement du paysage conventionnel et « construire des branches fortes avec des moyens mutualisés sur des périmètres suffisamment larges pour pouvoir traiter de façon pertinente les missions qui leur sont confiées, notamment en termes de régulation de la concurrence et d'évolution des métiers et de la formation ».

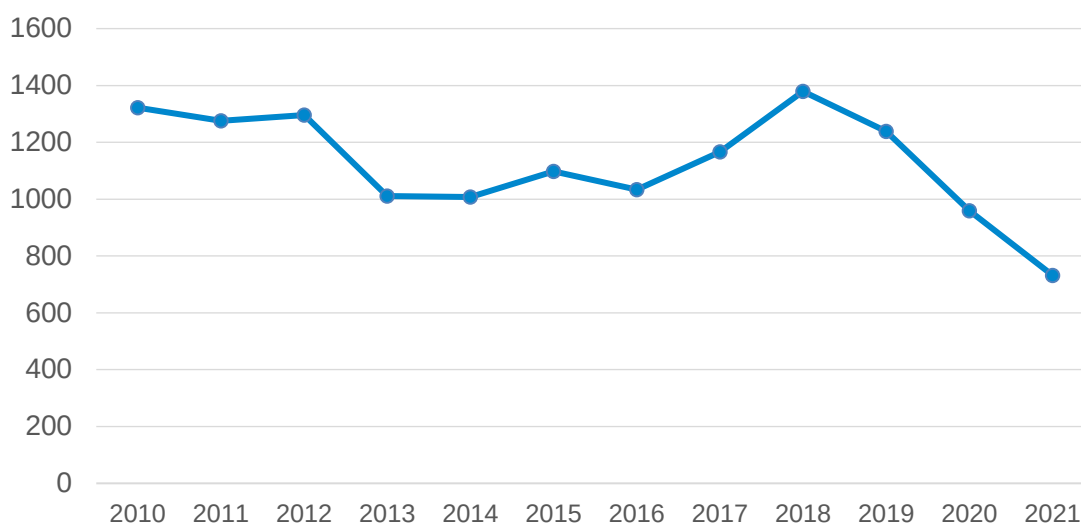
Les questions pour l'évaluation posées dans le rapport du comité de juillet 2020 étaient les suivantes :

- quelle nouvelle articulation se dessine entre négociation de branche et négociation d'entreprise ? Comment les branches utilisent-elles l'option de « verrouiller » la négociation d'entreprise sur certains thèmes ?
- les branches se saisissent-elles des nouveaux thèmes de négociation ouverts, notamment sur les contrats de travail ? Avec quels effets sur le dualisme du marché du travail ?
- comment les conditions posées à l'extension des branches sont-elles mises en œuvre et avec quels effets sur la régulation interne des branches ? Quelles conséquences pour les entreprises en particulier les PME ?
- enfin dans quelle mesure observe-t-on une différenciation accrue entre branches dans leur façon de réguler leur secteur ? Assiste-t-on à l'accroissement du dualisme du marché du travail, en fonction de la façon dont les branches gèrent leur nouveau rôle, en matière de conditions de recours à différents types de contrats de travail, ou d'encadrement de la négociation collective d'entreprise ?

2.2. Suivi de la négociation de branche et de la mise en œuvre des dispositions spécifiques des ordonnances

Après une progression du nombre d'accords de branche signés en 2017 et 2018, la crise du Covid (en 2019 et 2020) qui a pu notamment interrompre ou reporter différentes négociations provoque un ralentissement de l'activité conventionnelle de branche en 2020 et 2021, mais il s'agit de données encore provisoires et partielles (les données 2021 tiennent compte des accords déposés au 15 novembre). Le nombre d'accords conclus se maintient à un rythme d'environ 1 000 accords de branche par an, à un étiage équivalent à ce qui était le sien depuis 2013, en dépit de la hausse des accords d'entreprise. Mais ce nombre d'accords de branche doit de plus être apprécié au regard du nombre de branches, en diminution du fait de la réforme de la restructuration des branches (nombre de branches divisé par quatre).

Graphique 12 – Nombre d'accords de branche selon l'année de signature



Note : les données de 2020 sont des données provisoires qui seront actualisées au moment de la publication du bilan *La Négociation collective en 2021* (printemps 2022) et les données de 2021 sont des données provisoires et partielles tenant compte des accords déposés au 15 novembre 2021.

Lecture : en 2019, 1 238 accords de branche ont été signés.

Source : ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion – DGT

Si les agendas de négociation ont été perturbés pendant la crise, les branches se sont mobilisées pour participer à la gestion de la crise et accompagner les entreprises¹ dans le maintien ou la reprise d'activité, en application des protocoles sanitaires. Par ailleurs, les ordonnances prises pendant la crise par le gouvernement prévoient également que des mesures de gestion temporaires peuvent être mises en œuvre sous réserve d'accord de branche² ou d'entreprise sur les questions de congés et temps de travail ou de mise en œuvre de l'activité partielle de longue durée. Ce contexte particulier a donc généré une activité conventionnelle spécifique : au 1^{er} juillet 2021, on dénombrait 73 accords de branche conclus pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19, dont 68 sont signés en 2020 et 19 (applicables dans 21 branches) qui visent à adapter la prise de congés payés.

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif APLD et jusqu'au 15 octobre 2021, 67 accords de branches professionnelles ont été conclus, dont 63 étendus (voir Encadré 11 *supra*).

¹ Voir les fiches conseils métiers élaborées par le ministère du Travail avec les branches.

² Possibilité pour les employeurs d'imposer jusqu'à six jours de congés payés ou de les déplacer (pour les congés déjà posés) et d'imposer jusqu'à dix jours de RTT, de jours de repos liés au forfait jours et de jours placés sur un compte épargne temps (CET) à leurs salariés ou déplacer ces jours. Possibilité ouverte par l'ordonnance du 25 mars 2020.

Sur l'ensemble de la négociation de branche de 2020, on constate également une adaptation conjoncturelle des thèmes de la négociation. Celui des salaires reste le principal thème même si on note un ralentissement par rapport à 2019 (279 avenants en 2020 pour 453 en 2019, soit une baisse de 38 %). D'autres thématiques progressent fortement : le temps de travail¹ (avec 108 textes en 2020, le nombre de textes a triplé par rapport à 2019), les congés, le contrat de travail et dans une moindre mesure les conditions de travail (27 textes en 2020 pour 18 en 2019).

Les sujets de l'égalité professionnelle, de la formation professionnelle et de la protection sociale complémentaire sont moins souvent abordés mais restent dans les dix premiers thèmes traités par les partenaires sociaux.

Parmi les accords relatifs au contrat de travail (négociations sur CDD et CTT), quelques-uns traitent des sujets nouvellement ouverts à la négociation par les ordonnances. Néanmoins, pour l'instant, ces sujets restent globalement peu traités par les branches, et moins encore pendant la crise.

2.3. La négociation de branche sur les sujets nouveaux issus des ordonnances

Les clauses de verrouillage (bloc 2)

Les ordonnances de 2017 définissent trois blocs de compétences pour l'articulation entre accords d'entreprises et accords de branches. Les clauses de verrouillage relèvent du bloc 2, qui porte sur quatre thèmes de négociation : prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels, insertion professionnelle et maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, effectif à partir duquel les délégués syndicaux peuvent être désignés, leur nombre et la valorisation de leur parcours syndical, primes pour travaux dangereux et insalubres. Pour ces quatre thèmes, les partenaires sociaux de branche ont la possibilité de rendre leurs dispositions impératives pour les entreprises, à travers des clauses de verrouillage.

Depuis 2018, 33 clauses de verrouillage ont été signées, dont 25 en 2019, 4 en 2020 et aucune en 2021 (au 1^{er} juillet 2021).

En 2019, où ces clauses ont été les plus nombreuses, elles concernaient surtout l'emploi des travailleurs handicapés (13 accords) et les stipulations relatives aux délégués

¹ Sur le temps de travail, les accords traitent de la définition du temps de travail effectif, du repos quotidien et de l'amplitude de la journée de travail, des temps partiels (7 accords), de l'aménagement du temps de travail supérieur à la semaine (dont un accord qui mentionne la crise), des forfaits annuels, des heures supplémentaires et du travail de nuit.

syndicaux (12 accords). Dix branches ont aussi verrouillé la prévention des risques professionnels et cinq les primes pour travaux dangereux ou insalubres.

La question de la définition des salaires minima hiérarchiques (qui relèvent du bloc 1)

En l'absence de définition légale, un débat juridique a opposé le ministère du Travail aux partenaires sociaux négociateurs d'accords collectifs et s'est matérialisé par cinq recours dans cinq branches. La question était de savoir si ces minimas doivent s'entendre au sens strict ou si cela peut intégrer certaines primes ou compléments de salaires tels que cela a été négocié dans ces branches.

Depuis 2017, les accords ayant une définition élargie de ces minimas faisaient l'objet de réserves ou refus d'extension par le ministère. En 2020, 25 accords ont fait l'objet d'une réserve (10 au premier semestre 2021) et 8 d'une exclusion (2 au premier semestre 2021). Des chiffres en diminution par rapport à 2019 : 44 accords avaient fait l'objet d'une réserve et 19 d'une exclusion.

Le Conseil d'État s'est prononcé le 7 octobre 2021¹ pour trancher cette question de la définition « des salaires minima de branche », en retenant une définition élargie. « Il juge que les accords de branche peuvent non seulement fixer le montant des SMH mais aussi en définir la structure (qui peut inclure certains compléments de salaire, comme des primes). Si depuis 2017 ces compléments de salaire peuvent être modifiés ou supprimés par accord d'entreprise, les salariés doivent obligatoirement bénéficier d'une rémunération effective au moins égale au montant des SMH défini dans l'accord de branche² » (en application du principe de « garanties au moins équivalentes »³)⁴.

Les « accords de méthode »

Les ordonnances de 2017 ont précisé la notion « d'accords de méthode » qui existait antérieurement. L'objectif est de définir un agenda social (nombre de réunions, calendrier, périodicité, contenu des négociations obligatoires).

Si plusieurs accords concernent les modalités du dialogue social de la branche, un seul accord de méthode à proprement parler a été signé entre 2017 et 2021, dans la branche exploitation cinématographique.

¹ Arrêt du Conseil d'État n° 433053.

² Communiqué de presse du Conseil d'État du 7 octobre 2021.

³ Art. L. 2253-1 du code du travail.

⁴ Cette décision s'applique aussi aux arrêtés non conformes antérieurs.

D'autres accords visant à organiser l'agenda social de la branche ont été conclus. En 2018, la branche des activités du déchet a déposé un accord de programmation des travaux pour l'année 2019. La branche des organismes gestionnaires de foyers et services pour jeunes travailleurs a également conclu un accord portant sur la périodicité et le contenu des négociations obligatoires prévoyant notamment que « compte tenu de la multiplicité des thèmes de négociation à ouvrir et des moyens humains et matériels à mettre en œuvre, les partenaires sociaux ont convenu de l'intérêt et de la nécessité d'établir une méthodologie de négociation ». Il convient également de noter que l'agenda social, lorsqu'il est fixé par la branche, est généralement intégré à l'accord de mise en place de la CPPNI (industries charcutières, entreprises des services eau et assainissement, voir section 1 *supra*). Ces accords ne constituent toutefois pas des accords de méthode au sens de l'article L. 2241-4 du code du travail.

Les négociations sur les CDD ou CTT

Les ordonnances ouvrent la possibilité aux partenaires sociaux des branches de négocier sur les règles relatives à la durée totale de ces contrats et de leur renouvellement, le nombre de renouvellements, les modalités de calcul du délai de carence, ou encore les cas dans lesquels ce dernier n'est pas applicable.

En 2018, 12 accords de branche ont été signés sur le sujet (dans les branches de la métallurgie, la propreté, les travaux publics, les industries de carrières et matériaux de construction, l'import-export, le commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire, les industries pétrolières, la presse d'information spécialisée, les remontées mécaniques, les personnels des ports de plaisance, les entreprises de l'industrie et des commerces en gros des viandes et la convention du crédit agricole).

En 2019, quatre accords ont été signés dans les branches de l'optique-lunetterie de détail, SDLM (qui recouvre les entreprises de la maintenance, distribution et location de matériels agricoles, de travaux publics, de bâtiment, de manutention, de motoculture de plaisance et activités connexes), l'industrie pharmaceutique et Pôle emploi.

En 2020, on dénombre 7 accords relatifs aux contrats courts conclus (dans les branches de l'hôtellerie de plein air, les diocèses, les commerces de détail non alimentaires, le notariat, l'industrie du verre, le bricolage, l'industrie et des services nautiques).

Pour 2021, un accord sur cette thématique a été transmis pour extension : il concerne la branche de la télédiffusion.

Les accords négociés, qui couvrent près de 156 000 entreprises et plus de 4 millions de salariés (en septembre 2021) abordent soit l'ensemble des paramètres ouverts à la négociation, soit certains d'entre eux. Le thème le plus abordé est celui du délai de carence, que ce soit par ses modalités de calcul (en pratique, pour réduire la durée par

rapport aux dispositions supplétives) ou son champ d'application (en pratique, pour élargir les cas dans lesquels le délai n'est pas applicable). Au global, les négociations aboutissent à rendre possible des périodes d'emploi plus longues et à faciliter la succession de contrats sur un même poste.

L'élargissement du recours au CDI de chantier

L'ordonnance élargit également l'usage du contrat de chantier ou d'opération au-delà des secteurs traditionnels (BTP, réparation navale et recherche universitaire) à des secteurs qui n'en faisaient pas usage jusqu'alors, sous réserve de l'adoption d'un accord ou d'une convention de branche étendu. Tous les secteurs d'activité sont donc potentiellement concernés, le motif de recours n'a pas à être précisé. La loi fixe les points devant être prévus dans la convention ou l'accord de branche : taille des entreprises concernées ; activités concernées ; mesures d'informations du salarié quant à la nature de son contrat ; contreparties en termes de rémunération et d'indemnité de licenciement ; garanties en termes de formation pour les salariés concernés ; modalités adaptées pour la rupture du contrat de travail dans le cas où le chantier/opération ne peut pas se réaliser ou se termine de manière anticipée.

À ce jour, 15 accords de branche¹ ont été négociés. Il ressort des accords conclus que les partenaires sociaux signataires ont bien négocié sur l'ensemble des items prévus par la loi. Certaines branches prévoient le recours au CDI de chantier ou d'opération à titre expérimental, certaines associent les institutions représentatives du personnel (IRP) dans la mise en œuvre des contrats et d'autres encadrent le nombre de contrats conclus au regard de l'effectif de l'entreprise.

Ces accords couvrent actuellement plus de 93 000 entreprises et presque 3 millions de salariés (dont plus de 84 000 entreprises de moins de 50 salariés et plus de 678 000 salariés).

Les avenants TPE

Pour prendre en compte leurs spécificités, une disposition des ordonnances impose aux négociateurs de branches d'intégrer dans les accords des stipulations spécifiques pour les TPE, sous peine de se voir refuser l'extension de leur accord, sauf justifications

¹ Métallurgie ; tourisme ; équipements thermiques (ouvriers) ; équipements thermiques (cadres) ; import-export ; commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire ; installation sans fabrication, y compris entretien, réparation, dépannage de matériel aéronautique, thermique, frigorifique et connexes (cadres et non cadres) ; industrie pharmaceutique ; SDLM ; fabrication et commerce de produits à usage pharmaceutique, parapharmaceutique et vétérinaire ; diocèses ; coopération maritime salariés non navigants cadres et non cadres ; industrie et des services nautiques ; enseignement privé.

particulières. Ces stipulations peuvent prendre la forme d'accords types que les entreprises de moins de 50 salariés peuvent mettre en œuvre par décision unilatérale.

Dans un premier temps, certaines branches ont conclu des avenants pour compléter des accords conclus initialement sans cette clause obligatoire ou sans justification de son absence. Après un pic en 2018, le nombre de ces accords s'est stabilisé aux alentours de 150, même s'il reste de nombreux accords conclus sans la clause TPE¹.

Dans les faits, les partenaires sociaux font rarement le choix, au sein des accords de branche, de mettre en place des stipulations différentes pour les entreprises de moins de 50 salariés, mais préfèrent prévoir une justification de leur absence sous forme, pour la plupart des accords, de clauses-type.

La restructuration des branches

Les ordonnances prévoyaient d'accélérer la restructuration des branches et notamment la phase 2 engagée par la loi du 8 août 2016. Si la mise en œuvre de celle-ci a été freinée par la crise sanitaire – au 1^{er} juillet 2021, on ne dénombre qu'un accord de méthode² et seulement deux accords de fusion des champs sur toute l'année 2020³, les trois ayant été conclus au second semestre de l'année 2020, soit après le premier confinement –, l'objectif fixé par la phase 2 a été globalement atteint avec un paysage conventionnel du régime général de 228 branches professionnelles⁴.

2.4. Le groupe d'experts

L'ordonnance n° 2017-1388 permet à la ministre du Travail de saisir de sa propre initiative ou à la demande d'une organisation d'employeurs ou d'une organisation de salariés représentative dans le champ d'application d'une convention ou d'un accord, un groupe d'experts chargé d'apprécier les effets économiques et sociaux susceptibles de résulter de son extension. Le groupe a pour mission d'éclairer la ministre dans sa prise de décision d'étendre ou de ne pas étendre un accord en mettant en balance l'intérêt social de son

¹ À l'issue d'une phase de transition durant laquelle des relances étaient faites aux branches, depuis le 1^{er} janvier 2021, les accords non conformes font désormais systématiquement l'objet d'un refus d'extension.

² Conclu en septembre 2020 par les branches de l'industrie des tuiles et des briques et de l'industrie de carrières et matériaux de construction – déjà fusionnée avec l'industrie de la chaux –, il vise leur rapprochement conventionnel.

³ Un premier en septembre 2020 conclu entre la branche de la boucherie-charcuterie et du commerce de détail et de gros de poissons et un second datant de novembre 2020 conclu entre quatre branches du secteur papiers-cartons.

⁴ Ce chiffre n'inclut pas les conventions collectives d'outre-mer ni les conventions collectives locales de la métallurgie en cours de restructuration.

extension avec son impact économique sur un secteur professionnel, notamment au regard de son effet sur la concurrence. L'objectif est notamment de prendre en compte la situation spécifique des PME et plus largement des nouveaux entrants dans la branche.

La méthode retenue par le groupe pour apprécier les effets de l'extension d'un accord et pour élaborer ses premiers avis se fonde sur une projection des mécanismes de l'accord sur le secteur professionnel concerné après avoir analysé notamment sa couverture patronale, la taille des entreprises du secteur, les caractéristiques de l'emploi et de la structure du marché ainsi que des comparaisons avec des stipulations analogues dans d'autres branches (transfert de personnel, hausse des salaires, saisine de commission). Il procède, lorsque cela lui apparaît opportun, à des auditions des acteurs du secteur (représentants des administrations, des négociateurs de branche, le cas échéant du président des commissions mixtes paritaires de branche)¹.

Les partenaires sociaux sont informés des saisines à venir et le président du groupe d'experts présente chaque avis au sein de la sous-commission des conventions et accords (SSCA) issue de la CCNCEFP.

Le groupe d'experts a rendu quatre avis depuis son installation en mars 2018, dont un seul préconise de refuser l'extension :

- En 2019, le groupe est saisi par la ministre du Travail sur l'extension de l'accord du 3 juillet 2018 du secteur du transport de fonds et de valeurs, permettant à une entreprise du secteur, en cas de perte de marché, d'organiser le transfert de salariés vers l'entreprise ayant remporté le marché. Le groupe a émis une réserve sur le risque d'atteinte à la concurrence de l'accord, considérant que le secteur se caractérise déjà par de fortes barrières à l'entrée sur le marché, et que ce risque était disproportionné par rapport à l'intérêt social que l'extension pourrait avoir à long terme. Le groupe préconisait de ne pas étendre l'accord. La ministre a décidé de refuser l'extension du texte.
- En 2020, le groupe d'experts rend deux avis, suite à sa saisine par une organisation professionnelle du secteur de la plasturgie (Plastalliance). Le premier avis porte sur l'accord du 5 juillet 2019 relatif à la CPPNI, que cette organisation est le seul partenaire social à ne pas avoir signé : le groupe d'experts, interpellé sur des questions juridiques qui ne sont pas de son ressort, estime toutefois que les risques économiques et sociaux à l'extension de l'accord ne sont pas tangibles. Le second avis porte sur l'accord du 28 mai 2020 qui porte sur la revalorisation des salaires minima hiérarchiques : là aussi, le groupe d'experts n'a pas émis de réserve quant à l'extension de l'accord, considérant

¹ Le groupe d'experts a mis en ligne un [Rapport d'activité 2018-2020](#) décrivant sa méthode de travail et la façon dont il élabore sa doctrine, thème par thème, en fonction des accords sur lesquels il est saisi.

que les entreprises non adhérentes (les plus petites du secteur) ne rencontreraient pas de difficultés particulières à la revalorisation des salaires minima hiérarchiques. Ces deux accords ont été étendus en 2020.

- En 2021, le groupe d'experts est saisi par le syndicat professionnel des employeurs des cabinets d'avocats conseils d'entreprises (SEACE) au sujet de l'accord d'APLD du 22 janvier 2021 qui permet aux entreprises de la branche qui le souhaitent de bénéficier de l'APLD et d'élever l'indemnisation perçue par le salarié à hauteur de 80 % de sa rémunération antérieure sans conclure d'accord collectif d'entreprise. Le groupe d'experts a conclu que l'extension de l'accord était « de nature à avoir des conséquences économiques et sociales plus favorables que sa non-extension », en considérant que cet accord n'excluait pas le recours à d'autres dispositifs, et que la non-extension de l'accord risque de rendre difficile l'appropriation du dispositif d'APLD dans une branche où 96 % des entreprises comptent moins de 10 salariés. L'accord a été étendu en juillet 2021.

Le groupe d'experts a été saisi pour avis, le 2 novembre 2021, concernant l'accord relatif à l'attribution de jours pour enfant malade conclu le 30 juin 2021 dans le cadre de la convention collective nationale de la Plasturgie. Cette saisine intervient à l'initiative d'une organisation professionnelle du secteur (Plastalliance). Le groupe d'experts dispose de deux mois pour rendre ses conclusions.

2.5. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation

Si la crise du Covid a freiné, en 2020, l'activité conventionnelle de branche, le suivi des prochaines années permettra de vérifier si ce retournement de tendance est uniquement conjoncturel. S'agissant du contenu de cette négociation, il ne semble pas que les ordonnances aient eu pour l'instant un effet majeur, la hiérarchie des thèmes habituels ayant peu évolué et ayant été peu impactée par la crise. À ce stade, les branches se sont peu saisies des dispositions nouvelles et spécifiques créées par les ordonnances et notamment celles visant à adapter leur négociation à la situation spécifique des PME. Mais on dispose de peu d'éléments d'analyse globale sur l'impact des ordonnances sur un éventuel basculement partiel de l'activité de négociation des branches vers les entreprises.

L'un des rapports de recherche post-Reponse, réalisé par des équipes IRES-Orseu-Université de Lille¹ s'interroge sur les évolutions de ces pratiques dans un contexte de réformes anciennes visant à encourager la négociation d'entreprise. Il propose d'abord, à partir des données quantitatives sur la période 2014-2016, une typologie des formes

¹ Réalisé dans le cadre d'un appel à projets de recherche post-enquête *Reponse 2017* porté par la Dares (voir [Les Relations de travail dans un contexte de réformes institutionnelles](#)).

d'articulation entre les niveaux de production des normes d'emploi et de travail que sont la branche et l'entreprise et identifie une diversité des modes d'articulation avec quatre profils de « normalisation » : « une normalisation mixte » par les entreprises et les branches (pour 43 % des établissements et 41 % des salariés), « une normalisation forte par les branches » (pour 22 % des établissements et 24 % des salariés), « une normalisation forte par les entreprises » (pour 21 % des établissements et 23 % des salariés), et « une faible normalisation collective » (pour 14 % des établissements et 13 % des salariés). L'étude souligne notamment le poids déterminant des contextes économiques et organisationnels – qui prennent le pas sur le cadre juridique – dans la manière dont les entreprises se positionnent par rapport à la branche.

Le rapport s'interroge plus particulièrement sur les effets spécifiques des ordonnances travail sur les pratiques de négociations branches/entreprises à partir d'analyses monographiques dans quatre branches (le BTP, la propreté, le commerce et les bureaux d'études). Celles-ci viennent confirmer les deux principales fonctions historiques que les acteurs attribuent à la branche (même si des interrogations et inquiétudes peuvent s'exprimer) : un rôle de régulation de la concurrence par les salaires et un rôle de mise à disposition des ressources auprès des entreprises qui persiste et peut évoluer¹.

Globalement le rapport ne perçoit pas, à ce stade, d'évolution majeure sur l'articulation des pratiques de négociation entre branches et entreprises et constate que les entreprises se saisissent peu de possibilités de dérogation aux accords de branche. Tout en soulignant que le recul temporel est encore trop faible, les auteurs soulignent que « la diversité de formes d'articulation entre branche et entreprise demeure et dépend pour beaucoup des stratégies d'acteurs »².

¹ Sur la question de l'articulation entre branches et entreprises, les travaux en cours de l'équipe de de Lyon-2 (APR 2, voir [annexe 4](#)) relatifs à la négociation dans les PME portent notamment sur l'étude de deux branches en région Rhône Alpes Auvergne : dans l'une des branches étudiées, les entreprises négocient des accords d'entreprises pour déroger à l'accord de branche sur les forfaits jours (pour en élargir le champ d'application) dans la seconde branche, l'organisation d'employeurs diffuse des modèles d'accords pour adapter un accord de branche qui a été conclu sur des questions de définition du temps de travail effectif.

² Ces faibles évolutions peuvent s'expliquer par différents facteurs, notamment le souhait des négociateurs d'entreprises de ne pas déroger aux dispositions des conventions ou un usage non stabilisé de certaines dispositions. On notera ainsi l'usage divers fait dans les accords d'entreprise de la notion de « garanties au moins équivalentes » (qui permet de déroger à des accords de branche pour des sujets relevant des blocs 1 et 2). L'étude menée sur ce sujet par Frédéric Gea montre notamment que sur le corpus d'accords étudiés, 60 % des accords qui recourent à cette notion le font pour des sujets qui relèvent du bloc 3 (donc pour lesquels les stipulations de la convention d'entreprise prévalent sur celles de la convention de branche, sans avoir besoin de recourir à cette notion). Géa F. (2021), « De l'usage de la référence aux "garanties au moins équivalentes" », (2021), *Revue du droit du travail*, Dalloz, janvier, p. 37.

De nombreux travaux académiques restent à effectuer pour mieux appréhender l'évolution de la négociation collective de branche, notamment dans un contexte de crise et post-crise sanitaire. Parmi les questions à instruire, en particulier celles-ci :

- la dynamique de la négociation de branche, au regard de la nouvelle articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise et dans le contexte de la restructuration des branches. Une analyse spécifique pourrait être menée également sur la façon dont les branches, pendant la crise du Covid, ont mobilisé les possibilités de négocier sur les enjeux liés à l'emploi ;
- les évolutions de l'emploi dans les branches qui se sont saisies des possibilités nouvelles de négocier certaines dispositions sur les contrats de travail ;
- la façon dont les entreprises, selon les branches, se saisissent des possibilités de déroger aux accords de branche, les sujets concernés et les effets de ces pratiques sur l'emploi.



DEUXIÈME PARTIE

LES MESURES RELATIVES À L'AJUSTEMENT DE L'EMPLOI



Cette Deuxième Partie porte sur les volets de la réforme de 2017 des ordonnances plus explicitement en lien avec la gestion de l'emploi dans l'entreprise.

Nous y abordons dans un premier temps les ordonnances relatives aux accords de performance collective (APC) et aux ruptures conventionnelles collectives (RCC). Certes ces deux dispositifs visent à encourager la négociation au niveau de l'entreprise pour qu'elle prenne en compte le plus possible les besoins et spécificités de celle-ci, et à ce titre leur usage renvoie plus largement à la question du développement de la négociation d'entreprise traitée dans la Première Partie du rapport. Mais ces accords, de différente nature, notamment du point de vue de leurs effets juridiques pour les salariés, ont en commun l'objectif de proposer aux entreprises des outils pour s'adapter aux évolutions économiques mais aussi prévoir des réorganisations plus profondes pour préserver leur compétitivité, en modifiant les conditions de travail et la gestion des effectifs. À ce titre, ils participent aussi à l'ambition affichée des ordonnances de faciliter l'ajustement de l'emploi pour améliorer la performance économique des entreprises et *in fine* agir également sur la création d'emploi. C'est pourquoi nous avons privilégié de les intégrer dans cette Deuxième Partie consacrée aux mesures « d'ajustement de l'emploi ».

Dans un second temps, nous abordons l'ordonnance qui réforme les conditions du licenciement, et plus particulièrement celle qui met en place un barème d'indemnisation (plancher et plafond fonction de l'ancienneté) en cas de rupture de contrat de travail portée devant des conseils des Prud'hommes et jugée sans cause réelle et sérieuse. Cette réforme s'inscrit dans une volonté de rendre plus prévisibles les coûts pour l'employeur d'un tel contentieux, et ce faisant d'inciter les entreprises aux embauches, tant en volume qu'en termes de type de contrats (CDI vs CDD).



CHAPITRE 3

LES NOUVEAUX OUTILS DE LA NÉGOCIATION AYANT UN EFFET SUR L'EMPLOI

Les ordonnances de 2017 créent deux nouveaux types d'accords d'entreprises – les accords de performance collective et les ruptures conventionnelles collectives – qui viennent remplacer, modifier ou compléter d'autres types d'accords existants, dans l'objectif d'en faciliter l'usage et le recours. Leur « plasticité » leur permet d'être mobilisables à la fois dans une logique de restructuration des entreprises, éventuellement pour anticipation de mutations économiques, et dans une logique d'adaptation plus conjoncturelle, notamment face à la crise.

1. Les accords de performance collective : un usage modifié lors de la crise¹ ?

1.1. Les objectifs des APC

Selon le projet de loi d'habilitation, les accords de performance collective (APC) s'inscrivent dans l'objectif global d'« encourager les acteurs de terrain à définir les normes garantissant la performance sociale et économique » dans l'entreprise, pour qu'elles soient « adaptées aux attentes des salariés et à la spécificité de l'entreprise ». Ces accords peuvent être conclus pour « répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou en vue de préserver, ou de développer l'emploi ». Ils permettent par accord majoritaire de modifier la rémunération, le temps de travail, et les conditions de mobilité géographique et professionnelle. Ils permettent la modification du contrat de travail par voie de négociation collective. L'APC se substitue de plein droit aux clauses contraires et

¹ Données de la Direction générale du Travail présentées au comité en juillet 2021 et Pesenti M. (2021), « [Les accords de performance collective : quels usages durant la crise sanitaire ?](#) », *Dares analyses*, n° 66, novembre, auditions et tables rondes.

incompatibles du contrat de travail. En cas de refus du salarié, celui-ci peut être licencié, ce refus constituant un motif « *sui generis* », ni personnel ni économique. Il bénéficie alors des garanties légales liées au licenciement individuel pour motif personnel (qui peuvent être améliorées par l'accord) ainsi que d'un abondement exceptionnel de son compte personnel de formation.

Le projet de loi justifie ce régime pour « donner priorité au collectif de travail par rapport à l'individu ».

Ce nouveau type d'accord vise également à unifier « les régimes juridiques de la rupture du contrat de travail en cas de refus par le salarié des modifications issues d'accords d'entreprises »¹. Le dispositif de l'APC est venu remplacer et fusionner trois anciens dispositifs, qui avaient rencontré peu de succès, pour en faciliter le recours (voir Encadré 13). Contrairement à certains dispositifs préexistants, pour les APC, il n'est pas nécessaire de justifier de difficultés économiques pour l'entreprise, il n'y a pas de contrôle préalable exercé par l'administration du travail et pas de clause obligatoire, excepté le préambule.

Encadré 13 – Les accords qui ont précédé l'APC

Deux dispositifs, l'accord de maintien de l'emploi (AME) et l'accord en faveur de la préservation et du développement de l'emploi (APDE), portaient sur l'aménagement de la durée du travail et de la rémunération par voie d'accord d'entreprise, ce dernier primant sur les clauses contraires du contrat de travail. L'AME a été mis en place par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Pensé pour aménager temporairement le temps de travail et la rémunération afin de maintenir l'emploi, sa signature était conditionnée à la justification de graves difficultés économiques conjoncturelles, à la réalisation d'un diagnostic préalable sur la situation économique de l'entreprise, et à un accord majoritaire. En contrepartie de cet aménagement, l'employeur devait s'engager à ne pas licencier pour motif économique pendant la durée de l'accord. Il avait toutefois la possibilité de licencier les salariés qui refusent l'application de l'accord selon les modalités d'un licenciement individuel pour motif économique.

Le dispositif de l'APDE est venu prendre le relai de l'AME avec la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels du 8 août 2016, dans l'objectif d'assouplir ses conditions. La

¹ Extraits du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

signature de l'APDE n'était plus soumise à des difficultés économiques, et le motif de licenciement n'était plus économique, mais *sui generis*.

Le troisième dispositif, l'accord de mobilité interne (AMI), a été mis en place par la loi du 14 juin 2013 afin d'organiser la mobilité géographique et professionnelle des salariés dans le cadre de mesures collectives d'organisation courantes sans projet de réduction d'effectifs par voie d'accord. Les clauses primaient temporairement sur le contrat de travail.

Dix AME et trois APDE ont été recensés.

Le rapport intermédiaire de 2020 mettait en avant plusieurs éléments sur l'analyse du contenu de ces accords.

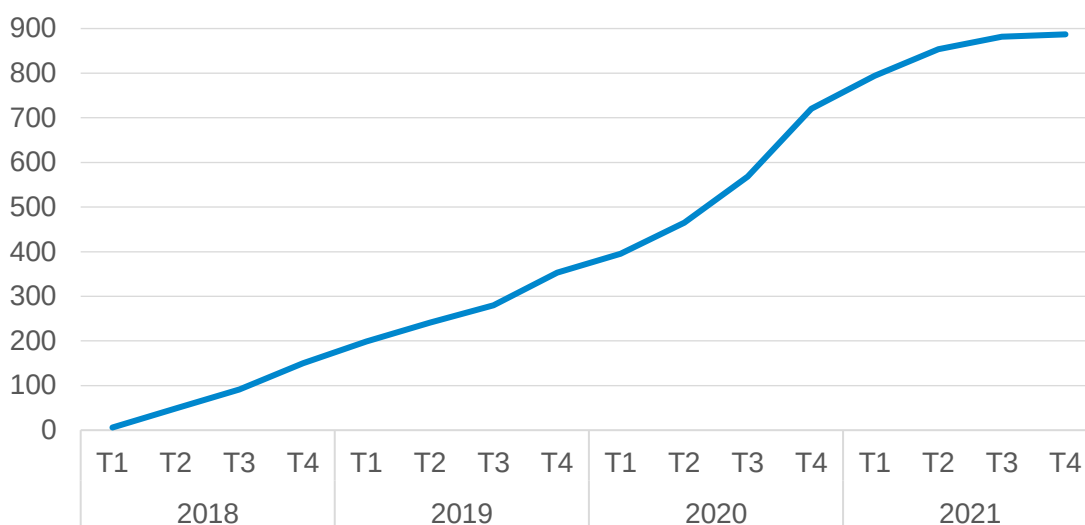
Au regard des objectifs affichés par les signataires des accords, ceux-ci visaient à harmoniser le statut collectif, à la suite d'une fusion ou d'un transfert, à sauvegarder la compétitivité de l'entreprise (parfois pour éviter une restructuration) ou enfin à répondre au bon fonctionnement de l'entreprise (par exemple dans des situations d'urgence comme la fermeture temporaire d'un site pour cause de travaux).

Le rapport soulevait plusieurs questions sur l'adéquation entre les objectifs visés par ces accords et les objectifs initiaux de la réforme (avec des accords très majoritairement à durée indéterminée et avec peu de clause de revoyure), sur la nature du compromis trouvé et le niveau des contreparties pour les salariés et sur d'éventuelles difficultés juridiques (notamment sur le devenir, à l'issue des accords à durée déterminée, des clauses du contrat de travail qui ne s'appliquent plus pendant l'accord).

1.2. Un nombre d'APC qui progresse, en particulier durant la crise

L'actualisation du suivi du nombre d'accords signés de janvier 2018 à juillet 2021 confirme que le nombre d'APC signés continue à progresser, y compris pendant la crise sanitaire (236 accords déposés pour le premier semestre 2021¹, 355 APC signés en 2020 contre 202 en 2019) et alors même que le nombre global d'accords signés par les entreprises durant cette période est en repli (-7 % en 2020 par rapport à 2019). Au 1^{er} juillet 2021, la DGT dénombrait au total **809 accords de performance collective cumulés depuis l'origine**, sur lesquels porte cette analyse. Les chiffres actualisés en novembre 2021 portent ce total à 887 accords.

¹ Ces chiffres sont susceptibles d'évoluer au fil des dépôts réalisés par les partenaires sociaux, qui ne sont pas tenus de déposer les accords signés dans un délai contraint.

Graphique 13 – Évolution du nombre cumulé d'APC signés depuis 2018

Lecture : au premier trimestre de 2020, 395 APC avaient été signés et enregistrés par l'administration depuis 2018.

Source : DGT, base accords d'entreprise ; chiffres actualisés en novembre 2021

Tableau 6 – Synthèse sur les 809 APC signés et enregistrés par l'administration au 1^{er} juillet 2021

Taille	Moins de 11 salariés	PME	Plus de 250 salariés
	5,9	64,8	28,1
Signataires	Une ou plusieurs OS	CSE	Référendum (TPE)
	55,0	37,6	7,4
Durée des accords	Déterminée	Indéterminée	
	36,2	63,8	

Note : les chiffres présentés sont des pourcentages du nombre total d'APC signés et enregistrés par l'administration au 1^{er} juillet 2021.

Lecture : 28 % des accords de performance collective enregistrés par l'administration au 1^{er} juillet 2021 ont été signés dans des structures de plus de 250 salariés.

Source : DGT, base des accords d'entreprise, juillet 2021

Ces accords ont été conclus dans des secteurs variés : industrie (alimentaire, automobile, chimique), distribution (commerce de gros ou de détail), ingénierie, transports, services (expertise comptable, bureaux d'études, petite enfance, service à la personne, environnement, télésurveillance, mutuelles-assurances, hôtellerie-restauration, etc.).

Les branches dans lesquelles il y a le plus d'APC sont :

- la Métallurgie (IDCC 2221, 1967, 1572, 1564, 2511, 0731, 1578, 1592, 1525, 0899, 1627, 0714, 2755, 0035, 0054, 2003, 1960, 2579) : 83 APC ;
- les bureaux d'études (IDCC 1486) : 53 APC ;
- la plasturgie (IDCC 0292) : 32 APC ;
- commerces de gros (IDCC 0573) : 25 APC ;
- les transports routiers (IDCC 0016) : 22 APC ;
- industries chimiques et connexes (IDCC 0044) : 20 APC.

Les accords portent sur la mobilité interne, géographique ou fonctionnelle, le temps de travail et/ou la rémunération, selon la répartition suivante :

- 31,5 % des accords portent exclusivement sur le temps de travail ;
- 18,2 % des accords portent exclusivement sur la rémunération ;
- 13,5 % des accords portent exclusivement sur la mobilité géographique et/ou professionnelle ;
- 63,2 % des accords ont un thème unique ;
- 32,3 % des accords traitent deux thèmes à la fois ;
- 4,6 % des accords abordent les trois thèmes à la fois.

Par rapport aux chiffres du rapport de juillet 2020, on peut noter :

- une augmentation de la part des PME dans les APC enregistrés par l'administration et un recul des TPE et grandes entreprises ;
- une augmentation de la part des APC signés par des élus CSE et un recul des APC signés par une ou plusieurs organisations syndicales ou par référendum dans les TPE¹ ;
- une augmentation de la part d'APC à durée déterminée ;
- une augmentation de la part d'APC traitant deux thèmes à la fois – principalement temps de travail et rémunération, toujours une minorité d'APC portant sur la mobilité géographique et/ou professionnelle.

L'analyse plus détaillée d'accords signés spécifiquement pendant la crise du Covid permet d'identifier de quelle façon celle-ci a pu modifier pour partie le contenu et l'usage des APC,

¹ Contrairement à la tendance générale de la négociation collective où la part de textes ratifiés par les salariés à majorité des deux tiers augmente de façon continue depuis 2017.

et dans quelle mesure les APC ont pu être un outil de gestion de cette crise pour certaines entreprises.

1.3. Un outil de gestion/sortie de la crise ?

La Dares a étudié plus spécifiquement le contenu des APC signés pendant la crise du Covid¹. Son étude porte sur 429 textes signés et déposés dont 380 accords et 49 avenants, entre le 1^{er} juillet 2019 et le 31 décembre 2020. Sur ces 380 accords, 133 APC ont été conclus avant la crise et 247 APC pendant la crise sanitaire (trois derniers trimestres de 2020).

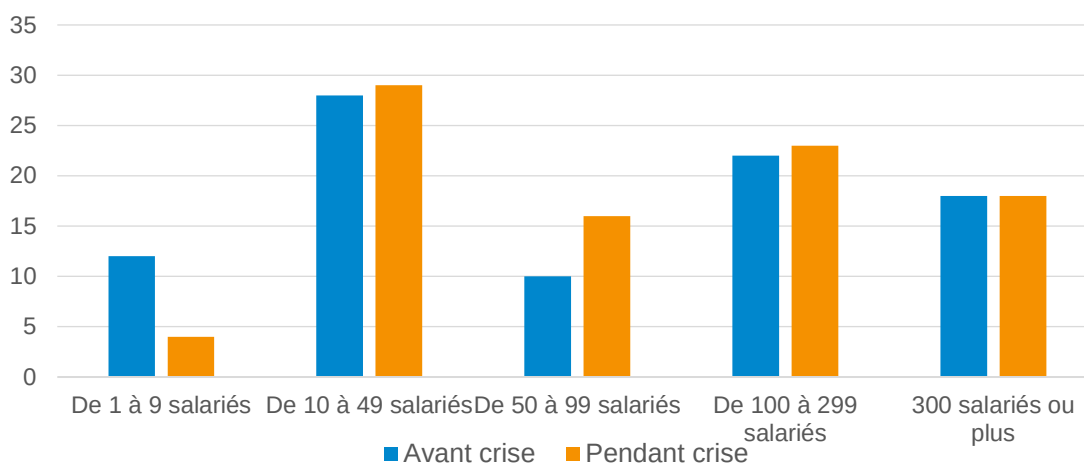
Sur l'ensemble de cet échantillon, on a une surreprésentation des APC – par rapport au poids de ces secteurs dans la production du nombre total d'accords signés et déposés sur la même période – dans les secteurs suivants : activités spécialisées, scientifiques et techniques, commerce, industrie, hébergement et restauration, information et communication et activités financières et assurances.

Si l'on distingue les accords pré crise et pendant la crise, on peut noter des variations dans la répartition des APC selon la taille de l'entreprise pour certaines catégories. Si les entreprises de 1 à 9 salariés représentaient un peu plus de 10 % des APC avant la crise, leur part s'est réduite presque de moitié avec en dessous de 5 % des APC qui sont conclus dans des entreprises de 1 à 9 salariés. Un mouvement inverse est à noter parmi les entreprises de 50 à 99 salariés, qui ne rassemblaient qu'autour de 10 % des APC avant la crise et sont à l'origine d'un peu plus de 15 % des APC pendant la crise. Les proportions sont globalement stables pour les autres catégories.

Un autre critère a été observé pour s'interroger sur l'antériorité du dialogue social dans les entreprises ayant signé un APC. L'étude compare les APC avant et pendant la crise selon le nombre de textes conclus sur les trois dernières années dans l'entreprise. Pendant la crise, les APC sont plus souvent signés dans des entreprises qui ont déjà une pratique importante de conclusion d'accords.

¹ Pesenti M. (2021), « [Les accords de performance collective : quels usages pendant la crise sanitaire ?](#) », *Dares Analyses*, n° 66, 23 novembre, note présentée au comité d'évaluation des ordonnances en mai 2021.

Graphique 14 – Comparaison des APC avant et pendant la crise sanitaire selon la taille des unités signataires

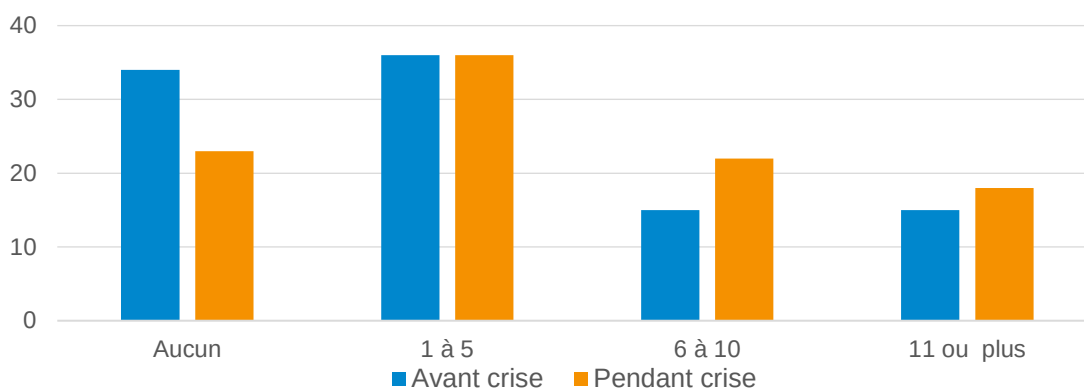


Lecture : 29 % des accords de performance collective conclus pendant la crise ont été signés dans des structures de 10 à 49 salariés.

Champ : entreprises ayant conclu un accord de performance collective.

Source : Pesenti M. (2021), « *Les accords de performance collective : quels usages pendant la crise sanitaire ?* », *op. cit.*

Graphique 15 – Comparaison des APC avant et pendant la crise sanitaire selon le nombre de textes conclus sur les trois dernières années précédant l'APC



Lecture : 36 % des accords de performance collective conclus pendant la crise ont été signés dans des structures ayant conclu entre 1 et 5 accords sur les trois années précédant l'APC.

Champ : entreprises ayant conclu un accord de performance collective.

Source : Pesenti M. (2021), « *Les accords de performance collective : quels usages pendant la crise sanitaire ?* », *op. cit.*

Les préambules et éléments de contexte sont plus détaillés pour les accords pendant la crise (avec 39 % des APC avant la crise qui ne donnent aucune justification et seulement 17 % pendant la crise). Ces accords mentionnent plus souvent des difficultés économiques

(26 % des APC signés avant la crise contre 59 % des APC signés pendant la crise) et un contexte concurrentiel tendu.

Pendant la crise, l'analyse laisse supposer un basculement des APC vers une réponse à un besoin conjoncturel, avec une répartition entre durée déterminée et indéterminée beaucoup plus équilibrée, environ 50-50, là où auparavant prédominaient les accords à durée indéterminée. De fait, 73 % des APC à durée déterminée citent la crise sanitaire dans leur préambule.

Les APC qui traitent de plusieurs thèmes deviennent majoritaires avec 51 % des APC concernés. Le temps de travail et la rémunération demeurent les thèmes principaux (ils concernent respectivement 64 % et 62 % des APC pendant la crise). Le thème des rémunérations qui progresse fortement peut concerner différents sujets (le plus souvent des baisses de primes, de part variable, des évolutions du taux horaire, parfois le gel des salaires). Pendant la crise, il s'agit plus souvent de baisse des primes et moins souvent de hausse du taux horaire qu'avant la crise.

La mobilité est plus souvent associée à des APC à durée déterminée en période de crise, et s'accompagne de clauses sur l'accompagnement des salariés dans 83 % des cas. Si la mobilité professionnelle est moins présente – en passant de 69 % des APC avant la crise à 49 % des APC pendant la crise – la part d'APC traitant de la mobilité géographique avant et pendant la crise augmente de deux points de pourcentage.

Toujours en comparaison avant et pendant crise, on observe une baisse de la fréquence des clauses d'accompagnement des salariés, qui deviennent minoritaires pendant la crise (de 54 % des APC avant la crise à 36 % des APC qui en contiennent pendant la crise) mais une hausse des clauses d'engagements et de contreparties¹ des employeurs pendant la crise, même si le nombre d'accords concernés reste très minoritaire (entre 5 et 10 % des APC en contiennent avant la crise et entre 18 et 21 % des APC en disposent pendant la crise).

¹ À titre d'exemple de contreparties, un accord signé en mai 2021 au sein d'une compagnie aérienne prévoit qu'en échange de la suspension du bonus annuel, la compagnie s'engage à mettre en œuvre des négociations avec le CSE/Organisations syndicales en octobre 2022 ayant pour objectif de conclure un avenant à l'accord d'intéressement en vigueur en vue de fixer des objectifs d'intéressement pour l'année fiscale 2023. L'avenant devra avoir été conclu au plus tard le 31 mars 2023 le cas échéant. Celle-ci confirme que le calcul du montant de la prime d'intéressement sera à minima, celui défini dans l'avenant à l'accord d'intéressement de 2020. Un autre accord signé en juillet 2020 au sein d'un aéroport, en échange d'un réaménagement de la durée du travail et de la rémunération, l'employeur s'engage à ne pas engager une procédure de licenciement collectif avec PSE pendant la durée de l'accord, et de majorer de 30 % l'enveloppe du calcul de l'intéressement à l'année qui suit la fin de l'accord, et aborde la possibilité d'une prime à l'issue de l'accord.

1.4. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation

Le comité a organisé, pendant la crise sanitaire, des échanges et auditions croisées de différents acteurs : négociateurs d'accords APC et accompagnants de ces négociateurs (notamment cabinets de conseils, cabinets d'avocats, etc.)¹.

Pour ces acteurs, le succès du dispositif est lié à sa relative simplicité. Les usages de ces accords sont très divers, ils sont utilisés principalement dans des entreprises où le dialogue social est actif et jugé « de bonne qualité » et requièrent une situation de « confiance » entre les acteurs.

Les spécificités de ce type d'accords – qui s'imposent sur les clauses du contrat de travail et qui peuvent concerner un champ large de questions – en font son attrait mais peuvent expliquer aussi certaines réticences, non seulement de la part de représentants du personnel, délégués syndicaux, et salariés, mais aussi des directions et des conseils d'administration ou Comex (craintes de négociations difficiles et risque de refus de certains salariés).

La spécificité de ces accords, eu égard notamment à leur impact sur le contrat de travail des salariés, renforce tout particulièrement les enjeux de loyauté de ces négociations, ainsi que la nécessité d'un diagnostic partagé sur l'orientation stratégique ou la situation économique et financière de l'entreprise.

Durant la crise, les APC ont donc pu constituer dans certaines entreprises un outil de gestion de la crise ou de sortie de crise qui venait utilement compléter d'autres dispositifs existants, parfois négociés en parallèle ou conjointement (voir Encadré 14 sur les accords de compétitivité).

Ce basculement dans l'usage des APC, dans une perspective plus conjoncturelle, interroge pour l'avenir sur l'usage de ces accords. Seront-ils sollicités plus souvent comme un outil au service d'une stratégie de long terme ? Les évolutions en termes de préambules et de contreparties plus fréquentes pendant la crise se confirmeront-elles ?

La question de l'appréciation de la notion de loyauté² de la négociation et de sa force contraignante, notamment d'un point de vue juridique, est un sujet important de suivi et d'évaluation pour l'avenir, qui a été régulièrement mentionné lors des auditions du comité.

¹ À partir d'auditions du comité des 17 novembre 2020 et 17 juin 2021.

² La notion de loyauté en matière de négociation collective, définie principalement par la jurisprudence, renvoie notamment à la nécessité d'associer aux étapes de la négociation l'ensemble des organisations représentatives qui entendent y participer et à *l'obligation de transmettre toutes les informations utiles pour mener la négociation*.

De même que pour la question du caractère définitif ou non des mesures qui se substituent au contrat de travail, quand les accords à durée déterminée seront arrivés à leur terme.

Le suivi de la mise en œuvre de ces accords, des effets sur la situation économique des entreprises, sur le départ éventuel de certains salariés ou encore le respect des engagements pris seront également encore à analyser. Il serait également utile d'analyser des cas d'entreprises où des négociations d'accords APC ont été initiés mais n'ont pas abouti.

Reste également ouverte la question de l'accessibilité aux accords APC, non soumis à l'obligation de publicité concernant la plupart des autres accords d'entreprises, difficulté soulignée régulièrement par les organisations syndicales.

Des travaux académiques restent donc à mener notamment sur :

- les évolutions des contenus de ces accords, la nature des compromis trouvés, leurs usages, la nature des contreparties prévues et leur mise en œuvre,
- l'estimation du nombre de salariés concernés,
- l'évaluation des effets des APC sur la compétitivité de l'entreprise et la situation des salariés (stabilité de l'emploi, rémunérations, etc.).

2. Les ruptures conventionnelles collective : un usage modifié lors de la crise¹ ?

2.1. Objectifs des accords de RCC

L'objectif de la création des ruptures conventionnelles collectives est d'encourager la négociation d'accords de départs volontaires dans un cadre sécurisé juridiquement, pour permettre aux entreprises de se réorganiser et d'adapter leurs effectifs, en anticipant et en évitant autant que possible les dispositifs « à chaud » que sont les licenciements économiques. L'enjeu selon l'étude d'impact du projet de loi d'habilitation est « de limiter le nombre de licenciements contraints et de faciliter le retour à l'emploi des salariés concernés par les restructurations. Le recours au volontariat permet en effet de privilégier le départ de salariés qui le souhaitent et qui ont un projet professionnel »².

¹ Données DGEFP. Voir Loiseau G. et Lokiec P. (dir.) (2021), *Les accords de rupture conventionnelle collective 2020*, décembre, rapport disponible sur le site de France Stratégie.

² Assemblée nationale (2017), *Étude d'impact. Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*, 27 juin, p. 40-41.

L'accord de RCC repose sur un triple accord :

- celui des partenaires sociaux matérialisé dans un accord collectif majoritaire ;
- celui de l'administration qui valide cet accord ;
- celui du salarié qui candidate au départ dans ce cadre.

La loi dispose ainsi de clauses à inscrire obligatoirement dans l'accord mais le dispositif repose sur une large marge de manœuvre accordée aux négociateurs en entreprise qui déterminent presque entièrement leur contenu, sous le contrôle de l'administration à l'occasion de la validation.

L'entreprise qui conclut une rupture conventionnelle collective (RCC) prend l'engagement de ne pas procéder à des licenciements économiques pour atteindre le nombre de suppressions d'emplois envisagé, pendant toute la durée de l'accord.

Même si l'employeur n'a pas à justifier d'un motif économique, la négociation d'un accord RCC suppose un contexte économique qui n'est pas trop dégradé de telle sorte que les suppressions d'emploi ne doivent pas être inéluctables. En effet, si le nombre de volontaires s'avère insuffisant, l'entreprise ne pourra pas supprimer les postes sauf à engager par la suite un PSE. Ainsi, il n'est pas possible d'envisager une fermeture de site dans le cadre d'une RCC, les salariés dans ce cas n'ayant pas le choix entre se porter volontaire et conserver leur emploi.

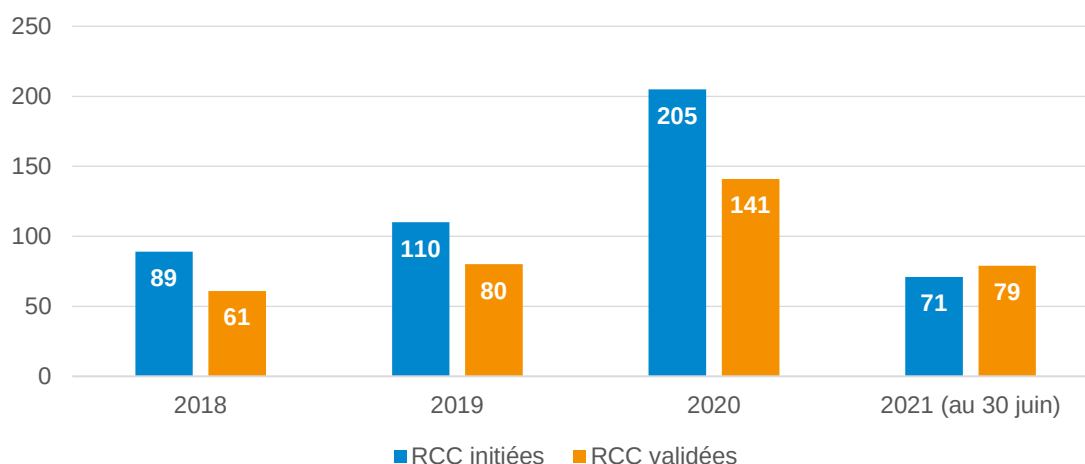
Par ailleurs, il peut arriver que les négociations échouent lorsque l'objectif de suppressions d'emploi ne semble pas atteignable uniquement par des départs volontaires ou lorsque les difficultés économiques sont trop prégnantes.

2.2. Une appropriation par les entreprises progressive et accélérée pendant la crise

Au 30 juin 2021, 475 entreprises avaient entamé des négociations pour des ruptures conventionnelles collectives, parmi lesquelles 361 accords de RCC ont été validés par l'administration. 34 négociations restaient en cours et 17 n'ont pas été validées par l'administration. On dénombre par ailleurs une quarantaine d'abandons et d'échecs de négociations et 5 contentieux (dont 4 favorables à l'administration).

Le dispositif a été de plus en plus utilisé entre 2018 et 2020, où le nombre de RCC engagées atteint un pic entre juin et décembre, avant de redescendre à son niveau pré-crise (janvier-mai 2020) pour l'année 2021.

Graphique 16 – Évolution annuelle des ruptures conventionnelles collectives, 2018-juin 2021



Lecture : en 2020, 205 ruptures conventionnelles collectives ont été initiées et 141 validées par l'administration.

Champ : entreprises ayant initié une rupture conventionnelle collective.

Source : DGEFP (présentation au comité, juillet 2021)

Depuis 2018, on observe que tous les secteurs d'activité sont concernés par des accords RCC. On trouve notamment des entreprises du secteur industriel, du transport aérien et services auxiliaires, des activités d'ingénierie et de la pharmacie.

Les motifs de recours au dispositif sont variés : réorganisation avec ou sans difficultés économiques, acquisition, adaptation de l'emploi aux mutations techniques et technologiques ou au marché, etc.

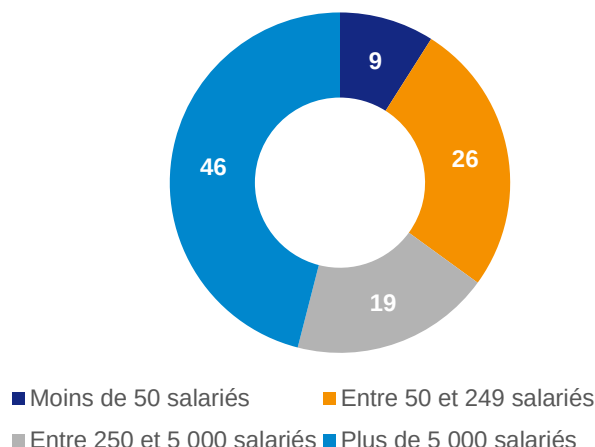
Une analyse conduite par la Direccte Île-de-France¹ de 38 accords signés en 2018 mentionnait les cas suivants : réorganisation et difficultés économiques, mais aussi acquisition (dans deux cas) et réorganisation sans difficulté économique (dans quatre cas). Parfois, il est fait mention de la nécessité de transformation des emplois en lien avec les évolutions techniques et technologiques ou le marché (dans ces cas, 5 % ou moins d'emplois supprimés). On n'observait alors pas de lien entre la part d'emplois supprimés et les motifs mis en avant.

Les négociations autour des ruptures conventionnelles collectives sont rapides – 52 jours en moyenne pour les accords analysés en Île-de-France en 2018 – et les accords sont à durée déterminée – généralement entre 3 et 9 mois pour les accords de 2020. Cette durée a tendance à diminuer pendant la crise (voir ci-dessous).

¹ Chamboredon H. (2020), « [Les ruptures conventionnelles collectives, des départs volontaires engagés dans un contexte économique](#) », *Synthèse thématique*, n° 90, Direccte Ile-de-France, décembre.

Le recours aux RCC concerne d'abord les grandes entreprises.

Graphique 17 – Recours aux ruptures conventionnelles collectives selon la taille des entreprises, depuis 2018



Lecture : 46 % des ruptures conventionnelles collectives ont été initiées dans de grandes entreprises ou entreprises appartenant à de grands groupes (plus de 5 000 salariés).

Champ : entreprises ayant initié une rupture conventionnelle collective.

Source : DGEFP (présentation au comité, juillet 2021)

Depuis l'entrée en vigueur des ordonnances (et jusqu'au 1^{er} juillet 2021), les principales entreprises utilisatrices sont des grandes entreprises (46 %). De plus, les entreprises ayant un effectif compris entre 250 et 5 000 salariés appartiennent pour une large majorité d'entre elles à des groupes plus importants. On peut ainsi estimer qu'environ près des deux tiers des RCC sont négociées dans des entreprises appartenant à des grands groupes.

En conséquence de cette prépondérance, la voie de négociation principale des accords RCC validés est celle effectuée avec des délégués syndicaux : ce type de négociations compte en effet pour 84 % des accords signés. Pour les autres, 2 % ont été ratifiés par référendum, 1 % par un conseil d'entreprise et le reste par des salariés mandatés ou élus.

Seuls cinq contentieux ont été portés devant les juridictions administratives dont un seul s'est avéré revenir sur la position de l'administration, soit un taux de contentieux inférieur à 1,5 %. Ce qui répond à l'un des objectifs de la RCC, qui était de sécuriser juridiquement les plans de départs volontaires autonomes.

Pendant la crise, on constate une intensification du recours aux ruptures conventionnelles collectives mais les caractéristiques des négociations, des mesures et des entreprises concernées demeurent globalement similaires.

2.3. L'usage des RCC pendant la crise

L'année 2020 a été marquée à partir du mois de juin par une reprise soutenue des négociations d'accords RCC. 204 entreprises se sont engagées en 2020 dans la négociation d'un accord et 142 accords RCC ont fait l'objet d'une validation par les DIRECCTE. Ces chiffres marquent une progression sensible par rapport aux années 2019 et 2018 qui affichaient respectivement 80 et 61 accords validés.

Les données DGEFP sur 2020-21 sont les suivantes (au 30 juin 2021) :

- de janvier 2020 à mai 2020 : moyenne de 8 RCC initiées par mois ;
- de juin 2020 à décembre 2020 : 24 RCC en moyenne par mois ;
- de janvier à juin 2021 : retour aux alentours de 8 RCC initiées par mois.

Des étudiants en master de droit social de Paris I¹ ont étudié le contenu de 110 accords signés, conclus et validés entre le 1^{er} juin 2020 et le 31 décembre 2020. Les RCC sont toujours majoritairement conclues dans de grandes entreprises, qui appartiennent souvent à une UES (unité économique et sociale) ou à un groupe. 20 % de ces entreprises comptent entre 1 000 et 5 000 salariés et 39 % entre 100 et 500 salariés, mais les PME ne sont pas absentes avec 20 % des entreprises qui ont moins de 100 salariés. Les accords sont majoritairement conclus au niveau de l'entreprise, et souvent déclinés dans les différentes entités d'un seul groupe. 50 % de ces accords le sont au sein d'entreprises appartenant à un groupe, parfois le même : on dénombre notamment 11 accords signés au sein d'un même groupe.

Il n'y a pas de corrélation évidente entre les secteurs qui concentrent le plus de RCC et la crise liée à la pandémie de Covid-19 : industrie, transport aérien et aéronautique, pharmaceutique, audiovisuel et médias, informatique, services, BTP et construction, commerce de gros, automobile, tourisme et voyages.

Certains accords invoquent des difficultés économiques mais les motifs de recours sont très divers. La pandémie est citée comme motif dans 55 accords sur 110, dont plus d'une dizaine incitent aux départs volontaires pour ne pas recourir à des départs contraints. Cette situation se présente notamment lorsque les dispositifs d'activité partielle et le gel des embauches se sont avérés insuffisants : les RCC sont pensées comme derniers recours,

¹ Rapport réalisé, sous la direction des professeurs Grégoire Loiseau et Pascal Lokiec, par M. Abdelhedi, Y. Andaloussi, G. Balcerzak, L. Belabdi, L. Bernardis, K. Blachon, E. Boukir, J. Caillout, R. Capelle, E. Charriere, L. Collet, A. Cot, M. Durand, S. El Hakym, L. Ghadi, S. Guigou, P. Guille, S. Guillin, H. Ibrahim, M. Jauernig, L. Khalifa, J. Lailheugue, L. Langlois, C. Legrand, J. Mabille, L. Moreau, R. Morelle, C. Ono, I. Otmani, M. Pasteau, P-L Pille, C. Quintana, J. Renaud, C. Viallaneix, étudiants des M2 juriste de droit social de Paris I. Document disponible [sur le site de France Stratégie](https://www.strategie.gouv.fr).

ultime mesure. Une dizaine d'accords ne mentionnent pas la pandémie mais plutôt une réorganisation, etc.

La négociation se déroule principalement entre employeurs et organisation syndicale représentative mais tout de même un peu moins de 17 % des RCC sont conclues entre employeur et membres du CSE (dans les entreprises à faible effectif). Elle dure moins d'un mois dans 57 % des cas et moins de deux mois dans 77 % des cas. Jamais plus de quatre mois.

La loi prévoit une simple information du CSE et laisse aux partenaires sociaux le soin d'en déterminer les modalités. Le cas échéant, les parties à l'accord peuvent décider d'une consultation de l'instance. Cette faculté n'est toutefois pas mise en œuvre en pratique, ce qui ne préjuge pas du fait que les entreprises consulteront, ou non, leurs CSE au titre des articles L. 2312-8 et suivants du code du travail, incluant les aspects santé, sécurité et conditions de travail (impact sur les salariés qui quittent l'entreprise, et sur ceux qui restent). L'information du CSE consiste en une présentation générale du projet et des postes concernés en amont du dispositif, en aval et parfois pendant la procédure de négociation. Dans les cas où l'entreprise ne dispose pas de CSE, une information directe des salariés est prévue.

Les mesures d'aide aux salariés représentent une part conséquente du contenu des accords qui s'inspirent des mesures de reclassement externe conçues pour les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) et plans de départ volontaire autonome (PDV). Des mesures, souvent cumulables entre elles, qui regroupent indemnités de rupture, mesures de formation avec des montants de prise en charge variables selon la taille de l'entreprise et son appartenance à un groupe, aides à la création d'entreprises, congé de mobilité (53 accords), appel à des cabinets externes d'accompagnement (54 accords), conseillers internes à l'entreprise, aide à la mobilité (41), aide à la recherche d'emploi du conjoint (10) en cas de mobilité géographique – des mesures aménagées ou supplémentaires pour les salariés de plus de 50 ans et ceux porteurs d'une reconnaissance de qualité de travailleur handicapé (20 accords le prévoient pour des salariés de plus de 50 ans, mais c'est beaucoup plus rare pour des salariés porteurs d'une reconnaissance de handicap) –, priorité de réembauche (2 accords), etc.

Conformément au dispositif, les accords contiennent une clause d'engagement à ne pas licencier par laquelle l'entreprise s'engage à ne procéder à aucun licenciement économique collectif et/ou individuel pour atteindre leurs objectifs en termes de suppression d'emplois avec des formulations très variables sur la durée de cet engagement.

La formule la plus classique est celle d'engagement pendant la durée de l'accord RCC (40 accords). Certains accords prévoient des termes ou des durées précises, correspondant ou non à la durée de mise en œuvre de l'accord, avec parfois une date cible, que ce soit fin

2020 (3 accords), fin 2021 (6 accords) ou fin 2022 (5 accords). Dans quelques rares cas de figure, l'engagement se fait sous conditions (pas de deuxième confinement, pas de choc brutal dans l'activité, etc.), bien que ce ne soit pas autorisé par la loi.

L'immense majorité des accords sont à durée déterminée (entre 3 et 9 mois) mais 16 % des accords ont une durée qui dépasse 1 an.

Le nombre maximal de ruptures de contrats prévus par les accords est, dans 77 % des accords, inférieur à 100. Un tiers d'entre eux prévoit entre 10 et 30 départs volontaires. Lorsque le nombre de ruptures prévues dépasse la centaine, soit dans 23 % des cas, l'effectif de l'entreprise, pour 74 % d'entre elles, se situe au-delà de 1 000 salariés. Il s'agit de grandes entreprises dont le secteur d'activité a été impacté par la crise sanitaire, tel que le transport et spécialement le transport aérien.

Les catégories d'emplois éligibles à un départ volontaire figurent dans tous les accords mais on observe que le profil détaillé des postes concernés n'est pas toujours précisé. Il concerne plutôt les cadres et les ETAM (employés, techniciens et agent de maîtrise). Parfois, les accords de RCC excluent certains postes et salariés : fonctions stratégiques, CDD ou contrats d'apprentissage, etc. Les critères d'éligibilité sont multiples et portent d'abord sur la nature du contrat (CDI), sur les postes concernés ou sur l'affectation du salarié à un ou des sites déterminés, parfois sur un critère d'ancienneté du salarié. 70 % des accords de RCC excluent des salariés qui sont en mesure de liquider leurs droits à la retraite. Très souvent l'accord précise l'exigence d'un projet professionnel (72 %) mais avec une grande variabilité de ce qui est considéré comme un projet professionnel. Dans un cas, le refus de se voir appliquer les dispositions prévues par un accord APC est un critère d'éligibilité alternatif à l'existence d'un projet professionnel.

Le suivi se fait souvent sur le modèle du PSE, avec la création d'une commission de suivi de l'application de l'accord (pendant toute la durée d'application de l'accord et spécifiquement pour le suivi). Ces commissions sont chargées de garantir la mise en œuvre des dispositions, trancher d'éventuelles difficultés, étudier les candidatures, remettre des avis sur les projets présentés et veiller à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Lorsqu'il n'y a pas de commission de suivi, le suivi de l'accord est assuré par le CSE ou à travers des clauses de rendez-vous.

Les critères de départage entre les potentiels candidats pour un départ prévu sont : l'ancienneté, la priorité dans l'ordre chronologique de dépôt des dossiers, l'âge du candidat.

Une part importante des entreprises qui ont conclu en 2020 un accord de RCC ont signé la même année d'autres accords collectifs (temps de travail, salaires, télétravail, APLD, etc.). C'est un signe que la conclusion d'accords de RCC s'inscrit majoritairement dans des entreprises ayant une activité conventionnelle.

Dans l'ensemble, une majorité des accords (63 %) se présente comme des accords indépendants qui se suffisent à eux-mêmes dans leur propre contexte, sans être conjugués à autre accord. Plus d'un tiers des accords de RCC s'appuient en revanche sur un autre accord qu'ils citent. Ce peut être un accord de GPEC ou de GEPP dans 15,5 % des cas, un accord de performance collective dans 5,5 % des cas ou encore un accord de mobilité (entreprise, groupe ou UES) dans 4,5 % des cas.

Encadré 14 – Accords de compétitivité¹

Dans certaines grandes entreprises, les partenaires sociaux choisissent de coupler les accords de performance collective ou les ruptures conventionnelles collectives avec d'autres mesures, dans le cadre d'un « accord de compétitivité » pour prendre en compte différentes dimensions de la compétitivité de l'entreprise et négocier un compromis global. Ce type d'accord aborde ainsi les thèmes des accords de performance collective mais ne s'y limite pas, les mesures pouvant aussi concerner par exemple l'emploi des seniors, la gestion des emplois et des parcours professionnels, etc. Ils peuvent combiner des mesures d'ajustement à court terme et des dispositions de moyen ou long termes pour faire face à des évolutions structurelles. Le comité a auditionné des experts qui accompagnent ce type de négociation ainsi que des acteurs d'entreprises qui ont signé de tels accords. Il s'agit de négociations complexes à mener, notamment pour les organisations syndicales – à la fois car elles portent souvent sur des sujets très techniques mais aussi car ces négociations, qui sont menées au niveau central de l'entreprise voire du groupe, impliquent généralement des dispositions avec un fort impact pour les salariés, notamment pour les dispositions relevant de l'APC. Leur réussite repose donc entièrement sur la capacité à établir un diagnostic partagé, la transparence de l'employeur dans l'information des représentants du personnel et la qualité de la communication non seulement entre les différents partenaires sociaux mais aussi d'une échelle à l'autre (des partenaires sociaux au niveau groupe aux salariés et entre direction et managers dans les établissements de chaque société). Les travaux réalisés par et pour le comité font ressortir deux usages de ces accords de compétitivité : certains sont pensés comme des outils au service d'une stratégie globale et d'autres comme une façon d'intervenir rapidement sur un problème conjoncturel.

¹ La notion d'accord de compétitivité ne correspond pas à une catégorie juridique mais à une appellation pour des accords comprenant plusieurs volets, correspondant eux-mêmes à différents types d'accords : APC, RCC, dispositions d'accords d'entreprises « standards », etc.

2.4. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation

Le contenu des RCC, notamment des mesures d'accompagnement et de suivi, fait apparaître un fort mimétisme avec les formulations usuelles des PSE ou plans de départ volontaire et la reprise fréquente de modèles types proposés par des cabinets d'avocats et de conseil.

Comme pour les APC, les RCC ont fait partie des outils mobilisés par les entreprises pendant la crise pour faire face à des difficultés conjoncturelles, avec des accords qui semblent plutôt concerner une part relativement limitée de salariés dans les entreprises.

Néanmoins, certains accords continuent aussi à prévoir des projets plus globaux de réorganisation. Le suivi ultérieur des accords RCC permettra de dire si cet usage pour des motifs multiples et des temporalités différentes (conjoncturel ou réorganisation plus large) se poursuit.

Initialement, lors de la création de ce type d'accord, s'est posée la question d'un éventuel effet de substitution aux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), dont l'encadrement juridique et les obligations notamment de reclassement ou d'accompagnement sont plus importantes pour l'employeur. Cet effet n'est pas constaté pour l'instant. Pendant la période de crise sanitaire, 1 041 PSE ont été initiés en cumul du 1^{er} mars 2020 au 24 mai 2021, selon la Dares. Dans le cadre de ces plans, 112 669 ruptures de contrat de travail ont été envisagées, près de trois fois plus que sur la même période en 2019 et début 2020.

Si l'on compare les PSE initiés aux RCC initiés, on observe que la part des RCC dans la globalité des projets d'adaptation des effectifs conduits par les entreprises en 2020 et 2021 est stable par rapport à l'année 2019.

Tableau 7 – Nombre de PSE et de RCC initiés, 2018-juin 2021

Nombre de dossiers / année	2018	2019	2020	au 30 juin 2021
PSE initiés	561	491	870	323
RCC initiées	89	110	205	71

Source : DGEFP-Rupco (premier semestre 2021)

S'agissant d'un effet de substitution avec les plans de départ volontaires autonomes, les données disponibles¹ sur 2020 et 2021 mettent en évidence que les entreprises continuent de recourir aux plans de départs volontaires autonomes (respectivement 22 PDVA en 2020

¹ Source : Rupco pour les PSE initiés.

et 17 sur le premier semestre 2021) mais dans une proportion moins importante qu'avant les ordonnances, et qu'elles privilégient les accords de RCC dès lors qu'elles sont certaines de pouvoir conduire leur projet sous forme d'un accord majoritaire.

S'agissant du risque évoqué à l'origine que ces plans de départ volontaires soient utilisés en priorité pour faciliter le départ de salariés seniors, certains accords prévoient en effet des mesures spécifiques de cessation anticipée d'activité. Ce sujet fait l'objet d'une vigilance spécifique lors du contrôle par les DREETS qui refusent des accords qui ne viseraient que des salariés en fin de carrière. Si des dispositifs de cessation anticipée figurent au sein de RCC, les DREETS contrôlent qu'ils sont financés entièrement par l'entreprise (et pas par un report sur l'assurance chômage). À ce stade, il n'est pas possible de mesurer un éventuel effet d'éviction des seniors.

D'autres questions, notamment celle du suivi des accords, des effets de leur mise en œuvre sur les entreprises concernées, sur les salariés partis, sur leurs profils et sur les salariés qui restent dans l'entreprise (notamment du point de vue de la charge de travail) ainsi que sur l'implication des CSE nécessiteraient des travaux ultérieurs complémentaires (à partir des bilans que les entreprises doivent réaliser, ou de monographies ou travaux statistiques sur les données des entreprises).

Dans le cadre de l'APR 1, une étude détaillée des accords RCC 2019 est en cours pour établir une typologie de ce type d'accords, en fonction de leur contenu.



CHAPITRE 4

LE BARÈME D'INDEMNISATION DES LICENCIEMENTS SANS CAUSE RÉELLE ET SÉRIEUSE

1. Les évolutions des embauches et ruptures de contrats : mise en perspective

Afin de contextualiser la mise en place des mesures des ordonnances pouvant affecter les comportements d'embauche et de licenciement des entreprises, en particulier celles relatives au barème d'indemnisation, il paraît utile de rendre compte de l'évolution des modalités d'entrées et sorties de l'emploi avant et après leur mise en œuvre. La Dares a mis en ligne depuis l'été 2020 des données actualisées sur les mouvements de main-d'œuvre (MMO), après une interruption liée au passage à la déclaration sociale nominative (DSN). Ces données qui n'avaient pas pu être mobilisées pour le rapport de juillet 2020 portent sur un champ représentatif de l'ensemble des établissements d'au moins 1 salarié en France métropolitaine depuis 2007¹. Elles permettent d'analyser les composantes des entrées en emploi selon le type de contrat, mais surtout de décrypter l'évolution des sorties selon les différentes modalités de rupture possible. En effet, non seulement les licenciements ne sont qu'une partie des formes de ruptures, mais en leur sein différentes modalités peuvent entrer

¹ Voir Milin K. (2018), « [Reconstitution des mouvements de main-d'œuvre depuis 1993 : guide méthodologique](#) », *Documents d'études*, n° 221, Dares, juin, pour une évolution sur une plus longue période et sur les seuls établissements d'au moins 50 salariés. Avant 2015, deux sources de données étaient mobilisées pour suivre les mouvements de main-d'œuvre : la déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre (DMMO), exhaustive pour tous les établissements de plus de 50 salariés (DMMO), et l'enquête complémentaire trimestrielle (EMMO), qui échantillonnait les établissements de moins de 50 salariés. Depuis lors, les déclarations sociales nominatives (DSN) sont venues se substituer à ces deux sources. Ces dernières ont été exploitées lors de la reprise de la diffusion des mouvements de main-d'œuvre en juin 2018. La reconstitution des MMO à partir des DSN nécessite un travail méthodologique conséquent, qui peut être amené à évoluer dans le temps. Les séries disponibles en 2020 ne sont pas comparables aux versions précédemment publiées en 2018, et sont susceptibles d'être révisées ultérieurement, lorsqu'il y aura encore davantage de recul sur les données des DSN. La méthodologie retenue pour assurer ce changement de source est détaillée dans Milk (2018).

en concurrence ou se substituer l'une à l'autre. L'analyse statistique décrivant l'évolution des mouvements de main-d'œuvre (embauches et séparations) entre 2007 et 2020 permet d'identifier des ruptures de tendance à un niveau macroéconomique – ainsi que par taille et secteur d'entreprise – et de les situer par rapport aux ordonnances de 2017 et à d'autres réformes antérieures¹ qui sont aussi susceptibles de les expliquer, mais aussi par rapport à la conjoncture. Ce travail de cadrage permet d'orienter des travaux d'évaluation plus approfondis sur des données individuelles d'entreprises nécessaires pour mieux apprécier les comportements des entreprises suite aux ordonnances. Les éléments présentés dans cette partie sont repris pour partie des travaux intermédiaires réalisés dans le cadre de l'APR 1, par Camille Signoretto (Ladyss, université de Paris ; LEST ; CEET) et Julie Valentin (CES, Paris I-Panthéon-Sorbonne)².

La période 2007-2020 permet de prendre en compte une période assez large, débutant avant la crise de 2009 dont les répercussions ont été visibles jusqu'à cinq ans après, et terminant trois ans après la mise en place des ordonnances. Un focus plus resserré sur la période 2014-2020 permet également d'envisager les évolutions récentes encadrant les réformes de 2016 à 2017. On s'intéressera notamment à la nature des contrats de travail lors des embauches, les différentes réformes menées sur la période récente ayant notamment pour objectifs – en atténuant les différences entre CDD et CDI en termes de coûts relatifs à leurs ruptures –, d'enrayer la hausse des recrutements en CDD et inciter les employeurs à recourir au CDI, qui reste en droit la forme normale et générale du contrat de travail entre un employeur et un salarié.

Présentée dans la continuité de la période 2007-2019, l'année 2020 se démarque néanmoins par le caractère atypique des évolutions liées à la période de crise du Covid.

1.1. Des ruptures de tendance dès 2014-2015 sur les entrées en CDI

Une première rupture de tendance se produit à partir de 2014 et concerne les entrées en CDI : alors qu'elles sont plutôt en baisse sur la période 2007-2014, elles augmentent de façon continue ensuite jusqu'en 2019, la hausse la plus forte étant observée entre 2016 et 2017. Dans le volume total des entrées, les CDI représentent ainsi au plus bas, en 2015, 11,7 % des entrées, pour atteindre 15,8 % en 2019. À noter toutefois qu'au début de la période, en 2007, les CDI représentent 25,9 % des entrées totales. Malgré la hausse des

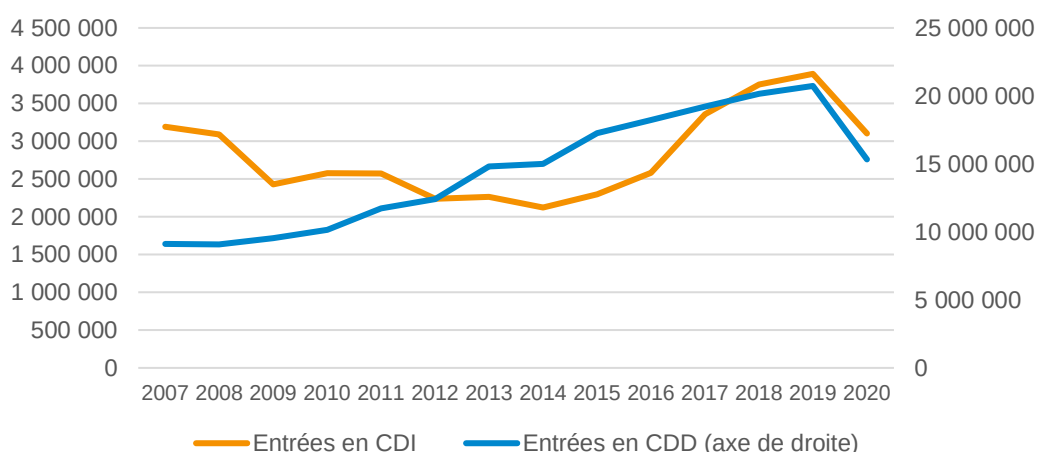
¹ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi (dite LSE) ; loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron ; loi n° 2016-1088 du 8 août 2016, connue sous le nom de loi Travail ou loi El Khomri qui met notamment l'accent sur l'« incertitude à embaucher en CDI » (audition de la ministre à l'Assemblée nationale, voir le [rapport de Christophe Sirugue](#), Assemblée nationale, n° 3675, avril 2016, p. 62).

² Des travaux sur données d'entreprises sont en cours dans le cadre de l'APR 1 (voir [annexe 3](#)) et pourront être complétés dans le cadre d'un prochain appel à projets de recherche par des travaux quantitatifs.

CDI, leur part dans l'ensemble des entrées reste donc encore en-dessous de son niveau de 2007.

Du côté des entrées en CDD, qui restent 3 à 7,5 fois plus nombreuses que celles en CDI (lecture axe de droite), la hausse est quasi continue. Autrement dit, si les entrées en CDI ont de nouveau augmenté après 2014, cela ne s'est pas fait dans une logique de substitution aux CDD, mais de manière parallèle. C'est par conséquent le volume global des entrées qui a fortement augmenté depuis 2014 et a même doublé entre 2007 et 2019, suggérant la poursuite d'une hausse de la rotation de la main-d'œuvre qui avait déjà explosé entre 1982 et 2011¹.

Graphique 18 – Évolutions des entrées par type de contrat 2007-2020



Lecture : les entrées en CDI (axe de gauche) s'élèvent à près de 3,9 millions en 2019 ; les entrées en CDD (axe de droite) dépassent les 20 millions en 2019.

Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet ; calculs des auteurs, C. Signoretto et J. Valentin, dans le cadre des travaux en cours de l'APR 1 (voir annexe 3)

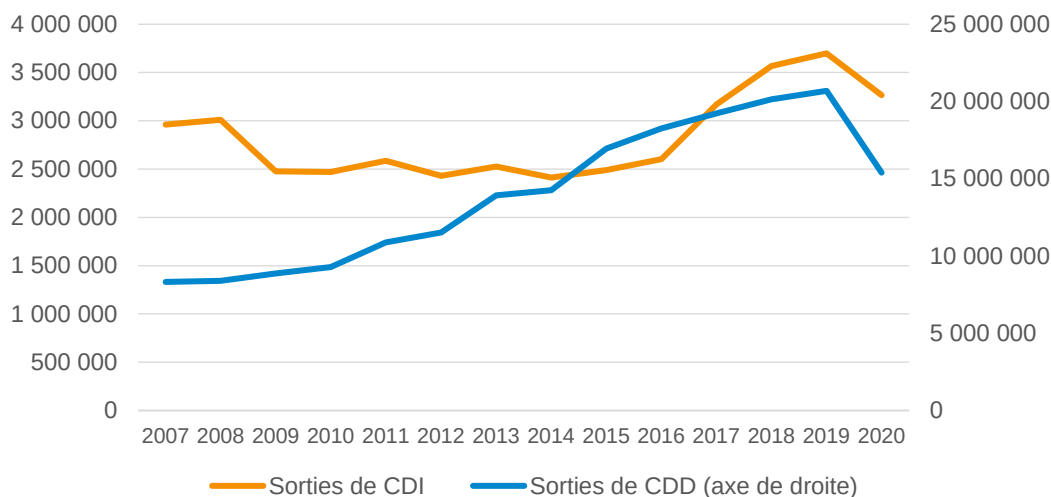
1.2. Les fins de CDI et leurs motifs : des ruptures de tendance autour des années 2014-2016

L'accélération de la rotation est confirmée par la hausse assez synchrone des sorties de CDI à partir de 2014, et surtout de manière plus franche à partir de 2016, alors que les fins de CDD, elles, augmentent continûment (voir Graphique 19). Pour ces sorties de CDD,

¹ Picart C. (2014), « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », *Insee Références*, « Emplois et salaires », septembre.

plus de 80 % sont constituées par des CDD de moins d'un mois : celles-ci ont en effet pris une place plus importante depuis 2007 (leur part était alors égale à 70 %), comme des études l'ont déjà pointé (e.g. Milin, 2018).

Graphique 19 – Évolution des sorties par type de contrat, 2007-2020



Note : les sorties de CDD ne couvrent pas l'intérim.

Lecture : les sorties de CDI (axe de gauche) s'élèvent à près de 3,3 millions en 2020 ; les sorties de CDD (axe de droite) dépassent les 15 millions en 2020.

Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet, calculs des auteurs, C. Signoretto et J. Valentin, dans le cadre des travaux en cours de l'APR 1 (voir annexe 3)

Les motifs de fins de CDI tels que renseignés dans les MMO sont au nombre de sept : démissions, ruptures conventionnelles, fins de période d'essai, licenciements économiques, licenciements non économiques, départs en retraite et autres motifs. On se concentre ici sur les cinq premiers.

Les démissions, principale forme de rupture de CDI, ont connu une évolution en « U » avec une forte baisse avec la crise de 2009, une quasi-stagnation entre 2009 et 2016, et une forte hausse entre 2016 et 2018. Aujourd'hui elles représentent 42 % des fins de CDI, contre 50 % en 2007.

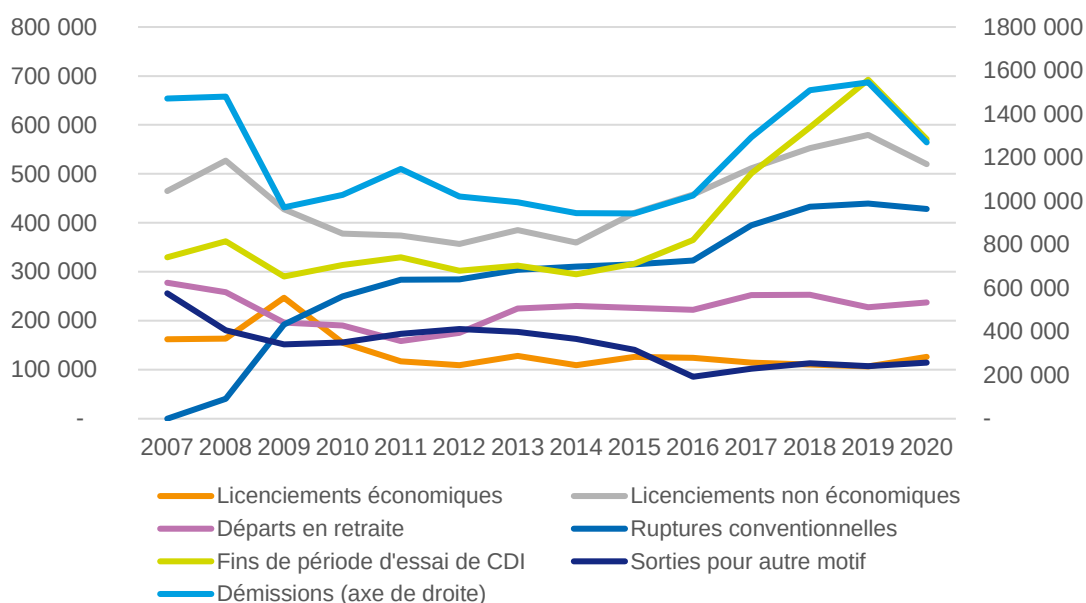
Deuxième motif de fin de CDI en 2019 (19 %, contre 11 % en 2007), les fins de période d'essai connaissent également une rupture après 2014 : à la quasi-stagnation jusqu'en 2014, succède une hausse modérée à partir de 2014 et plus importante à partir de 2016. Elles dépassent ainsi en 2019, les licenciements « non-économiques », dont la part est similaire en 2007 et 2019, soit environ 16 % des fins de CDI. Ces derniers baissent entre

2008 et 2014, de façon prononcée entre 2008 et 2010, puis augmentent de façon quasi-continue entre 2014 et 2019.

Les ruptures conventionnelles individuelles (RC) arrivent ensuite, représentant 12 % des fins de CDI en 2019. Introduites en 2008, leur nombre croît rapidement pour atteindre trois ans plus tard presque 300 000 (leur part dans les fins de CDI est alors déjà de 11 %), et ce n'est ensuite qu'en 2016 que l'on observe une hausse de nouveau importante et ce jusqu'en 2018.

Enfin, les licenciements économiques, bien que souvent au centre des préoccupations médiatiques, constituent pourtant un mode de rupture du CDI bien moins fréquent, que cela soit en nombre (autour de 115 000 par an à partir de 2011), ou en part (de 5,5 % des fins de CDI en 2007 à 3 % en 2019). L'évolution de ce mode de rupture du CDI est en réalité en baisse structurelle depuis quelques décennies¹.

Graphique 20 – Évolution des sorties de CDI, par type de rupture, 2007-2020



Note : le nombre de démissions étant bien supérieur aux autres motifs, il est représenté ici sur l'axe de droite.

Lecture : en 2020, les licenciements non économiques de CDI s'élèvent à près de 520 000, les démissions de CDI dépassent 1,2 million en 2020.

Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet ; calculs des auteurs, C. Signoretto et J. Valentin, dans le cadre des travaux en cours de l'APR 1 (voir annexe 3)

¹ Signoretto C. (2015), « Les pratiques des employeurs en matière de rupture du CDI. Un nouveau regard sur les règles de protection de l'emploi », *Travail et emploi*, 2015/2, n° 142, p. 69-83.

Si l'on se concentre sur la période 2014-2019, on observe que ce sont les démissions et les fins de période d'essai qui contribuent le plus à l'évolution des sorties totales de CDI, respectivement pour 47 % et 31 %. Viennent ensuite les licenciements pour motif personnel (licenciements non économiques) dont la hausse explique 17 % de celle des sorties totales de CDI, et enfin les ruptures conventionnelles individuelles pour 10 %.

Outre la période de crise économique du début des années 2010 et l'introduction de la rupture conventionnelle individuelle en début de période, deux ruptures de tendance semblent ainsi apparaître : en 2014, avec des hausses prononcées des licenciements non économiques, et de manière moins perceptible des fins de période d'essai ; en 2016, avec une accélération des hausses de ces deux premiers motifs, auxquelles s'ajoutent les hausses des démissions et des ruptures conventionnelles.

1.3. Des modalités de rupture du CDI plus sensibles à la conjoncture économique que d'autres

Ces évolutions ne peuvent être directement imputées à des réformes, car elles relèvent en partie de la conjoncture. Celle-ci joue nécessairement sur l'évolution des mouvements de main-d'œuvre, en particulier sur le CDI et certaines de ses modalités de rupture, car les comportements des salariés comme des entreprises s'adaptent notamment à la plus ou moins grande facilité à retrouver un emploi.

La période 2007-2019 est marquée par des situations conjoncturelles très différentes : alors que le taux de chômage était au plus bas fin 2007-début 2008, la crise de 2008-2009 est intervenue. Dès 2010, puis en 2011, on observe un retour de la croissance, suivi de nouveau d'un retournement conjoncturel en 2012 et 2013 ; enfin à partir de 2014, la sortie de crise se fait progressive, l'évolution du PIB se situant chaque année au-dessus de 1 % et autour de 2 % entre 2017 et 2018.

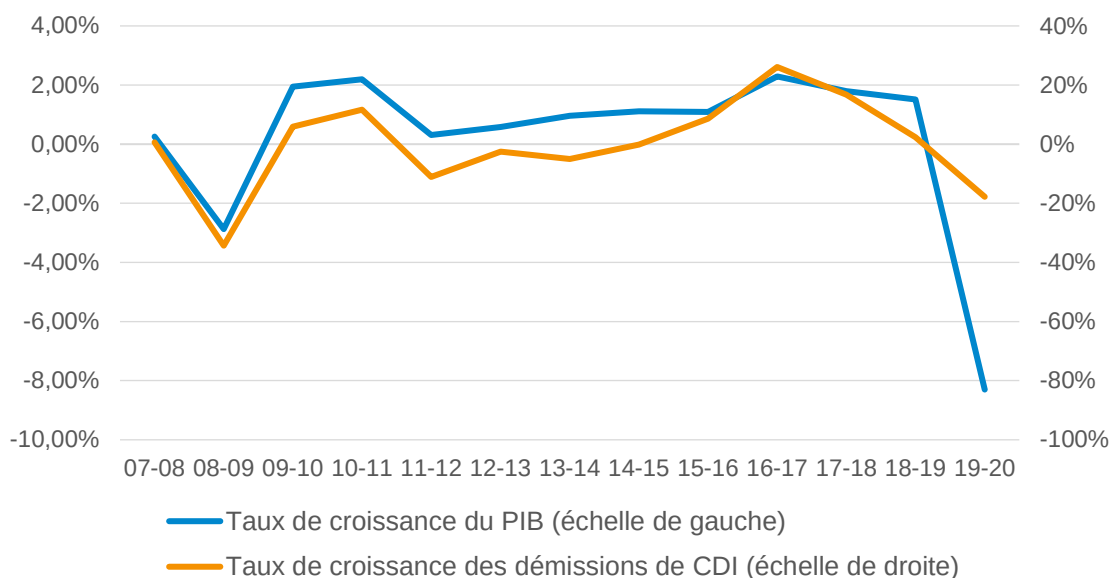
Ainsi, à partir de 2015 et ce jusqu'au troisième trimestre 2019, différents indicateurs montrent une situation économique plus favorable en France : hausse de l'emploi, baisse du taux de chômage, particulièrement forte chez les jeunes de moins de 25 ans, hausse des difficultés de recrutement déclarées par les entreprises, etc.¹

Les changements législatifs introduits en 2016 et 2017, concernant en particulier les licenciements, surviennent dans un contexte économique plutôt favorable. Cette embellie économique à partir de 2015 et jusqu'à la crise du Covid peut expliquer en partie la croissance des embauches en CDI observée à un niveau macroéconomique, les entrées en CDI étant visiblement très sensibles au taux de croissance du PIB – mais dans une

¹ Voir les publications de la Dares sur le marché du travail.

relation non linéaire, la croissance des entrées en CDI étant d'autant plus forte que la croissance du PIB est forte ou durable¹.

Graphique 21 – Lien entre le taux de croissance du PIB et celui des démissions de CDI



Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet, et Insee ; calculs des auteurs, C. Signorello et J. Valentin, dans le cadre des travaux en cours de l'APR 1 (voir annexe 3)

Du côté des sorties de CDI, la modalité de rupture la plus sensible à la conjoncture économique est constituée par les démissions, si l'on compare les taux de croissance annuels. Les fins de période d'essai et les ruptures conventionnelles individuelles semblent également réagir à l'évolution du taux de croissance du PIB, mais de manière moins forte. Il est en outre intéressant de noter que les liens avec les démissions et les fins de période d'essai sont importants avec le taux de croissance du taux de chômage des jeunes (moins de 26 ans), ces deux modalités de ruptures étant représentées dans cette population.

Quant aux licenciements économiques, ils sont surtout sensibles aux forts retournements conjoncturels et crises économiques même si la tendance générale est à la baisse de leur recours par les employeurs depuis plusieurs décennies.

¹ L'intuition derrière cette relation étant qu'en phase de reprise de croissance, les entreprises restent frileuses sur leur recrutement en CDI du fait d'incertitudes sur la pérennité de la reprise, et peuvent encore privilégier les CDD ; plus celle-ci est forte et perdure, plus les perspectives de demande justifient un recrutement en CDI et la concurrence sur le marché du travail incite les entreprises à proposer des contrats plus stables.

Les différences de sensibilité des modalités de fins de CDI à la conjoncture peuvent ainsi, en retour, avoir un impact sur leur répartition et le recours au sein même des établissements : en période favorable, les ruptures volontaires ou négociées via des démissions, ruptures conventionnelles ou encore périodes d'essai seront plus facilement mobilisées par les salariés, et, pour un taux de rotation de la main-d'œuvre en CDI donné dans un établissement, les employeurs auront moins besoin de recourir à des modalités de rupture à leur seule initiative comme les licenciements (y compris non économiques) ; ce ne sera pas le cas dans un contexte plus difficile.

Il est donc d'abord important, dans une étude sur les décisions des employeurs de licencier un salarié, de considérer particulièrement les liens avec les autres modalités de rupture qui sont plus ou moins utilisées par les salariés selon le contexte économique. Ensuite, si les ruptures de tendances macroéconomiques doivent être prises en compte, c'est surtout au niveau des entreprises qu'il convient d'en tenir compte au regard des variations de leur contexte économique propre, puisqu'elles sont exposées très différemment à la conjoncture nationale.

Encadré 15 – La période atypique de la crise du Covid en 2020

L'année 2020 présente un profil particulier du fait de la crise du Covid, à la fois en raison de confinements qui ont gelé tant les recrutements que les sorties de CDI, que des mesures de soutien à l'emploi mises en place dans ce contexte (activité partielle, prolongation des droits des chômeurs, renforcement de la formation, etc.) et aux entreprises (prêts garantis d'État, fonds de solidarité, etc.). Ainsi, alors que l'activité a chuté de plus 8 % en 2020, avec un reflux particulièrement marqué au deuxième trimestre lors du premier confinement (-18,6 %), l'emploi salarié privé n'a chuté en glissement annuel que de 1,5 %, avec un recul plus marqué au deuxième trimestre 2020 (-2,5 %). La part de demandeurs d'emploi de catégorie A (sans activité) rapportée à la population croît d'un point seulement sur l'année 2020 et le taux de chômage au sens du BIT est remonté, mais seulement à 9 %.

En termes de flux, la crise a néanmoins eu deux effets notables : un gel notable des recrutements et donc une baisse des entrées en CDD et CDI, mais également de moindres sorties de CDD et CDI : les licenciements économiques comme non économiques baissent en 2020 du fait des mesures de préservation de l'emploi, au même titre que les démissions, les salariés étant freinés dans leurs velléités de changer d'emploi. Les principales victimes de cette crise ont été les salariés en contrat temporaire car si les sorties de CDD ont diminué (les règles de renouvellement et de succession des CDD ont été assouplies durant le confinement), il n'en reste pas moins qu'à l'issue de ces contrats la probabilité d'en retrouver de nouveau s'est fortement amoindrie. De même, les personnes au

chômage ont vu leur espoir de retrouver un emploi suspendu. L'intérim a pour sa part été le secteur le plus touché : 15 % des emplois y ont été détruits en moyenne sur l'année, l'activité partielle ayant été moitié moins mobilisée qu'au niveau national et ces emplois constituent l'une des principales variables d'ajustement en période de crise. L'impact de cette crise sur le marché de l'emploi est cependant très variable selon les secteurs et les régions¹.

L'analyse à un niveau macroéconomique peut également cacher des situations diverses selon les caractéristiques des employeurs – secteurs et taille des entreprises en premier lieu –, par conséquent les changements juridiques étudiés ici peuvent avoir des conséquences sur les comportements de gestion de la main-d'œuvre de certains groupes d'entreprises qu'il faut identifier préalablement. Ces éléments sont présentés en [annexe 8](#).

1.4. Enseignements et perspectives

Au total, quatre constats peuvent être établis.

- Des ruptures de tendance importantes sont constatées au niveau des mouvements de main-d'œuvre en CDI dès 2015 : hausse des entrées, suivie par les sorties en 2016 ; augmentation des licenciements non économiques et des fins de période d'essai, avec accélération en 2016, auxquelles s'ajoutent à partir de ce moment-là des hausses des démissions et des ruptures conventionnelles². Mais on n'observe pas au niveau macroéconomique de rupture de tendance sur les mouvements de main-d'œuvre qui se jouerait spécifiquement avec l'introduction des ordonnances travail de 2017, puisque soit les tendances antérieures se poursuivent, soit elles ralentissent mais faiblement entre 2018 et 2019 (cas des démissions et RC).
- Le contexte économique a une influence visible sur les entrées et les sorties de CDI, à des degrés néanmoins variables : démissions en premier lieu ; puis entrées en CDI et fins de période d'essai.

¹ Voir Bouvart C., Flamand J., Dherbécourt C. et Le Hir B. (2021), « [L'emploi en 2020 : géographie d'une crise](#) », *Note d'analyse*, n° 100, France Stratégie avril.

² Il peut être tentant, à ce stade, de mettre en lien la seconde rupture de tendance en 2016 avec la loi Travail. Cependant, le fait que ces tendances aient parfois débuté avant et qu'il existe une concomitance « parfaite » entre ces deux phénomènes interroge en réalité la pertinence de cette mise en lien. En effet, les inflexions sont observées pour l'ensemble de l'année 2016, alors que la loi est publiée en août 2016 et que nombre de ces dispositions n'entreront en vigueur qu'après publication de décrets – c'est notamment le cas de la nouvelle définition du licenciement économique qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2016.

- La majorité des entrées, quel que soit le type contrat, est portée par le secteur tertiaire. Quatre secteurs d'activité se distinguent par leur contribution aux mouvements de main-d'œuvre en CDI – commerce, transports et entreposage, enseignement, santé humaine et action sociale, et construction.
- Les petits et moyens établissements de moins de 50 salariés sont surreprésentés dans les sorties de CDI, et pour certaines modalités de rupture de ces contrats (ruptures conventionnelles individuelles, licenciements économiques, fins de période d'essai), notamment par rapport à leur part dans l'emploi salarié en France métropolitaine.

Ces éléments, uniquement issus d'une analyse descriptive sur données agrégées, n'ont rien de conclusif sur l'impact causal des ordonnances sur les comportements d'embauche comme de licenciement des entreprises. Ils illustrent les difficultés à repérer au niveau agrégé des effets propres des ordonnances dans un contexte de réformes successives et intriquées. Ils permettent de souligner la complexité du paysage des mouvements de main-d'œuvre et d'orienter les travaux à mener à partir de données d'entreprise, pour prendre en considération :

- les éventuels effets de substitution à envisager entre différentes formes de rupture de CDI, lesquels pourraient être influencés par la conjoncture et les réformes (licenciement économique ou non économique versus démission ou rupture conventionnelle) ;
- le poids et la dynamique des licenciements pour motif non économique, qui peuvent mériter une attention particulière au regard de la question des indemnités en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ;
- le choix des périodes d'observations pré/post réforme à retenir, compte tenu de la proximité temporelle de plusieurs réformes et des changements rapides de conjoncture ;
- la dimension conjoncturelle globale et spécifique à chaque entreprise, les caractéristiques des comportements des entreprises face aux ordonnances au regard de leur taille et secteur.

Des travaux quantitatifs sont en cours dans le cadre de l'APR 1 pour analyser, cette fois à partir de données individuelles sur les entreprises (appariement des données, MMO, DSN et FARE jusqu'en 2019), les liens entre l'évolution des pratiques de recrutement et de licenciement et les caractéristiques économiques et financières des entreprises. Un des objectifs est notamment d'étudier si l'on peut voir indirectement, au travers de ces relations, des changements de comportements imputables aux réformes affectant le cadre légal du licenciement des années 2015-2017, notamment en matière de recours au prud'hommes et d'indemnités. Une analyse sur les licenciements pour faute grave, dont la dynamique semble significative, est aussi en cours.

2. Le « barème¹ » des indemnités des licenciements sans cause réelle et sérieuse

2.1. Les objectifs de la création du barème

L'objectif des mesures contenues dans l'ordonnance n° 2017-1387 était notamment « de sécuriser juridiquement des situations actuellement insatisfaisantes ». S'agissant du fonctionnement des prud'hommes, l'étude d'impact mettait en avant plusieurs éléments à corriger : des différences de montants dans les indemnités versées selon les CPH qui traduiraient « notamment des traitements différenciés par les juges dans des situations comparables », un délai moyen de traitement des affaires de 14,7 mois, un taux de recours au départage de 25 % et un taux d'appel de 62 %. Au regard de ce diagnostic, l'encadrement des dommages et intérêts (...) dus en cas de licenciement abusif visait deux objectifs :

- « lever les freins au recrutement, en accroissant la prévisibilité des décisions rendues et en sécurisant les entreprises, notamment les TPE-PME, au regard des risques liés à la rupture du contrat de travail » ;
- « renforcer l'égalité de traitement devant la justice et faciliter la résolution des litiges, notamment en incitant à la conciliation et en diminuant le taux d'appel (taux supérieur à 60 %) ».

La lettre de mission du comité résumait ainsi ces objectifs : « rendre les règles régissant la relation de travail plus prévisibles et plus sécurisantes pour l'employeur comme pour les salariés ».

Encadré 16 – Les barèmes

Rappel des évolutions législatives sur les « barèmes » encadrant les indemnités du licenciement sans cause réelle et sérieuse

- Avant le 26 novembre 2016, le code du travail prévoit qu'en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse et en l'absence de reclassement, le juge décide d'une indemnité à verser par l'employeur, qui ne peut être inférieure à 6 mois de salaires. Cette obligation s'applique à la double condition que le salarié ait plus de 2 ans d'ancienneté et que l'effectif de l'entreprise soit au moins égal à 11 salariés.
- Le 5 août 2015, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Conseil

¹ Le terme de « barème » utilisé habituellement est repris ici, bien qu'il s'agisse en fait d'un encadrement via un mécanisme de plancher et plafond.

constitutionnel censure l'article 266 instituant un dispositif d'encadrement de l'indemnité octroyée par le juge au salarié licencié sans cause réelle et sérieuse en fonction de deux critères : l'ancienneté du salarié dans l'entreprise et les effectifs de l'entreprise. « Le Conseil constitutionnel a jugé que si le législateur pouvait, afin de favoriser l'emploi en levant les freins à l'embauche, plafonner l'indemnité due au salarié licencié sans cause réelle et sérieuse, il devait retenir des critères présentant un lien avec le préjudice subi par le salarié. Si le critère de l'ancienneté dans l'entreprise est ainsi en adéquation avec l'objet de la loi, tel n'était pas le cas du critère des effectifs de l'entreprise »¹.

- À compter de la publication du décret n° 2016-1581 du 23 novembre 2016 pris en application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, le minimum légal de 6 mois de salaire continue à s'appliquer et est complété par un référentiel *indicatif* établi en fonction de différents critères (âge du salarié, ancienneté du salarié, et difficultés particulières de retour à l'emploi du demandeur tenant à sa situation personnelle et à son niveau de qualification au regard de la situation du marché du travail au niveau local ou dans le secteur d'activité considéré)
- Depuis le 24 septembre 2017, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-1387, s'applique uniquement et de façon obligatoire le barème prévu par l'ordonnance.

Sur le débat juridique relatif à la conformité de ce « barème » au droit international, voir le [rapport intermédiaire du comité de juillet 2020](#) (p. 88 et 89). Les décisions du comité européen des droits sociaux et un premier *arrêt sur le fond* de la Cour de cassation sont toujours en attente. La Cour de cassation s'est prononcée de façon positive sur la conformité du barème à la convention OIT n° 158 et a considéré que la charte sociale européenne n'était pas d'application directe, mais uniquement par un *avis* du 17 juillet 2019. Or un avis ne lie pas la juridiction qui l'a formulé, ni l'ensemble des juges du fond. Il n'a pas les mêmes effets qu'un jugement sur le fond de la Cour de cassation. Depuis, le barème est majoritairement appliqué (voir la suite du chapitre) même si quelques décisions l'écartent encore². En 2021 ont été identifiés 10 arrêts de cours d'appel traitant de l'inconventionnalité du barème dans des affaires de licenciement sans cause réelle et sérieuse. Sur ces 10 arrêts, 9 cours d'appel ont suivi l'avis de la Cour de cassation et ont appliqué le barème, rappelant que ce dernier était conforme *in abstracto* à l'article 10 de la convention n° 158 de l'OIT et également *in concreto*. Il faut noter également que le barème est souvent non contesté par les salariés qui ne demandent pas au juge de l'écarter au nom de l'inconventionnalité (analyse des arrêts réalisée par la DGT).

¹ Conseil constitutionnel (2015), « [Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015](#) », communiqué de presse, 5 août.

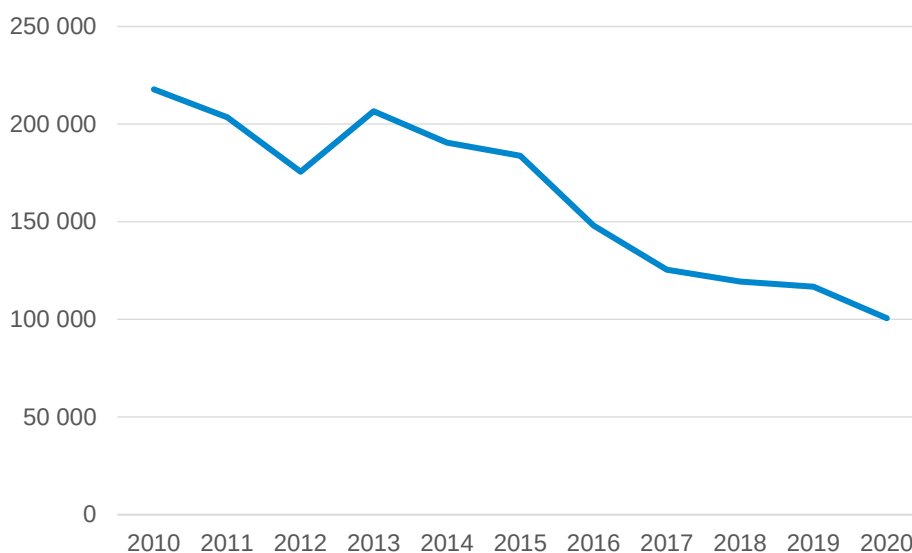
² Cour d'appel de Grenoble, chambre sociale-section B, 30 septembre 2021, n° RG 20/02512.

2.2. Les évolutions des litiges devant les conseils des prud'hommes

Comme le détaille le rapport intermédiaire de 2020, on observe depuis dix ans une baisse continue des recours dans un contexte général de baisse du contentieux civil (p. 92). L'actualisation de ces données permet de constater que cette baisse se poursuit en 2020, sous les effets de la crise sanitaire (et de la fermeture temporaire des CPH durant une période) sur cette évolution.

En dix ans, de 2009 à 2019, le nombre de recours formés devant les CPH a été divisé quasiment par deux. Ce mouvement de baisse s'est accentué en 2016, année de l'entrée en vigueur du décret du 20 mai 2016 réformant la procédure prud'homale. Les données mensuelles font apparaître une baisse spécifique en septembre 2016, après l'entrée en vigueur du décret (au 1^{er} août 2016). Le nombre de saisines a diminué de 18 % entre 2015 et 2016 puis de 16 % de 2016 à 2017 (rapport intermédiaire 2020, p. 91). Les années suivantes, la baisse se poursuit mais de façon un peu plus atténuée, sans qu'on puisse distinguer de prime abord d'effet spécifique des ordonnances de 2017 par rapport aux réformes précédentes. Le nombre de recours a reculé de 5 % en 2018 par rapport à l'année précédente et de 1 % en 2019 par rapport à 2018. Une tendance qu'il conviendra de vérifier dans les prochaines années, l'année 2020 étant très atypique.

Graphique 22 – Nombre d'affaires nouvelles (y compris référés)

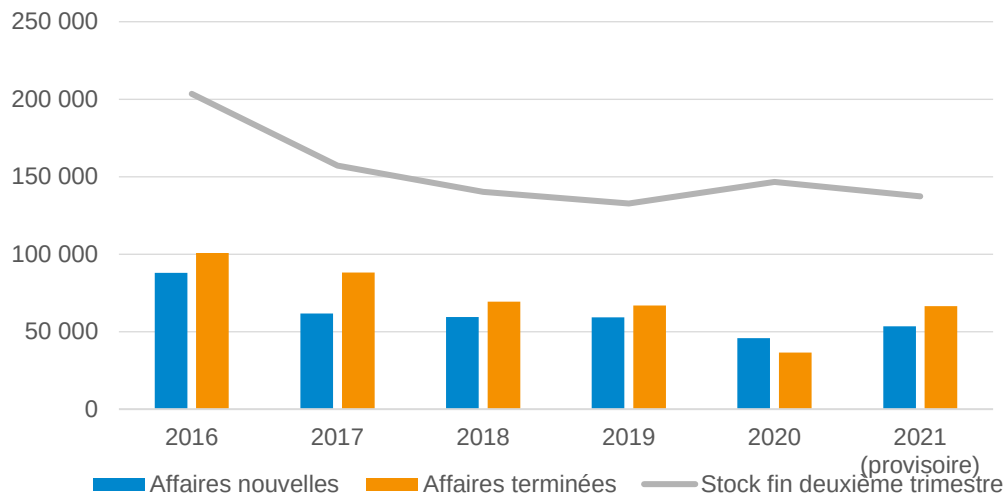


Lecture : en 2010, 217 791 nouveaux recours sont formés devant les CPH.

Source : ministère de la Justice, DACS

Les chiffres provisoires pour le premier semestre 2021 montrent un effet de rattrapage par rapport à l'année 2020.

Graphique 23 – Nombre d'affaires pour les deux premiers trimestres et stock à la fin du deuxième trimestre

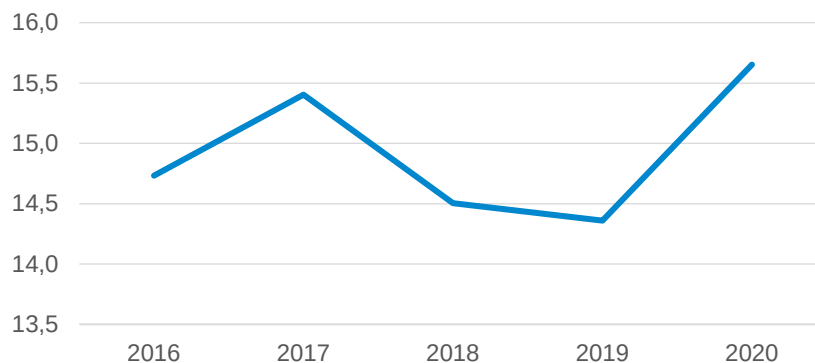


Lecture : en 2020, un peu moins de 46 000 nouveaux recours sont formés devant les CPH, tandis qu'un peu plus de 36 500 affaires sont terminées, aboutissant à un stock de 146 528 affaires.

Source : ministère de la Justice, DACS

Le nombre d'affaires nouvelles et les délais de traitement ont été impactés en 2020 par des éléments de contexte importants. La crise sanitaire et le premier confinement se sont traduits par une fermeture temporaire des conseils des prud'hommes. D'autres éléments de contexte ont pu également avoir des effets. Ainsi, par exemple, lors de son audience solennelle, le président du conseil des prud'hommes de Paris soulignait l'impact de la grève des avocats début 2020 (en rapport avec la réforme des retraites) et les difficultés rencontrées en raison du manque de greffiers. Au niveau national et en moyenne le délai de traitement augmente ainsi fortement en 2020 après avoir légèrement diminué depuis 2017.

Graphique 24 – Durée moyenne des affaires terminées (y compris référés), en mois



Lecture : en 2020, la durée moyenne des affaires (y compris référés) dépasse les 15 mois.

Source : ministère de la Justice, DACS

Ces dernières années, les taux d'appel des décisions des CPH devant les cours d'appel sont stables. Le rapport *Les affaires prud'homales dans la chaîne judiciaire de 2004 à 2018*¹ retrace l'évolution de ce taux d'appel. Après une première période de relative baisse (de 61,5 % en 2004 à 60,8 % en 2018, le taux augmente jusqu'en 2015 pour atteindre 67,2 %. On note ensuite une baisse importante entre 2016 (65,6 %) et 2017 (59,9 %).

Le rapport précise que cette baisse était concomitante d'une modification de la procédure (décret n° 2016-660 du 20 mai 2016) prévoyant une représentation obligatoire en appel (par un avocat ou un défenseur syndical) et donc un formalisme plus strict qu'auparavant.

Depuis 2017, le taux d'appel ne diminue plus. Il était de 59,7 % en 2018 et 60,1 % en 2019.

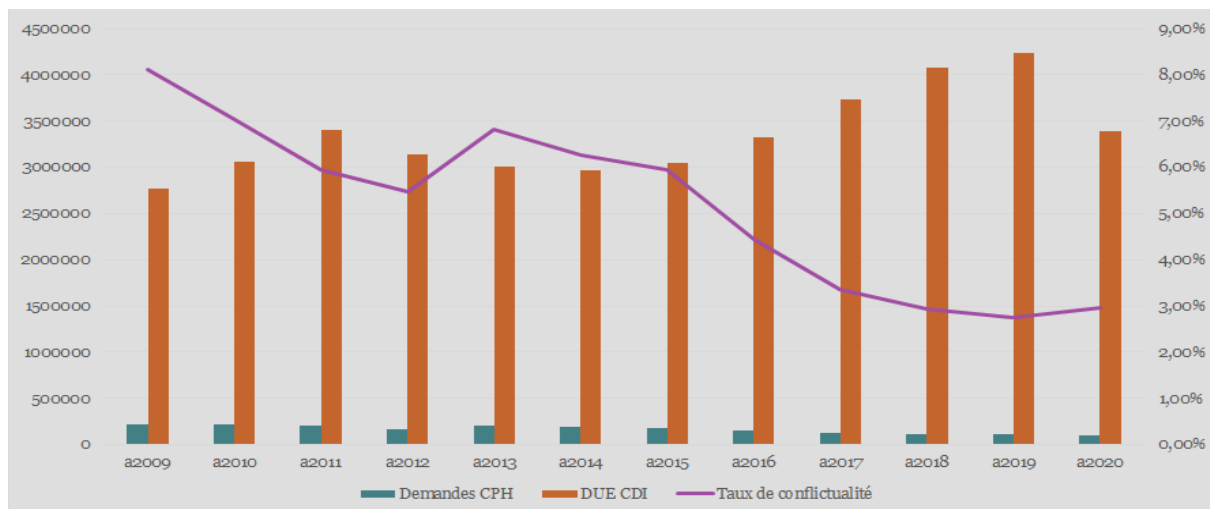
Cette diminution globale du volume du contentieux devant les CPH peut être mise en regard des entrées et sorties du marché du travail (voir analyse précédente) pour tenter d'appréhender les évolutions du « risque de contentieux » (et du coût afférent pour l'employeur) associé aux embauches et licenciements. Ces taux sont néanmoins à interpréter avec prudence, de nombreux facteurs extérieurs déterminant la baisse des litiges et les évolutions des entrées et sorties dans l'emploi.

S'agissant des entrées sur le marché du travail, on peut rapporter le nombre de contentieux au nombre de déclarations uniques d'embauches (DUE, données Acoess²) pour calculer un « taux de conflictualité » fortement lié aux évolutions du contentieux mais aussi aux évolutions conjoncturelles (stagnation des embauches après la crise de 2008). Cette tendance baissière déjà constatée par le passé n'est que marginalement remise en question en 2020, dans un contexte très particulier affectant forcément l'indicateur.

¹ Ministère de la Justice/DACS (2019), *Les affaires prud'homales dans la chaîne judiciaire de 2004 à 2018*, rapport établi en collaboration avec Evelynne Serverin, juillet, p. 48.

² Les DUE sont utilisées ici à la différence de la partie précédente portant sur les données de mouvement de main-d'œuvre. Ces deux sources de données suivent des tendances globales à peu près identiques mais n'ont pas exactement le même champ et ne sont donc pas identiques en niveau selon les périodes.

Graphique 25 – Baisse des demandes nouvelles CPH, hausse des DUE CDI (axe de gauche) et baisse du taux de conflictualité (axe de droite), 2009-2020

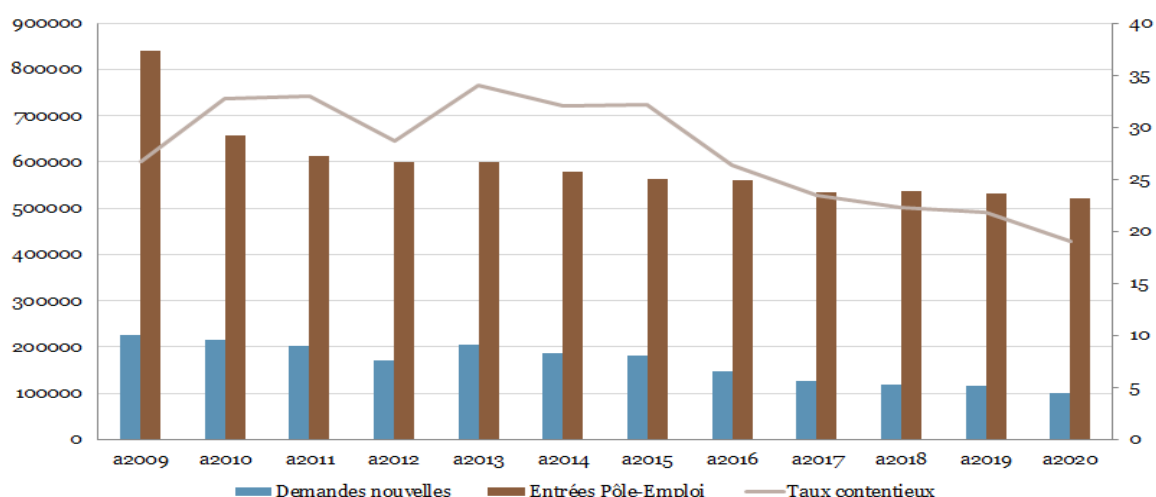


Lecture : en 2020, les DUE CDI s'élèvent à un peu moins de 3,5 millions et le taux de conflictualité se situe autour de 3 %.

Source : DACS

S'agissant des sorties du marché du travail, on peut rapporter le nombre de contentieux aux inscriptions à Pôle emploi suite à un licenciement pour approcher « un taux de recours » des licenciements. La tendance baissière observée depuis 2015 s'accroît un peu en 2020 mais cette évolution est difficilement interprétable au regard de la situation cette année-là.

Graphique 26 – Évolution des inscriptions à Pôle emploi après licenciement, demandes nouvelles et taux de contentieux (axe de droite) de 2009 à 2020



Lecture : en 2020 les inscriptions à Pôle emploi après un licenciement se situent autour de 500 000, dont environ 100 000 sont des demandes nouvelles et le taux de contentieux s'élève à un peu moins de 20 %.

Source : DACS

2.3. Un effet de resserrement des montants des indemnités, qui concerne plus particulièrement les salariés avec des anciennetés assez faibles

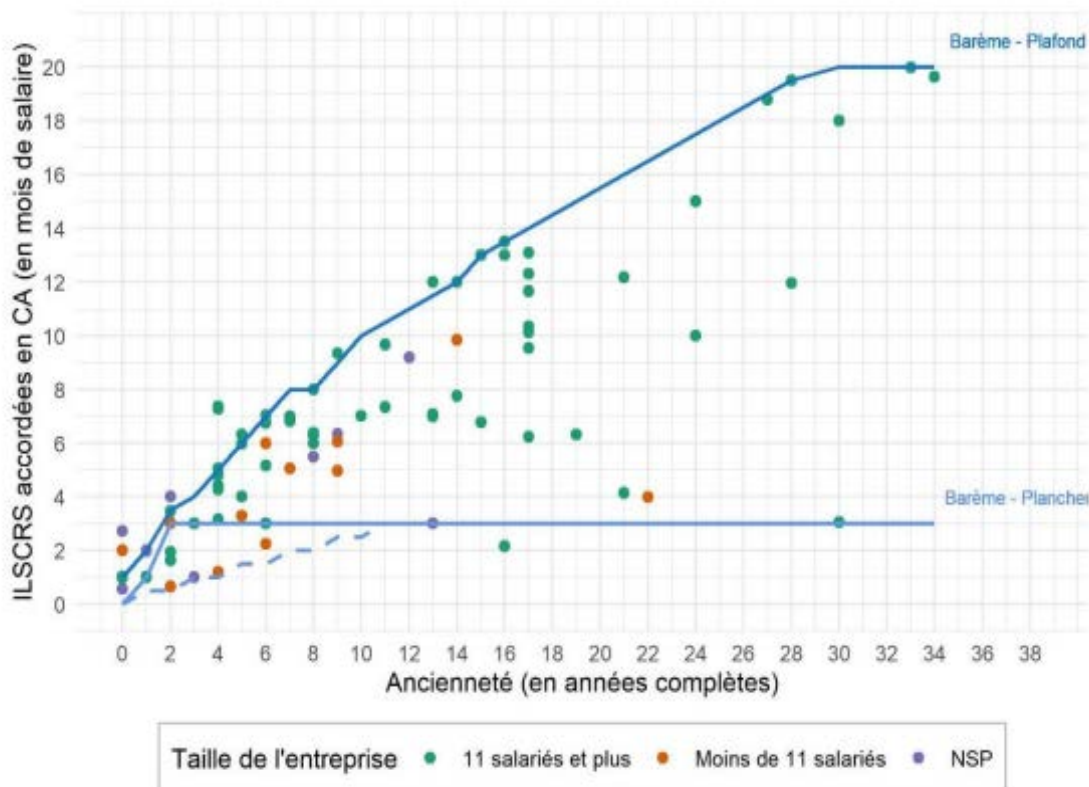
Dans le cadre d'un appel à projets de recherche (APR 1) financé par la Dares sur l'impact des ordonnances sur les relations individuelles de travail et sur la gestion de l'emploi, une équipe coordonnée par R. Dalmasso et C. Signoretto (voir [annexe 3](#) sur présentation de la recherche et de la méthodologie) s'intéresse notamment à cette question. Les auteurs ont présenté au comité le 30 septembre 2021 des premiers résultats de leur recherche, qui repose sur l'analyse d'un échantillon d'arrêts de cours d'appel concernant des affaires antérieures (pour 240 arrêts datant d'octobre 2019 et octobre 2020) ou postérieures à l'instauration du barème (pour 106 arrêts datant de février et mars 2021)¹. Pour constituer ces échantillons, les décisions de cours d'appel ont été sélectionnées à partir de mots clés (les articles du code du travail relatifs à l'indemnité de licenciement sans cause réelle et sérieuse). Ce qui donnait pour chaque mois, en moyenne, un corpus d'environ 400 arrêts de cours d'appel. Pour la période ante-barème, le choix a ensuite été fait de retenir les deux mois les plus « neutres » quant à l'activité de cour d'appel (les mois d'octobre) et de sélectionner les premiers arrêts par ordre de numérotation de JURICA pour garantir le caractère aléatoire de l'échantillon. Pour la période post-barème, il a fallu sélectionner des arrêts suffisamment tardifs (février, mars 2021) pour qu'ils portent sur des licenciements prononcés après le 23 septembre 2017 (date de mise en œuvre du barème).

L'analyse et la comparaison des arrêts font ressortir différents constats relatifs au montant des indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse fixées par les cours d'appel.

Tout d'abord, pour les arrêts postérieurs à la mise en place du barème, le barème est globalement appliqué par les juges (même s'il y a encore des incertitudes juridiques sur la conventionalité du barème). Pour ces affaires, seuls 9 arrêts ont accordé des indemnités supérieures au plafond (environ 10 %) et 3 arrêts un montant inférieur au plancher. En conséquence, on constate logiquement un resserrement des montants des indemnités versées entre ces plancher et plafond.

¹ Pour des raisons d'accessibilité, l'étude ne porte que sur des décisions de cours d'appel et pas de conseils des prud'hommes, ce qui induit un biais de sélection mais une majorité des décisions des CPH fait l'objet d'un appel (voir le rapport précité [Les affaires prud'homales dans la chaîne judiciaire de 2004 à 2018](#) : le taux d'appel est de 56,2 % en 2018). *A contrario* l'avantage est que la base utilisée (JURICA) est exhaustive et comprend l'intégralité des arrêts rendus par les cours d'appel en France. Les arrêts sont accessibles en temps réel.

Graphique 27 – Comparaison des montants d'indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse en mois de salaire obtenues en cour d'appel aux plafonds et planchers du barème, selon l'ancienneté et la taille de l'entreprise (N=94) (Panel d'arrêts post ordonnances)

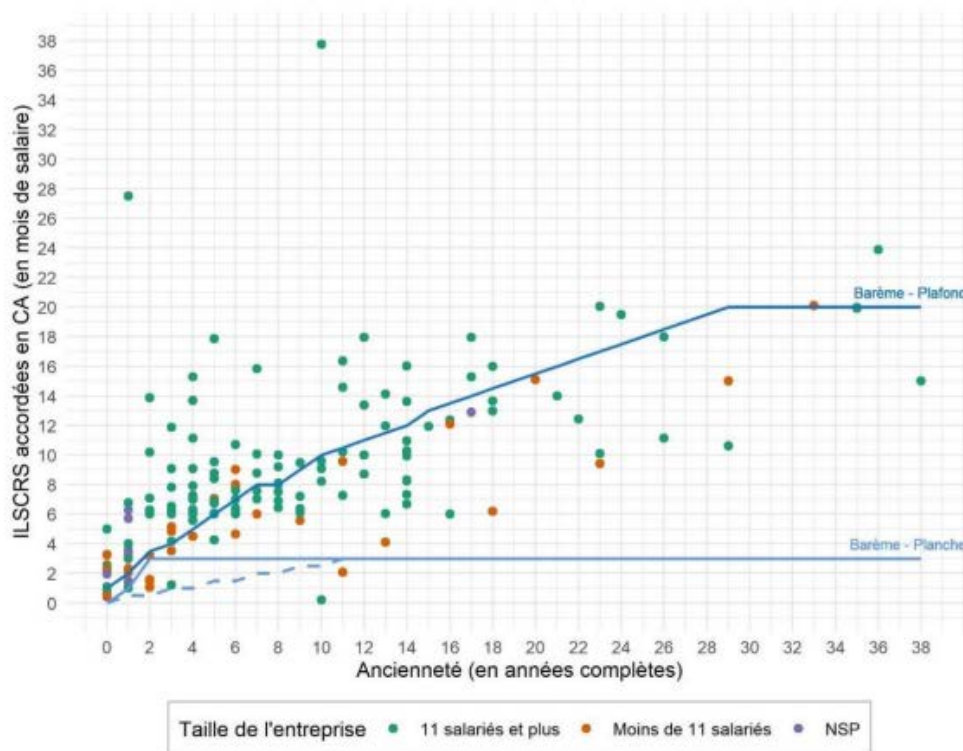


Lecture : en bleu clair les lignes correspondant aux planchers – les pointillés indiquent le plancher pour les entreprises de moins de 11 salariés qui diffère des plus grandes entreprises jusqu'à 11 ans d'ancienneté –, et en bleu foncé la ligne correspond au plafond du barème.

Source : travaux en cours dans le cadre de l'APR 1 (voir [annexe 3](#)), R. Dalmasso et C. Signoretto

Avant application du barème, en moyenne les salariés gagnant en appel reçoivent une indemnité de licenciement sans cause réelle et sérieuse de 7,9 mois de salaire brut et en médiane de 6,5 mois. La taille de l'entreprise, l'ancienneté, l'âge et le sexe du salarié influent sur ces montants. Si l'on compare les montants décidés alors avec les planchers et plafonds fixés ensuite par l'ordonnance, 44 % de l'échantillon se situent dans cette fourchette et 55 % de ces indemnités étaient supérieures au plafond. Ces indemnités supérieures au plafond concernaient pour 63 % des salariés ayant moins de 5 ans d'ancienneté et quasiment tous les salariés ayant entre 2 ans et 5 ans d'ancienneté, dans les entreprises d'au moins 11 salariés, qui étaient à l'époque concernés par le plancher de 6 mois de salaires minimum. Ce sont donc les salariés ayant une ancienneté inférieure à 5 ans qui sont les plus susceptibles d'être concernés par la mise en place du plafond.

Graphique 28 – Application fictive du barème aux montants d'indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse en mois de salaire obtenues en cour d'appel, selon l'ancienneté des salariés et la taille de l'entreprise (arrêts ante-ordonnances)



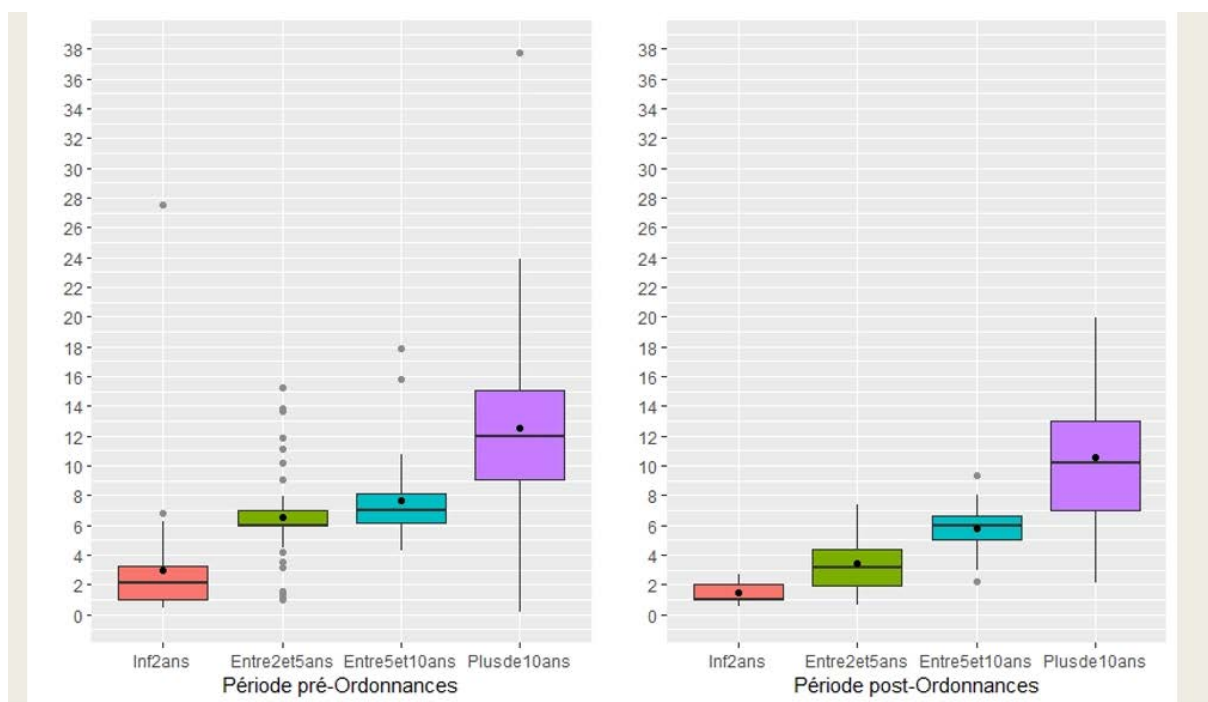
Source : travaux en cours dans le cadre de l'APR 1 (voir [annexe 3](#)), R. Dalmasso et C. Signoretto

Après mise en œuvre du barème, si on compare en mois de salaires avec la période ante-ordonnances, l'indemnité moyenne de licenciement sans cause réelle et sérieuse apparaît légèrement plus faible (6,6 mois de salaires) ainsi que la médiane (6 mois). Le minimum est plus élevé en 2021, le maximum moins élevé et l'écart-type est réduit. Les écarts de niveau d'indemnisation les plus importants entre les deux périodes le sont pour les deux tranches d'ancienneté inférieure à 5 ans, confirmant que ce sont ces salariés les plus affectés par le barème.

Si on prend en compte l'ensemble des indemnités versées, on constate également que pour ces arrêts les indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse représentent en moyenne 50 % du montant total des indemnités versées (le reste pouvant être constitué d'indemnités légales de licenciement, d'indemnités de congés payés ou de préavis, ou de rappels de salaires), alors que le pourcentage était de 64 % pour la période ante-ordonnances. Selon les auteurs, « ce changement dans la structure des indemnités globales en cour d'appel pourrait être expliqué par deux effets : le plafonnement des indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse (ILSCRS) dû au barème et la hausse des indemnités légales, tous deux introduits par l'ordonnance de 2017 ». Si cette évolution se

confirmait, elle pourrait traduire un « intérêt financier à agir » se déportant sur l'indemnité légale de licenciement, notamment dans le cas de contestation du caractère « grave » de la faute¹, et les demandes de rappel de salaires. Cette remarque est à rapprocher d'une autre partie de la recherche en cours qui est une analyse statistique des licenciements sur la période 2015-2019. Cette analyse fait apparaître, à ce stade, qu'au sein des licenciements pour motifs personnels, la part des licenciements pour « faute grave et lourde » pourrait être en augmentation depuis 2017, peut-être sous le double effet de l'augmentation de l'indemnité légale prévue par les ordonnances qui n'est pas versée dans ce type de licenciement et du moindre coût attendu d'un contentieux de ces licenciements, en lien avec le barème². À ce stade, ces premiers résultats sont encore très provisoires et nécessiteront des travaux complémentaires pour les confirmer ou les infirmer.

Graphique 29 – Distribution des indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse en mois de salaire selon 4 tranches d'ancienneté, en fonction de la période ante ou post-ordonnances de 2017



Source : travaux en cours dans le cadre de l'APR 1 (voir [annexe 3](#)), R. Dalmasso et C. Signoretto

¹ En cas de licenciement pour faute grave ou lourde, le versement de l'indemnité légale n'est pas dû par l'employeur.

² Le juge est souverain pour apprécier le caractère grave de la faute, il opère un contrôle rigoureux sur ce motif et enfin s'il décide de déqualifier la gravité de la faute, le salarié qui en fait la demande obtiendra en sus de l'ILSCRS, l'indemnité légale de licenciement et le préavis.

Une autre étude¹, réalisée en dehors des travaux suscités par le comité, sur un corpus de 1 029 décisions rendues par le conseil des prud'hommes de Paris au cours des mois de février de 2013 à 2017, constate d'ailleurs que ce resserrement a pu débuter avant la mise en œuvre du barème des ordonnances, sous l'influence des débats autour du barème indicatif de 2016.

Les auteurs constatent ainsi une diminution de l'écart entre l'indemnité obtenue et l'indemnité qui aurait été perçue en application du barème de 2017, à partir de 2016. « Sur la période 2013 à 2015, l'écart est en moyenne de 1,76 mois au-dessus du barème. On passe à 1,33 mois au-dessus du barème en 2016-2017. (...) On observe donc que les décisions convergent vers le barème. Certes, l'année 2016 correspond aux cas passés en bureau de jugement en février 2016, et donc ne sont pas soumis au barème indicatif. Cependant, les discussions sur la définition de seuils planchers et plafonds étaient déjà ouvertes à ce moment-là, puisque cette disposition était inscrite dans la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015, et qu'une première tentative de barémisation avait été établie mais rejetée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 5/8/2015 (décision 2015-715 DC) ». Des premiers résultats qui restent à confirmer. L'équipe de chercheurs en droit social de Grenoble qui a mené une enquête sur les pratiques juridictionnelles d'indemnisation a interrogé des magistrats de cours d'appel sur l'utilisation de ce barème indicatif de 2016. Les réponses sont nuancées : « Les propos montrent nettement que le référentiel sert de référence initiale pour ensuite réfléchir, en fonction des spécificités du dossier à l'indemnisation adéquate qui sera in fine accordée au salarié »².

2.4. Enseignements et perspectives pour la suite de l'évaluation

Les premiers éléments de conclusion de ces travaux montrent donc que le barème est majoritairement appliqué par les juges et qu'il a un effet maximal à la baisse sur le montant des indemnités pour les salariés ayant entre 2 ans et 5 ans d'ancienneté dans les entreprises de 11 salariés ou plus. Ce sont pour ces salariés que l'intérêt (financier) à agir s'affaiblirait d'abord. L'effet est moindre pour les salariés ayant une ancienneté au-delà de 5 ans.

Cette étude relève aussi qu'il y a relativement peu d'écarts entre les décisions des CPH et les cours d'appel (où siègent des juges professionnels), y compris avant l'instauration du

¹ Bourreau-Dubois C. et al. (2019), *La barémisation de la Justice : une approche par l'analyse économique du droit*, rapport final, février, recherche réalisée avec le soutien de la mission recherche droit et Justice, p.77-78.

² Rapport final de recherche *La barémisation de la Justice*. Barémisation et contentieux du licenciement sans cause réelle et sérieuse, sous la direction Stéphane Gerry-Vernières, Université Grenoble Alpes, CRJ EA 1960, novembre 2019.

barème. Sur le panel d'arrêts concernant des affaires antérieures à 2017, et pour les 107 arrêts pour lesquels le montant de l'indemnité initial est mentionné, la moitié des indemnités versées en cour d'appel sont d'un montant équivalent à celles décidées en première instance dans les conseils des prud'hommes, l'autre moitié se partageant également entre montants inférieurs (25 %) et montants supérieurs (26 %)¹.

Sur les caractéristiques des requérants du premier panel, on retrouve aussi des éléments communs à d'autres études sur le sujet, avec une majorité d'hommes, une surreprésentation des cadres, et des anciennetés assez élevées. Les entreprises concernées sont plutôt des grandes entreprises et une sur cinq a des difficultés et est engagée dans une procédure collective. Sur l'échantillon post-ordonnances, il y a davantage d'individus avec des anciennetés de dix ans ou plus que sur l'autre échantillon (41 % versus 32 %).

Sur l'analyse du contentieux, différents points restent à approfondir, en particulier pour apprécier une éventuelle évolution des motifs de licenciement (en lien avec l'augmentation de l'indemnité légale de licenciement), ainsi que pour mesurer les effets du barème sur la nature des contentieux (éventuel report sur des motifs de nullité du licenciement pour lesquels le barème ne s'applique pas, en particulier motifs de discrimination ou harcèlement), et sur une éventuelle extension des demandes pouvant avoir un effet sur le montant des indemnités versées hors barème.

¹ L'étude opère également cette comparaison pour les indemnités versées après barème avec des résultats comparables (dans 55 % des cas indemnités égales, dans 25 % des cas indemnités versées par les cours d'appel inférieures à celles versées en CPH et dans 20 % des cas, indemnités versées par les cours d'appel sont supérieures). La comparaison porte sur 56 arrêts seulement.



TROISIÈME PARTIE

LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION : PERSPECTIVES



Ce rapport est une étape supplémentaire dans un processus d'évaluation qui nécessite, par la nature même des mutations induites par les ordonnances de 2017, de s'inscrire dans un temps long pour plusieurs raisons : 1) les ordonnances de 2017 s'inscrivent dans un cycle ancien de réformes, ouvert dès 1982 et les lois Auroux – s'agissant de certains sujets relatifs au développement de la négociation collective – ; 2) les effets de ces « réformes » successives s'observent sur le long terme, car elles visent à modifier des façons de faire des acteurs, or il y a un effet d'hystérèse, avec une inertie de certaines pratiques des acteurs et instances.

La question de la poursuite des travaux suite à ce rapport se pose donc. Nous y apportons deux types de réponse. D'une part, la démarche d'évaluation menée ces dernières années a conduit le comité à réfléchir en continu à l'objet même de la réforme, à savoir le dialogue social et sa qualité. Orienter et enrichir les travaux nécessite notamment un cadre analytique mais aussi pragmatique pour essayer de cerner et « quantifier » ce que l'on peut mesurer comme impact. Cela peut aussi venir en appui aux partenaires sociaux qui, sur le terrain, essaient d'appréhender et infléchir les pratiques en entreprises. D'autre part, au regard des travaux déjà accomplis, de nombreuses pistes de travaux quantitatifs et qualitatifs restent à explorer pour comprendre l'évolution des pratiques de négociation et de représentation dans les entreprises au fil du temps.



CHAPITRE 5

QUALITÉ DU DIALOGUE SOCIAL : APPROFONDISSEMENTS

Le « dialogue social » semble être une notion simple et évidente. Elle figure dans le code du travail depuis 2008. De fréquentes enquêtes d'opinion mesurent la manière dont il est pratiqué et les responsables politiques, syndicaux et patronaux en usent fréquemment dans leurs discours. Tous invitent à le renforcer, argumentant qu'il est facteur de performance dans l'entreprise, gage d'une meilleure qualité de vie au travail, ou prémisse d'une démocratie sociale dans l'entreprise.

Sauf que ce « dialogue social » est rarement défini, de même que sa qualité. Cette absence de définition donne de fait une plasticité au concept, mais ne permet pas d'en faire un outil de politique publique consensuel. Ainsi que le rappelait l'avis du CESE de 2006 :

« Dans la mesure où [l'expression] ne désigne, *a priori*, ni une forme identifiée, ni un niveau précis (information, consultation, concertation, négociation), chacun peut y mettre le contenu qu'il souhaite, avec les questions de méthode et tous les risques de malentendus que cela induit quant au degré d'implication des interlocuteurs dans la décision¹. »

Définir précisément le « dialogue social » est néanmoins une opération délicate : ce qu'il désigne est vaste – les relations sociales entre les individus dans l'entreprise ou au niveau de la branche professionnelle ; et ce qu'il induit l'est tout autant – une meilleure performance des entreprises, une meilleure qualité de vie au travail, une plus grande démocratie dans l'entreprise, etc.

L'exercice d'évaluation des ordonnances a été l'occasion de réinterroger en continu ces notions, notamment dans le cadre d'un groupe de travail constitué de membres du comité. Cette réflexion n'est ni l'apanage du comité ni nouvelle, différents exercices académiques pluridisciplinaires – entre droit, sociologie, science politique et gestion – s'y étant aussi

¹ CESE (2006), « [Consolider le dialogue social](#) », *Avis du CESE*, n° 23, décembre, p. 5.

attaché, notamment à la lumière des réformes des années 2015-2017 (voir par exemple Mias *et al.* (2016)¹, Béthoux (2020)², la journée d'étude de l'AFS³, ainsi que l'ouvrage dirigé par F. Gea et A. Stevenot (2021)⁴.

Les travaux du groupe de travail, partant d'une discussion sur les définitions institutionnelles existantes du dialogue social, avaient abouti en 2020 à une typologie des registres et critères permettant d'appréhender la qualité du dialogue social, en distinguant notamment ceux relevant d'une approche plutôt procédurale – où comment se fait le dialogue social - de ceux relevant plutôt des objectifs du dialogue social – autrement dit ce qu'il produit. Un premier recensement avait été fait de potentiels indicateurs et sources statistiques.

Une réflexion sur la notion de performance des entreprises (dans ses multiples dimensions) et la façon de l'articuler avec le dialogue social avait également été menée. Le rapport du comité de juillet 2020 rendait compte de ces réflexions⁵.

Ces travaux se sont poursuivis en 2021, en s'intéressant d'une part à l'articulation entre qualité du dialogue social et formation ou compétences des acteurs, et d'autre part à l'analyse d'indicateurs et démarches visant à appréhender le dialogue social et sa qualité.

Il s'agit ici de rendre compte des réflexions sur le second point, en croisant plusieurs approches. L'idée est toujours d'essayer d'éclairer et potentiellement d'équiper, en proposant des grilles de lecture, tant les chercheurs susceptibles de mener des travaux sur la qualité du dialogue social, notamment en termes d'évaluation, que les acteurs de terrain et notamment les partenaires sociaux souhaitant décliner une démarche réflexive sur les pratiques du dialogue social dans les entreprises et les branches. Cette contribution se veut pédagogique : elle pose le problème de la définition du « dialogue social » sans arbitrer entre des définitions alternatives, mais en soulignant la pluralité des façons d'aborder la question de sa qualité et en creux les difficultés à les appréhender, voire à les mesurer concrètement.

¹ Voir le numéro spécial de la *Nouvelle revue du travail* n° 2016-8, « [Quel dialogue social ?](#) », coord. par P. Bouffartigue, J.-M. Denis, C. Guillaume et A. Mias ; ainsi que n° 1/2018 de la revue *Droit social* consacré à la réforme des ordonnances.

² Béthoux E. (2020), *Le dialogue social. Sociologie d'un concept controversé*, thèse d'habilitation à diriger des recherches, soutenue le 23 octobre 2020.

³ Voir la journée d'études du 29 mars 2021 co-organisée par le GRT Dialogue social (AGRH) et le RT18 Relations professionnelles (AFS), intitulée « [Le dialogue social, objet politique. Regards croisés de la sociologie et des sciences de gestion](#) ». Pour une restitution, voir Tallard M. (2021), « [Dialogue social et travail syndical](#) », *MetisEurope*, 23 mai.

⁴ Gea F. et Stevenot A. (dir.) (2021), *Le dialogue social. L'avènement d'un modèle ?*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Paradigme ».

⁵ Comité d'évaluation des ordonnances travail (2020), [Rapport intermédiaire du comité d'évaluation](#), France Stratégie, juillet, Troisième Partie et annexe 8.

1. Une tentative de typologie d'approches de la qualité du dialogue social

Le dialogue social et sa qualité peuvent être abordés avec différentes perspectives. L'exercice de typologie de ces perspectives constitue un effort pour synthétiser dans un schéma global cette diversité, comme le fait par exemple E. Béthoux (2020)¹.

Nous esquissons ici quatre approches inspirées de nos échanges au sein du comité (voir Graphique 30 ci-dessous), et essayant de rendre compte de la complexité à appréhender la notion de qualité du dialogue social, de la diversité des angles possibles :

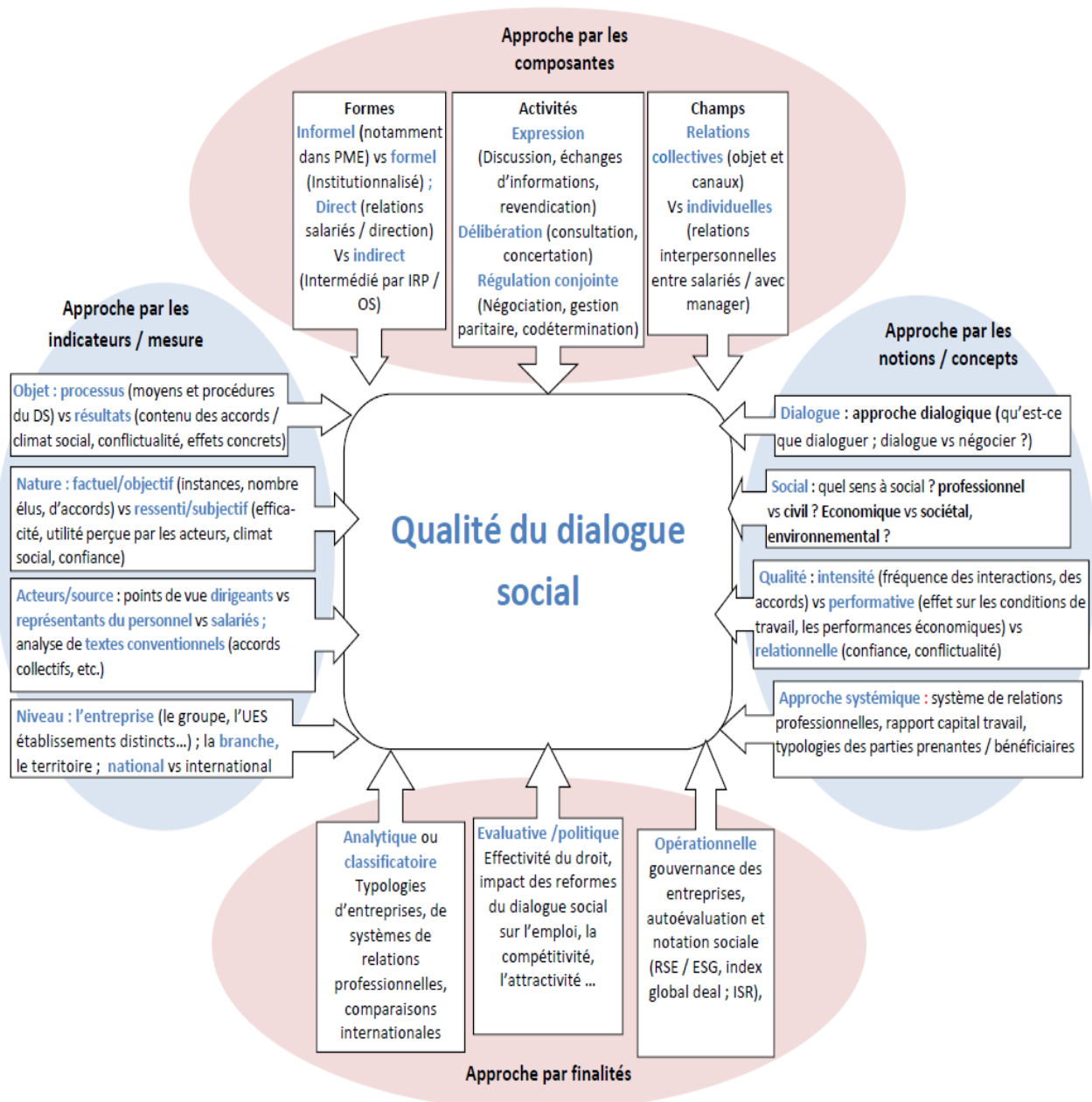
- une approche notionnelle qui vise à décrypter ce que la qualité du dialogue social peut signifier sur le plan conceptuel – cela peut notamment passer par un examen du sens que chacun peut donner aux trois termes qui sont ainsi juxtaposés ;
- une approche en termes de composantes du dialogue social, visant plus à qualifier différents exercices concrets que recouvre cette notion. Cela peut conduire à introduire des dichotomies entre pratiques de dialogue direct/indirect, formel/informel, ou à spécifier des registres d'activité (informer, consulter, négocier...) ;
- une approche mettant l'accent sur les objectifs de celui qui cherche à appréhender, voire à mesurer la qualité du dialogue social. Elle conduit à différencier une visée analytique (décrire), d'une visée évaluative (approche plus politique) ou encore d'une visée opérationnelle (agir sur les pratiques de terrain) ;
- une approche par les indicateurs, qui met l'accent sur les outils à notre disposition pour essayer de « mesurer » le dialogue social et sa qualité. Cela ouvre des perspectives sur différentes catégories d'information mobilisables, selon qu'elles portent sur des processus de dialogue ou ce qu'il produit, qu'elles visent à appréhender une situation factuelle ou une perception des acteurs, qu'elles proviennent d'enquêtes auprès de direction, de salariés ou représentant du personnel, ou encore qu'elles soient extraites d'accords collectifs.

Une présentation plus détaillée de ces différentes entrées est proposée en [annexe 9](#). Cela permet de se focaliser ici sur quelques cas d'application que le groupe de travail a pu examiner, qui permettent d'illustrer certaines combinaisons d'approches. Les deux premiers s'appuient sur des analyses statistiques mobilisant des enquêtes nationales ou internationales auprès des entreprises et des IRP, comportant des questions sur les

¹ E. Béthoux (2020), *Le dialogue social*, op. cit. Elle identifie pour sa part quatre registres d'usage du concept de dialogue social : comme modèle, comme manière de mener l'enquête, comme effort de promotion, et enfin comme critique des pratiques managériales. Cette approche a le mérite de porter le regard sur les intentions de celles et ceux qui utilisent l'expression « dialogue social ».

pratiques de dialogue social. Les suivants – exemple d'index de qualité du dialogue social développé dans le cadre du Global Deal – renvoient à une approche plus opérationnelle, car relevant d'une volonté d'outiller individuellement les entreprises pour s'autoévaluer.

Graphique 30 – Pluralité d'approches de la qualité du dialogue social



Source : comité d'évaluation

2. Types d'indicateurs dans des travaux analytiques

La première illustration concerne l'étude publiée en 2020 par Eurofound (fondation de Dublin) et le Cedefop à partir de leur enquête européenne auprès des entreprises (ECS) de 2019¹. Celle-ci s'inscrit dans le prolongement d'une précédente étude d'Eurofound en 2016² à partir de l'ECS de 2013.

Les enquêtes effectuées périodiquement par Eurofound auprès des entreprises couvrent un large champ des pratiques des entreprises (digitalisation et innovation, organisation du travail, politique RH, compétences et formation, expression des salariés, etc.) qui sont combinées à des questions sur la structure de l'entreprise, le « bien-être au travail » et la performance des entreprises.

Ce travail au niveau européen correspond à une vision élargie du dialogue social, en y incluant à la fois les relations sociales directes (expression et participation des salariés) et le dialogue social indirect (représentation des salariés par des instances, négociation collective, voir tableaux 8 et 9). Elle combine par ailleurs des indicateurs, au niveau de l'entreprise, relatifs à des éléments factuels et d'autres relatifs à la perception des répondants (voir ci-dessous le tableau synthétisant les variables mobilisées).

Une seconde « famille » d'études est constituée de celles mobilisant l'enquête *Reponse* de la Dares, qui recueille des informations sur les relations professionnelles en entreprise avec un triple point de vue : celui des directions, des représentants des salariés et des salariés eux-mêmes issus d'un même établissement.

Le premier exemple est le travail statistique publié par A. Tall (2020)³ à partir de l'enquête *Reponse 2017* pour analyser le lien entre intensité ou modalités dialogue social et performance des entreprises. L'étude ne porte cependant que sur des établissements de 11 salariés ou plus et disposant d'au moins une instance représentative du personnel, ce qui fait qu'elle n'englobe pas des formes de dialogue social qui pourrait se dérouler hors de tout cadre formel. Les données caractérisent une situation antérieure aux ordonnances de 2017, ne rendent donc pas compte de configurations que ces dernières ont pu créer (par exemple la ratification au deux tiers des salariés dans les TPE) sur tous les thèmes. L'étude mobilise un faisceau d'indicateurs disponibles dans l'enquête auprès des représentants de la direction et des représentants du personnel, tant sur les aspects

¹ Eurofound and Cedefop (2020), *European Company Survey 2019: Workplace practices unlocking employee potential*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, octobre.

² Eurofound (2016), *Win-win arrangements: Innovative measures through social dialogue at company level*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, septembre.

³ Tall A. (2020), « *Dialogue social et performance : une étude sur données d'entreprises françaises* », *Document d'études de la Dares*, n° 240, septembre.

formels qu'informels des relations professionnelles, et sur ce que celles-ci produisent ou ce que les acteurs perçoivent de leur efficacité (voir Tableau 10). Les indicateurs renvoient à la fois aux différentes activités couvertes par le dialogue social, y compris sur le registre des conflits.

D'autres travaux dans le même registre méritent d'être mentionnés. L'exploitation par des chercheurs (économistes, sociologues) des enquêtes *Reponse* réalisées en 1998, 2005 et 2011 par la Dares a, par le passé, donné lieu à des analyses visant à classer les entreprises dans des modèles socio-productifs articulés autour de leurs pratiques des relations professionnelles. Ces travaux compilent ainsi un grand nombre de dimensions des relations professionnelles pour définir ces classes d'établissements, telles l'étude pilotée par Béthoux et Mias en 2014¹ sur l'enquête 2011 et, plus récemment, celle menée par Giraud et Signoretto (2021) sur l'enquête *Reponse 2017* se centrant notamment sur les PME².

Dans ces deux familles d'études, les variables des enquêtes sont retenues pour caractériser le dialogue social, dans leurs dimensions directe et indirecte, factuelles ou subjectives, sur les processus et les effets perçus. Elles renvoient à différents registres d'activité couverts par le dialogue social, de façon assez explicite dans le travail d'A. Tall (négociation, échange d'information, consultation), et de façon plus diffuse dans l'analyse d'Eurofound.

L'enjeu de ces analyses est aussi d'arriver à « agréger » ces multiples dimensions, soit par des indicateurs composites, soit par des méthodes statistiques (analyse en composantes principale ou multiple, classification ascendante hiérarchique) permettant de faire ressortir des catégories d'entreprises partageant des pratiques proches. Ces travaux ont en commun de ne pas mobiliser explicitement la notion de « qualité » du dialogue social : ils visent au mieux à appréhender cela en termes d'intensité ou des caractéristiques du dialogue social et, au lieu de produire un seul indicateur synthétique, les auteurs cherchent à classer les entreprises en fonction de leur modèle de relations professionnelles.

¹ Voir le rapport de post-enquête *Reponse 2011* financé par la Dares : IDHES (2014), [Les régulations de la relation d'emploi à l'épreuve de la crise](#), juillet, et [ici](#) pour une synthèse.

² Voir le rapport du laboratoire d'économie et de sociologie du travail sur le site de la Dares dans le cadre des post-enquêtes *Reponse 2017* : LEST (2021), [Reconfigurations des usages et des pratiques du « dialogue social » en entreprise dans un contexte de changement socio-productif et institutionnel](#), rapport d'études n° 12, septembre. Voir également l'introduction du rapport de l'Ires (*Quel dialogue social après les ordonnances du 22 septembre 2017 ?*) pour le comité qui revient sur ces différents travaux élaborant des typologies à partir de l'enquête *Reponse*.

Dans un second temps, certaines analyses cherchent à identifier une corrélation entre l'appartenance des entreprises à ces classes, et des variables de performance des entreprises, ou dans le cas d'Eurofound avec un indicateur de « bien-être au travail ».

Tableau 8 – Les registres mobilisés dans l'ECS 2019 pour le dialogue social indirect

Construction de l'indicateur dialogue social indirect				
Questions thématiques		Variables	Modalités	
1. Des questions « contexte » pour appréhender la présence d'instances représentatives du personnel et adhésion patronale	Description par la direction des instances	L'entreprise dont vous faites partie est-elle membre d'une organisation d'employeurs ?	1. Oui 2. Non	
		Y a-t-il une instance représentative des salariés et si oui, quelles sont les configurations ?	1. Comité d'entreprise 2. Comité d'entreprise et autre 3. Délégation syndicale uniquement 4. Délégation syndicale et comité d'entreprise 5. Délégation syndicale et autre 6. Délégation syndicale, comité d'entreprise et autre 7. Représentation du personnel non syndiqué	
2. Des questions ayant pour objectif de « mesurer la mise en place du dialogue social »	L'avis de la direction sur le dialogue social	Que diriez-vous de l'attitude des représentants des salariés ?	1. Très constructive 2. Modérément constructive 3. Peu constructive 4. Pas constructive	
		Quelles sont vos préférences en termes d'implication direct ou indirect des salariés ?	1. Traiter avec le salarié uniquement 2. Traiter avec le salarié et les représentants des salariés 3. Traiter avec les représentants des salariés 4. Ne traiter avec aucun des deux	
		Quel degré de confiance accordez-vous aux instances représentatives des salariés ?	1. Élevée 2. Modérée 3. Faible 4. Nulle	
	Indicateur composite	Selon les gestionnaires, quelle est l'influence des représentants des salariés sur les sujets de la direction ?	Selon les domaines d'influences 1. Licenciement 2. Organisation et efficacité des processus de travail 3. Politique de rémunération 4. Aménagement du temps de travail 5. Formation et développement des compétences	Selon le niveau d'influence 1. Élevé 2. Modérée 3. Faible 4. Nul

Construction de l'indicateur dialogue social indirect			
Questions thématiques	Variables	Modalités	
L'avis des représentants des salariés sur les directions	À quelle fréquence avez-vous des réunions avec la direction ?	1. Une fois par semaine 2. Plus d'une fois par mois 3. Une fois par mois 4. Fréquemment (moins d'une fois par mois) 5. Jamais	
	Les efforts de la direction pour intégrer les représentants des salariés dans les décisions vous apparaissent-ils sincères ?	1. Totalelement sincère 2. Modérément sincère 3. Faiblement sincère 4. Pas sincère	
	Avez-vous la sensation que les dirigeants sont à l'écoute des salariés quand ces derniers formulent des retours ?	1. Fortement à l'écoute 2. Modérément à l'écoute 3. Faiblement à l'écoute 4. Pas à l'écoute du tout	
	Quel degré de confiance accordez-vous aux dirigeants ?	1. Confiance forte 2. Confiance modérée 3. Confiance faible 4. Pas confiance	
	Quelle confiance pensez-vous que la direction vous accorde ?	1. Confiance forte 2. Confiance modérée 3. Confiance faible 4. Pas confiance	
3. Des questions ayant pour objectif de « mesurer l'impact du dialogue social »	Présence d'actions revendicatives ?	Proximité des actions revendicatives avec l'entreprise : - en lien - pas directement en lien	Le degré d'actions revendicatives 1. Plus élevé que la moyenne 2. Dans la moyenne 3. Faible 4. Inexistant
	Est-ce que le salaire des employés des établissements a été déterminé par une convention collective ?	1. Nationale 2. Sectorielle 3. Régionale 4. Entreprise 5. Collectif professionnel	

Source : Eurofound & Cedefop (2020), présentation des auteurs

Tableau 9 – Les registres mobilisés dans l'ECS 2019 pour le dialogue social direct

Construction de l'indicateur dialogue social direct				
Questions thématiques		Variables		Modalités
1. Des questions ayant pour objectif de « mesurer l'activité du dialogue social » et les outils que l'entreprise met à disposition des salariés pour favoriser le dialogue social entre les acteurs	Des outils d'interaction horizontale	Question sur la tenue de réunion exclusivement entre salariés et entre salariés & collaborateurs		1. Oui 2. Non À quelle fréquence ? 1. Régulière 2. Irrégulière 3. Pas utilisé
		Question sur la tenue de réunion entre salariés et supérieurs hiérarchiques		1. Oui 2. Non À quelle fréquence ? 1. Régulière 2. Irrégulière 3. Pas utilisé
		Question sur l'existence de discussions entre employés via réseaux sociaux et forum de discussion en ligne		1. Oui 2. Non À quelle fréquence ? 1. Régulière 2. Irrégulière 3. Pas utilisé
	Des outils de participation ascendante directe à la vie de l'entreprise	Recueil d'idées et de suggestions des salariés sur la base du volontariat au moyen d'une boîte à suggestions		1. Oui 2. Non À quelle fréquence ? 1. Régulière 2. Irrégulière 3. Pas utilisé
	Des outils descendants de diffusion d'informations	Y a-t-il usage de : - La Newsletter ? - Les sites web ? - Les tableaux d'affichage ? - Les e-mails ?		1. Oui 2. Non À quelle fréquence ? 1. Régulière 2. Irrégulière 3. Pas utilisé
2. Des questions ayant pour objectif de « mesurer l'impact du dialogue social »	Des questions portant sur les opinions des managers concernant l'impact de la participation directe des salariés au sein du dialogue social	L'entreprise retire-t-elle des avantages comparatifs concurrentiels en impliquant les salariés dans l'organisation du travail ?		1. Fort avantage concurrentiel 2. Avantage concurrentiel modéré 3. Avantage concurrentiel faible 4. Pas davantage concurrentiel
		Dans quelle mesure l'implication des salariés dans l'organisation du travail entraîne-t-elle des retards dans la mise en œuvre des changements ?		1. Beaucoup de retard 2. Retard modéré 3. Peu de retard 4. Pas de retard
		Indicateur composite	Quelle est l'influence directe des salariés sur les prises de décisions de la direction ?	Selon les domaines d'influences : 1. Licenciement 2. Organisation et efficacité des processus de travail 3. Plan de paiement 4. Aménagement du temps de travail 5. Formation et développement des compétences Selon le niveau d'influence : 1. Élevé 2. Modéré 3. Faible 4. Nul

Source : Eurofound & Cedefop (2020), présentation des auteurs

Tableau 10 – Liste des variables utilisées par A. Tall dans *Dialogue social et performance* (Dares, 2020)

<i>Les négociations collectives menées dans l'entreprise/établissement ont porté sur au moins un des thèmes suivants...</i>	Négociation collective
Les salaires	
Les conditions de travail	
La formation professionnelle	
Le temps de travail	
L'emploi	
Le changement technologique	Échanges ou discussions
<i>L'entreprise/établissement a eu des échanges ou discussions (hors négociation collective) avec des représentants des salariés ou des groupes de salariés sur au moins un des thèmes suivants...</i>	
Les salaires	
Les conditions de travail	
La formation professionnelle	
Le temps de travail	
L'emploi	Diffusion d'informations
Le changement technologique	
<i>Les informations ont été diffusées par la direction à l'ensemble des salariés de l'entreprise/établissement sur au moins un des thèmes suivants...</i>	
L'évolution des salaires	
Les possibilités de formation	
Les perspectives d'évolution de l'emploi	
Les perspectives de changements technologiques ou organisationnels	Consultation des salariés
<i>La direction de l'entreprise/établissement a cherché à stimuler la participation des salariés par au moins un de ces moyens...</i>	
Une boîte à idées	
Un forum de discussion, un blog	
Un journal d'entreprise	
Une action qualité	
Une enquête de satisfaction des salariés	Perception sur l'utilité des instances représentatives du personnel
Une consultation par référendum	
<i>Le représentant de la direction est d'accord avec au moins une de ces affirmations</i>	Conflits ou tensions
Dans les négociations, les représentants de salariés influencent les décisions de la direction	
Les syndicats rendent des services aux salariés	
<i>L'entreprise/établissement a connu au moins un des événements suivants...</i>	
De fortes tensions entre certains salariés et leurs supérieurs	
De fortes tensions entre certains salariés et leurs collègues	
De fortes tensions entre les représentants du personnel et la direction	
Un débrayage	
Une grève de moins de deux jours	
Une grève de deux jours et plus	
Une grève perlée	
Une grève du zèle, ralentissement de production	
Un refus d'heures supplémentaires	
Un rassemblement, une manifestation	
Une pétition	

Source : Dares, enquête Reponse 2017, volet « Représentants de la Direction »

3. Types d'indicateurs et approches opérationnelles : de la RSE à l'index de qualité du dialogue social élaboré dans le cadre du Global Deal

À l'inverse des travaux précédents, il existe des démarches visant à proposer concrètement des outils de mesure, notation et classement aux entreprises au regard de la qualité de leurs relations sociales. Cette approche « opérationnelle » du dialogue social nécessite aussi de mobiliser des indicateurs, les « notations » pouvant être soit opérées par des agences extérieures, soit autoproduites par des entreprises.

Ce type de démarche plutôt institutionnelle s'insère dans un contexte plus global où se développe la notation extra-financière des entreprises, notamment au travers de critères ESG, qui permettent de rendre compte des politiques RSE des entreprises ou orientent les investisseurs dans une logique d'investissement socialement responsable (ISR). Le développement parallèle de labels RSE et de labels ISR participe de cet écosystème.

Des agences de notation développent ainsi de nombreuses propositions de notation sur les trois dimensions ESG, la qualité du dialogue social étant une des dimensions du S « social ». Si sur les différents registres ESG certains indicateurs environnementaux, sociaux et de gouvernance semblent relativement balisés, l'exercice paraît moins évident dès lors qu'il faut qualifier le dialogue social. Ici aussi la tension se situe entre des approches visant à caractériser les moyens dont se dotent les entreprises en matière de dialogue social, et celles visant à caractériser les résultats obtenus. Dans le premier cas, il peut s'agir de dispositifs formels (existence d'instances de dialogue, respect de la réglementation sociale...). Certaines agences proposent une approche mettant plus l'accent sur des indicateurs de « résultats » susceptibles d'être répertoriés dans un bilan social : taux de participation aux élections par catégories de représentants du personnel, volume global des crédits d'heures utilisés, nombre de réunions ou d'heures consacrées avec les représentants du personnel et les délégués syndicaux aux différentes formes de réunion du personnel, nombre d'accords conclus, taux de PV de désaccord, nombre de jours de grève, etc.

Dans tous les cas, l'enjeu comparatif étant central, la logique de benchmark nécessite de définir un niveau de référence dans chaque dimension, soit dans l'absolu ou par rapport à un objectif souhaitable, soit par rapport à la norme d'une population d'entreprises semblables.

Un exemple particulier est le **projet d'Index de qualité du dialogue social (IQDS)** actuellement en cours d'élaboration / expérimentation dans le cadre du Global Deal France¹. Lancé en septembre 2016 en Suède par le Premier ministre, Stefan Löfven, le

¹ Cette démarche a été présentée au groupe de travail du comité par Charles-Louis Molgo et Jean-Christophe Sciberras lors de la séance de 22 juin 2021.

Global Deal est une initiative internationale en faveur du dialogue social. Co-pilotée par l'OCDE et l'OIT, cette initiative rassemble une communauté d'acteurs qui font confiance au dialogue social comme outil de régulation. Après l'adhésion de la France à cette initiative mondiale lors du Sommet social de Göteborg, [une plateforme française du Global Deal](#) a été lancée en France le 21 décembre 2017 par la ministre du Travail, incluant 40 membres et 29 entreprises couvrant 2,7 millions de salariés dans le monde. C'est dans le cadre de cette plateforme qu'un travail d'élaboration d'un indicateur de qualité de dialogue social a été lancé en 2020, poursuivi depuis dans le cadre d'une Task Force OCDE/OIT – lancée en juillet 2021 – avec les partenaires sociaux mondiaux.

Cet index, à caractère international, s'adressera d'abord aux très grandes entreprises multinationales. Les enjeux sous-jacents sont à la fois de permettre aux entreprises multinationales de présenter à leur environnement (société, média ou investisseurs) « leur capacité à impliquer ses partenaires sociaux, à échanger et à négocier avec eux, par un dialogue social construit, constant et crédible par une méthode de cotation reconnue et partagée », et de permettre aux entreprises, « [...] du côté du management comme du côté des représentants du personnel, de disposer d'un outil partagé permettant d'évaluer la qualité du dialogue social, afin de se positionner par rapport aux autres entreprises du secteur ou de taille équivalente et, dès lors progresser dans ce domaine¹ ». Il s'agit donc bien d'une démarche non seulement descriptive mais aussi à caractère « opérationnel » : *in fine* elle vise à faire évoluer la prise en compte des enjeux de dialogue social au sein des organes de gouvernance des entreprises multinationales. Il est à noter, au regard de notre typologie d'approches, que la démarche suivie ici ne vise pas à mesurer les résultats, mais les processus du dialogue social, partant du principe qu'un dialogue social de qualité produit de bons résultats.

L'index visé doit avoir plusieurs caractéristiques :

- être composite, c'est-à-dire résultant d'une combinaison de plusieurs indicateurs pertinents en matière de dialogue social, lesquels peuvent être pondérés les uns par rapport aux autres ;
- résulter en un chiffre classant, permettant de se positionner et surtout de mesurer les progrès réalisés ;
- être simple à mesurer, avec un nombre limité d'indicateurs (une dizaine au maximum) ;
- être global, permettant une évaluation du dialogue social dans l'ensemble des pays ou l'entreprise opère ;

¹ Objectifs énoncés par le groupe de travail du Global Deal.

- pouvoir être réalisé soit par l'entreprise elle-même (autoévaluation), soit par un tiers de confiance ;
- pour être de confiance, l'évaluation devrait être réalisée en sollicitant les partenaires sociaux de l'entreprise (les partenaires sociaux de l'entreprise peuvent compléter l'index par des indicateurs supplémentaires).

S'agissant d'un indicateur visant plutôt les grandes entreprises à dimension internationale, les indicateurs doivent aussi être conçus de façon à avoir un sens dans différents contextes réglementaires nationaux et permettre la comparaison entre entreprises.

L'élaboration de l'IDS est encore en cours de finalisation et devra par la suite être expérimenté.

Une dizaine de domaines « simples » sont donc retenus, avec pour chacun une gradation d'intensité avec différentes modalités possibles. Ces domaines vont de l'existence d'une politique formalisée de dialogue social au niveau du groupe, à la présence de salariés au conseil d'administration, en passant par la couverture des salariés par un accord collectif. Pour chacun, plusieurs niveaux, soit quantitatif soit qualitatif, permettent de graduer la pratique, dans une logique cumulative.

Tableau 11 – Domaines des indicateurs pressenti pour l'IDQS

Numéro indicateur	Domaine/enjeux	Indicateur	Poids de l'indicateur dans l'IDQS
1	Gouvernance du dialogue social	Existence d'une politique formalisée du dialogue social définie au plus haut niveau du groupe	100
2	Régulation des litiges individuels et collectifs	Suivi et traitement des litiges individuels et collectifs	100
3	Communication directe aux salariés (<i>top/down</i>)	Communication directe aux salariés par le management	100
4	Expression directe des salariés (<i>bottom up</i>)	Prise en compte de l'expression des salariés aux décisions de l'entreprise les concernant	100
5	Liberté syndicale	Liberté syndicale/moyens donnés au dialogue social et aux représentants du personnel	150
6	Existence de lieux de dialogue social entre le management et les représentants du personnel	Instances formelles internes de dialogue social	100
7	Négociation collective	Négociation collective et accords collectifs	150
8	Implication du management dans le dialogue social	Formation du management au dialogue social	100
9	Gouvernance	Nombre de représentants des salariés au CA/conseil de surveillance et moyens	100
	TOTAL		1 000

Source : Groupe de travail Global Deal France

Pour chacun de ces domaines, un nombre de points (sur 100) varie selon le degré de « performance ». À titre d'exemple sur la politique de dialogue social, un minimum de 30 points pourrait être attribué s'il existe une politique formalisée et communiquée en interne ; le score passe à 50 points si en plus la politique du dialogue social a été validée par le Comex, et à 80 si en plus elle est réévaluée par le Comex ou au Board *au moins une fois par an* ; le maximum est atteint si en plus il y a une extension au-delà des filiales et des seuls salariés d'une politique de dialogue social (à la chaîne d'approvisionnements : sous-traitance-fournisseurs, franchisés en promotion de la liberté d'association/syndicale : codes de conduite, politique contractuelle avec ses partenaires économiques, promotion de lieux d'expression ou de représentation des salariés, etc.). Chaque domaine est ainsi décliné selon une gradation et se voit attribué un poids, qui peut éventuellement varier, le tout pour parvenir à une note cumulative.

Un enjeu particulier de cette démarche est de savoir comment notamment associer et même intégrer les représentants des salariés à l'évaluation, car cette dimension est en soi un critère qualitatif du dialogue social en vigueur : une évaluation réalisée unilatéralement par la direction est *a priori* révélateur d'une moindre qualité des relations sociales que si les organisations syndicales ont accepté de participer à l'exercice et y trouvent matière à contribuer sur chaque critère. Dans les enquêtes évoquées précédemment, cette question est posée en d'autres termes : certaines questions sont adressées à la direction, d'autres aux représentants du personnel, voire aux salariés, mais la confrontation ou l'agrégation des différents avis n'est pas une finalité en soi, au mieux des mises en regard sont parfois réalisées qualitativement.

Dans le cas de l'IQDS, la façon de procéder est différente, car il y a une visée explicite à intégrer ces multiples regards dans une même mesure. Diverses solutions sont possibles pour associer les représentants du personnel, même si toutes les informations peuvent en principe être fournies par les responsables de l'entreprise.

Une solution envisagée est celle d'un système de « bonus-malus ». Les indicateurs sont produits par la direction et la note obtenue pour chacun des 10 registres fait l'objet d'une minoration ou d'une majoration selon l'avis de la représentation du personnel qui peut s'étaler de +/- 30 %, 20 % ou 10 % de la note. La minoration maximale peut ainsi correspondre à l'absence d'avis transmis par les représentants du personnel (par défaut de diligence de la direction) ou avis contredisant totalement l'évaluation faite par la direction, pointant des données très sensiblement différentes, et conduisant à des conclusions inversées. Une majoration maximale correspond à un avis confirmant très largement l'évaluation faite par la direction, pointant des données conformes à la réalité perçue par les représentants du personnel, et conduisant à des conclusions perçues comme sincères par les représentants du personnel par rapport à la réalité des pratiques constatées dans l'entreprise.



CHAPITRE 6

PERSPECTIVES DE TRAVAUX, POURSUITE DE L'EXERCICE D'ÉVALUATION

La note d'étape de 2017¹ énumérait la liste des questions évaluatives que le comité souhaitait instruire. Elles relevaient de différents niveaux : certaines étaient relatives au suivi du déploiement des dispositions et d'autres aux effets de celles-ci à court, moyen et long termes, dans différents domaines. Toutes n'ont pas pu être traitées à ce jour, en raison des difficultés intrinsèques, ainsi qu'au contexte perturbée par la crise du Covid-19.

Les travaux nécessitent donc d'être poursuivis. Le rapport mentionne pour chaque sujet la façon dont l'évaluation peut se poursuivre ainsi que les nouveaux travaux qui peuvent être initiés.

Il reviendra au comité dans les prochains mois de préciser ses priorités et les modalités choisies pour initier ces nouveaux travaux et assurer le suivi de ceux en cours.

1. Les difficultés de l'évaluation

Comme mentionné en introduction, **l'exercice d'évaluation demeure intrinsèquement complexe face à cette réforme**, du fait de la diversité et du caractère générique de nombreuses dispositions essentiellement réglementaires, d'effets attendus surtout qualitatifs et diffus dans le temps, de l'imbrication des ordonnances avec de précédentes réformes, ou encore des délais nécessaires à la production de données exploitables avec suffisamment de recul.

Certaines mesures, comme la mise en place du CSE, ont un caractère obligatoire et quasi systématique – tout en laissant une large marge de manœuvre aux entreprises pour en définir l'organisation et le fonctionnement –, ce qui complique l'évaluation d'impact car il

¹ Comité d'évaluation des ordonnances travail (2017), *Présentation de la démarche mise en œuvre par le comité d'évaluation – Note d'étape*, France Stratégie, décembre.

est alors difficile d'identifier ce qui se passerait pour des entreprises non soumises aux ordonnances, et auxquelles devraient être comparées les entreprises affectées par la réforme. D'autres mesures ont un caractère impératif dans des situations particulières, comme le barème d'indemnisation s'appliquant lorsque l'entreprise et le salarié se retrouvent en litige pour un licenciement sans cause réelle et sérieuse. Les modifications relatives aux règles de négociation d'accords collectifs n'ont quant à elles d'incidence que dans la mesure où cette faculté de négocier est mobilisée dans les entreprises, et ne rendent pas compte de processus plus informels pouvant exister.

Dès lors, si certains effets peuvent être directement observables, modifiant par exemple l'organisation du dialogue social ou les décisions d'indemnisation des juges, le plus complexe à évaluer reste l'effet indirect sur le comportement des acteurs, souvent qualitatif. Or l'impact final des ordonnances sur le marché du travail, les conditions de travail des salariés ou les performances des entreprises dépend de ces changements de comportements qui s'inscrivent dans le temps.

Il est également difficile d'isoler les effets propres d'une partie des mesures, soit parce qu'elles font par nature système entre elles (entre la mise en place des CSE et par exemple la faculté de négocier avec des élus, des salariés mandatés, voire de procéder par référendum), soit parce que d'autres réformes avec une faible antériorité portent sur les mêmes champs (en particulier la loi du 17 août 2015 dite Rebsamen et loi du 8 août 2016 dite El Khomri, voir [annexe 6](#)) ; ou encore parce que d'autres mesures conjoncturelles viennent par la suite interférer avec elles (par exemple la mesure prise en 2018 sur le pouvoir d'achat ou celle prise en réaction à la crise du Covid en 2019, voir *infra*).

L'évaluation d'impact quantitative est par ailleurs contrainte par la nécessité de disposer de données statistiques au niveau entreprise avec suffisamment de recul. Ces données sont soumises à des délais de production, voire de confidentialité, limitant ou retardant leur accès¹. Ce n'est qu'en 2021 que nous commençons à pouvoir accéder à de telles données (par exemple sur les élections professionnelles, ou sur les évolutions d'emploi au niveau individuel jusqu'en 2020), si bien que les travaux économétriques restent très largement à mener au-delà de ce rapport (voir section 3 *infra*).

À tous ces éléments généraux de complexité, s'ajoute le contexte récent de la crise sanitaire liée au Covid-19 qui a, depuis février 2020, fortement perturbé le fonctionnement de la société en général et des entreprises et du marché du travail en particulier. Cette crise rend encore plus complexe l'évaluation des ordonnances *stricto*

¹ Ainsi, les données sur les élections professionnelles, issues du système de collecte des PV d'élections géré par la Direction générale du Travail, étaient soumises à des contraintes de confidentialité durant tout le cycle électoral 2017-2020 en raison de l'enjeu de calcul de la représentativité syndicale en 2021.

sensu¹. Des ajustements réglementaires ont été pris à partir de mars 2020 (sur la consultation des CSE par exemple) et il est impossible de mener une évaluation avant/après réforme sans prendre en compte ce contexte particulier. **Cette crise constitue à la fois un perturbateur pour identifier des tendances induites par les ordonnances et un test grandeur nature** de certaines dispositions au regard des attentes de leurs promoteurs : la faculté du dialogue social à être un outil d'adaptation des entreprises face à un choc qui affecte tout autant l'activité que l'emploi et les conditions de travail est ainsi mise à l'épreuve. Le comité a donc décidé de mener des travaux complémentaires et spécifiques (notamment auditions, synthèses d'enquêtes externes au comité) pendant cette période de crise sanitaire pour appréhender ses effets sur le dialogue social et la façon dont les outils créés par les ordonnances ont été utilisés pendant cette réforme².

S'agissant de l'analyse qualitative, les premiers enseignements présentés dans ce rapport sont nécessairement parcellaires, étant issus d'analyse de pratiques de terrain observées ponctuellement entre 2018 et 2020, et possiblement affectées par un biais de sélection des terrains. Il est vraisemblable que la plupart des entreprises étudiées ont plutôt un tropisme favorable au dialogue social (présence syndicale, ancienneté des instances, directions plutôt à la recherche d'interlocuteurs) et donc que les usages résultant des ordonnances y sont plus riches et complexes que dans d'autres entreprises où le dialogue social est peu considéré par les directions ou très formel.

Leur généralisation à l'ensemble des entreprises ou dans le temps est donc à considérer avec prudence. Les relations professionnelles sont en évolution permanente, les premières configurations issues des ordonnances font l'objet d'apprentissages par les acteurs et certaines entreprises ont pu renégocier leurs accords ou ajuster leurs pratiques : quelle marge d'évolution reste-t-il et jusqu'où peut-on espérer que cela puisse contrecarrer certains effets déstructurants liés aux ordonnances (affaiblissement de la représentation de proximité) ou des tendances plus profondes (instabilité des interlocuteurs, qu'il s'agisse des élus ou des représentants des directions) ?

L'analyse des impacts sur le dialogue social dans les TPE-PME demeure notamment une zone grise de l'évaluation – comme bien souvent s'agissant d'analyser les relations professionnelles sur le terrain – tant il a été difficile d'avoir accès à des cas concrets et témoignages, notamment dans le contexte de crise sanitaire.

¹ Ce contexte a également posé des difficultés pour la réalisation des travaux de recherche en cours, avec notamment une difficulté d'accès aux entreprises étudiées.

² Notamment au regard d'un des objectifs fixés à la réforme qui repose sur « la confiance apportée aux entreprises et aux salariés en leur donnant la capacité d'anticiper et de s'adapter de façon simple, rapide et sécurisée, par des accords d'entreprises et de branches adaptés ».

Pour toutes ces raisons, ce rapport n'est qu'une étape supplémentaire et marque en partie la fin d'une séquence essentiellement orientée vers le suivi d'indicateurs et la mobilisation de travaux qualitatifs. Il ouvre la voie pour des travaux qualitatifs supplémentaires, ainsi que des travaux quantitatifs à partir de données qui commencent à être disponibles sur la période postérieure à la mise en œuvre, et permettront aussi de différencier des séquences pré / post crise du Covid.

2. Des travaux qui restent à mener sur la négociation, et les effets d'apprentissage sur le dialogue social

Sont mentionnés ici les grands axes des sujets qui restent à traiter, de nature qualitative puis ceux de nature quantitative.

Il demeure de nombreux champs à investiguer de façon qualitative quant aux effets dans le temps des ordonnances sur le dialogue social, en particulier sur les pratiques de négociation collective. Les travaux menés à ce jour, de type monographique ou analysant des échantillons d'accords, ne couvrent que marginalement les pratiques de négociation. Différentes pistes d'approfondissement ont déjà été mentionnées dans ce rapport.

Certains des travaux issus de l'APR 2 pourraient être prolongés, pour voir notamment comment s'articulent dans les grandes entreprises l'évolution de la représentation syndicale suite au passage au CSE, les changements d'équilibre dans la représentativité des différentes organisations syndicales, la règle des accords majoritaires et la négociation collective sur des sujets nouveaux. L'usage du référendum lorsqu'un accord ne recueille que la signature de syndicats représentants entre 30 % et 50 % des voix nécessite aussi des investigations plus poussées.

Au-delà de la façon dont les négociations sont conduites, des investigations sont à mener pour savoir comment les ordonnances changent la façon dont les accords, une fois conclus sont portés à la connaissance des salariés, implémentés concrètement et suivis par leurs signataires.

Du côté des petites entreprises, il reste très compliqué d'appréhender les pratiques effectives de discussion et négociation qui entourent la conclusion d'accords par des salariés mandatés, des élus au CSE ou directement par des référendums. Le repérage fin des situations de mandatement de salariés ou d'élus et des référendums de confirmation reste à améliorer (par opposition aux accords validés par des élus au titre de leur représentativité).

L'articulation avec la branche, et notamment le développement d'accords types, est aussi à approfondir, de même que la façon dont les entreprises se saisissent des possibilités de déroger aux accords de branche.

Plus largement, les dynamiques de la négociation de branche devront continuer à être analysées et approfondies dans ce contexte de nouvelle répartition des rôles entre branches et entreprises, pour étudier l'usage fait par les branches de leurs compétences de négociation, la diversité de cet usage et ses conséquences différenciées selon les branches sur la compétitivité et l'emploi.

Toujours sur la question de la négociation, le suivi de celles spécifiques aux APC et accords de RCC mérite d'être poursuivi, en particulier durant la période de « sortie » de crise et post-crise, pour analyser les évolutions de l'usage qui en est fait, les pratiques de négociation, le contenu des compromis trouvés et les effets pour les entreprises et les salariés (pour ceux qui restent dans l'entreprise et pour ceux qui en sortent).

Enfin, la poursuite des travaux doit permettre d'appréhender comment dans le temps, et notamment à l'occasion du renouvellement des CSE, des effets d'apprentissage prennent place dans les entreprises. Des (re)négociations d'accords sur le dialogue social et les CSE conduisent-elles à amender les moyens et configurations de représentation des salariés, pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de la première phase d'expérimentation du CSE ? Quelle sera la dynamique d'accumulation d'expertise des représentants du personnel, et de renouvellement de leurs mandats, compte tenu des « contraintes » liées aux limites de cumul dans le temps ou de parité femme homme ? Quels parcours professionnels et valorisation de leurs mandats pour les anciens élus ? Quelle est la pratique des CSE plus spécifiquement dans les entreprises l'ayant mis en place sans accord ?

Seule l'enquête *Reponse* de la Dares offre les moyens d'articuler directement des informations relatives à la situation économique et structurelle des entreprises à leurs pratiques managériales, leur représentation du personnel, leurs pratiques de négociation collective et aux formes de conflictualité. La préparation de l'édition 2023 pourra être l'occasion d'intégrer des questionnements plus particulièrement orientés vers un objectif d'évaluation des ordonnances par rapport à la précédente édition de 2017 qui portait sur la situation pré-réformes.

3. Des travaux quantitatifs sur les effets de la réforme

Dans le cadre de l'appel à projets de la Dares (APR 1) qui porte sur les relations individuelles de travail, des travaux quantitatifs sont en cours pour analyser, cette fois à partir de données individuelles sur les entreprises (appariement des données, MMO, DSN et FARE jusqu'en 2019), les liens entre l'évolution des pratiques de recrutement et licenciement et les caractéristiques économiques et financières des entreprises. Un des objectifs est notamment d'étudier si l'on peut voir indirectement, au travers de ces relations, des changements de comportements imputables aux réformes affectant le cadre

légal du licenciement des années 2015-2017, et notamment en matière de recours au prud'hommes et d'indemnités.

Néanmoins comme mentionné en introduction, les quatre années passées n'ont que peu laissé de place à des travaux « quantitatifs » au sens d'analyse économétrique visant à établir une causalité – à défaut une corrélation – entre réforme et multiples dimensions du dialogue social, puis avec des caractéristiques d'emploi, ou économiques. La nécessité d'avoir un recul temporel pluriannuel pour appréhender des mutations progressives dans les pratiques de dialogue social, de même que le délai nécessaire à la production et mise à disposition de données statistiques – ne serait-ce que sur les années 2017-2019 –, expliquent en partie ce décalage. La période de crise sanitaire traversée depuis 2020 a également affecté et retardé la capacité à mobiliser des chercheurs sur des travaux.

Un appel à projet, lancé début 2022, pour des travaux quantitatifs (APR 3), vise à combler ce manque, pour essayer de mesurer l'impact des ordonnances sur l'emploi, les conditions de travail et les performances économiques et sociales des entreprises.

Les dispositions des ordonnances ayant été mises en place à grande échelle et dans un laps de temps resserré dans l'ensemble des entreprises, il est par nature difficile de concevoir des stratégies quantitatives permettant une identification totalement probante de ces effets causaux. À cela s'ajoute le fait qu'elles s'inscrivent dans une succession de réformes du dialogue social (loi travail de 2016 par exemple), ce qui rend difficile l'isolement strict d'effet de certaines mesures. Tout en tenant compte de ces difficultés, les travaux devront mettre en œuvre des stratégies empiriques innovantes permettant d'aller, autant que possible, dans le sens d'une recherche d'impact causal.

Au regard de la complexité à appréhender le dialogue social dans son intensité ou sa qualité, et la multitude de dimensions à analyser en termes d'effet des ordonnances, la mobilisation et l'appariement de façon innovante de diverses sources de données est à envisager.

Les travaux porteront sur la période 2017-2020, laquelle devra vraisemblablement être analysée en deux séquences : les effets sur la période de 2017-2019 en régime de déploiement dans un contexte de croissance, et les effets que l'on peut identifier au travers de la période spécifique de gestion de la crise sanitaire à partir de 2020. Cette dernière période constitue en effet un double enjeu pour l'évaluation des ordonnances. D'un côté elle vient totalement perturber les dynamiques économiques des entreprises et de l'emploi, rendant difficile l'identification de changements structurels induits sur les comportements en matière de dialogue social. D'un autre côté, elle constitue une mise à l'épreuve concrète des ordonnances, si l'on considère notamment que l'objectif de la réforme était de donner aux entreprises une capacité d'adaptation et de flexibilité face à des chocs spécifiques par la mobilisation d'un cadre de dialogue social renouvelé et renforcé.

Les thématiques et questionnements auxquels les projets peuvent répondre sont en grande partie ceux énoncés par le comité dans ses notes d'étapes de 2017 et 2018, ce à quoi peuvent s'ajouter des questionnements plus spécifiques sur le lien entre ordonnances et gestion de la crise sanitaire.

Les thématiques possibles couvriront trois champs :

- *Impact de la mise en place des comités économiques et sociaux*

De façon générale, la fusion des IRP est-elle synonyme de simplification ou de complexification de la représentation collective et de la négociation ? Quel est l'impact de la mise en place des CSE sur le climat social dans les entreprises ou encore sur le recours à la négociation collective d'entreprise ? Modifie-t-elle la perception qu'ont les salariés de leurs représentants, des syndicats et *in fine* favorise-t-elle la syndicalisation ? La mise en place des CSE affecte-t-elle la qualité et l'efficacité du dialogue social, selon la définition que l'on donne à ces notions ?

- *Évolution des modalités de négociation*

Dans quelle mesure les ordonnances ont effectivement accentué la décentralisation de la négociation collective vers le niveau de l'entreprise ? Si oui, quel effet de cette décentralisation et de la nouvelle articulation entre branches et entreprises, sur les politiques et pratiques de GRH (rémunération, formation, etc.) et notamment peut-on identifier un accroissement des différences de règles applicables (de salaires, de conditions de travail et d'emploi) entre entreprises, entre branches ?

Les entreprises ayant mobilisé plus intensivement les facultés de négociation offertes par les ordonnances, et notamment les APC et RCC, manifestent-elles de meilleures performances économiques et sociales dans le temps ? et quels sont les effets sur la dynamique de l'emploi ?

Du point de vue des salariés, leur situation d'emploi (stabilité, rémunération) et leurs conditions de travail (satisfaction au travail, RPS, accidents du travail, conflits) diffèrent-elles dans le temps selon le type de dialogue social de leur entreprise et la façon dont celles-ci ont pu mettre en œuvre les dispositions des ordonnances ?

- *Relations individuelles de travail et barèmes d'indemnisation aux prud'hommes*

Avec le recul de quatre ans depuis la mise en place du barème sur les licenciements sans cause réelle et sérieuse (et les règles nouvelles prévues par les ordonnances sur les procédures de licenciement), des travaux peuvent être envisagés à plus grande échelle, pour rechercher un impact causal sur :

- le recours aux prud'hommes par les salariés ou à des formes négociées de rupture de contrat ;
- les décisions des juges, et par conséquent le coût des ruptures ;
- la sécurisation des employeurs et leur comportement de recrutement / licenciement, ou encore leur pratiques d'externalisation de la relation d'emploi (intérim, sous-traitance...) ;
- sur les pratiques de licenciement selon le profil des salariés (ancienneté, cadres...) ;
- sur l'emploi, tant en volume qu'en termes de stabilité (type de contrats, CDI / CDD, dualité du marché du travail) ;
- et l'impact des modalités de licenciement sur les trajectoires des salariés, le licenciement de salariés protégés.

Une attention particulière devra être portée notamment à la façon dont les réformes des ordonnances affectent les **TPE/PME/ETI**, celles-ci étant une cible explicite de législateur¹.

Quel est leur impact par exemple sur l'implantation de CSE dans ces entreprises et la couverture des salariés par des représentants ? Peut-on différencier des trajectoires d'emploi ou de performances économiques entre PME / ETI selon leurs modalités de mise en place du CSE, et plus largement leurs modalités de dialogue social ?

Peut-on ainsi identifier pour ces entreprises – et leurs salariés – un impact des dispositions qui leur sont spécifiques (référendum au deux tiers par exemple) sur leur gestion de la main-d'œuvre, leur dynamique d'emploi (de taille) et leur performance économique, notamment dans le contexte de crise ?

Quelle est l'effectivité et quel est l'impact de l'obligation de prévoir des clauses relatives aux entreprises de moins de 50 salariés dans les accords de branche, condition de leur extension ?

La mise en place du barème d'indemnisation affecte-t-il plus particulièrement les TPE PME réputées plus sensibles aux enjeux de sécurisation juridique ?

¹ L'article 9 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social prévoyait notamment un objectif d'évaluation sur ce champ.



ANNEXES



ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DU TRAVAIL

Le Commissaire général
à la stratégie et à la prospective

Courrier arrivé le : 28/09/17
N° : 247

La Ministre

SP/NL/MF

Paris, le 28/09/2017

Monsieur le Commissaire Général,

Le Gouvernement a souhaité engager une profonde réforme de notre modèle social, dans le but de permettre aux entreprises de gagner en compétitivité, tout en donnant aux actifs les protections qui leur permettront d'accompagner leurs transitions et de choisir leur vie professionnelle. Le premier bloc de cette réforme d'ensemble consiste à faire évoluer le droit du travail et le cadre de la négociation collective par la voie des ordonnances, afin de donner aux acteurs la capacité de prendre au plus près du terrain les décisions qui favoriseront l'efficacité économique et le progrès social. La réforme portée dans le cadre des ordonnances repose sur trois piliers visant respectivement :

- à définir la nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche et à élargir de façon sécurisée le champ de la négociation collective ;

- à simplifier et renforcer le dialogue économique et social et ses acteurs, notamment au travers d'une refonte du paysage des institutions représentatives du personnel, plus en phase avec la réalité des entreprises et les enjeux de transformation dont elles ont à débattre;
- à rendre les règles régissant la relation de travail plus prévisibles et plus sécurisantes pour l'employeur comme pour les salariés.

Conformément aux engagements pris par le Président de la République durant la campagne présidentielle, les dispositions adoptées dans le cadre de cette réforme vont être évaluées, pour fournir aux citoyens une information à la fois claire et neutre sur les impacts des mesures qui sont prises. Cette évaluation est explicitement prévue par le projet de loi d'habilitation des ordonnances.

Monsieur Michel YAHIEL
Commissaire Général
France Stratégie
18, rue de Martignac
75007 PARIS

.../...

2

J'ai donc chargé trois personnalités, Sandrine Cazes, Marcel Grignard et Jean-François Pilliard, de présider un Comité chargé d'évaluer les effets économiques et sociaux des ordonnances. Ces trois personnalités sont reconnues pour leur expérience en matière de dialogue social et leur expertise du marché du travail.

La diversité des mesures envisagées dans le cadre des ordonnances doit inviter à réfléchir de façon large. Pour cela, le Comité présidé par les trois personnalités désignées réunira les partenaires sociaux, des membres de la société civile et des personnalités du monde académique. Je souhaite que France Stratégie prenne en charge le Secrétariat de ce Comité et en assure, avec la Direction Générale du Travail et la Dares, le pilotage, avec les présidents.

L'évaluation consiste à déterminer si une politique atteint ses objectifs. Un enjeu essentiel de l'évaluation est de bâtir un consensus sur les résultats escomptés et sur la manière de mesurer l'adéquation de ces résultats aux objectifs fixés par les ordonnances. Une première étape consiste donc à revenir sur les objectifs poursuivis par la réforme, et à chercher comment mesurer l'atteinte de ces objectifs. Il reviendra donc au Comité de définir les questions d'évaluation et de les ordonner par ordre de priorité ou d'importance, et de proposer des indicateurs pertinents pour mesurer les effets attendus de la réforme par rapport à ses différents objectifs. Cette réflexion devra prendre en compte la disponibilité des données associant l'ensemble des administrations concernées, afin de remettre d'ici le 15 décembre 2017 une note d'étape établissant le calendrier et les modalités des travaux d'évaluation.

Les travaux d'évaluation à proprement parler mobiliseront des équipes de chercheurs compétents et reconnus au plan académique. La démarche d'évaluation combinera une approche visant à mesurer les effets sur des indicateurs quantifiables tels que le niveau ou la structure de l'emploi, avec une approche plus qualitative, à partir de monographies, permettant de mieux comprendre, à partir de cas concrets, le processus d'appropriation par les acteurs du nouveau cadre juridique issu des ordonnances. La date de remise du premier rapport présentant les résultats de l'évaluation d'impact découlera de l'analyse que le Comité produira à l'automne.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire Général, l'expression de ma considération distinguée.



Muriel Pénicaud



ANNEXE 2

PROGRAMME DE TRAVAIL 2020-2021 DU COMITÉ

- **28 juillet 2020** : publication du rapport intermédiaire du comité d'évaluation.
- **8 octobre 2020** : réunion plénière. Discussion sur le programme de travail S2 2020-2021.
- **17 novembre 2020** : auditions : table ronde sur les usages de l'APC pendant la crise du Covid-19 avec des acteurs accompagnant ces négociations (cabinets de conseils aux entreprises et aux CSE, cabinets d'avocat, experts-comptables).
- **1^{er} décembre 2020** : auditions d'acteurs d'entreprise (directions et délégués syndicaux) sur le CSE et le dialogue social pendant la crise dans le secteur médico-social.
- **17 décembre 2020** : réunion plénière :
 - suivi statistique APC/RCC/CSE présenté par DGT et DGEFP ;
 - mise à jour du programme de travail 2021 du comité ;
 - audition de différents membres d'un observatoire départemental du dialogue social ;
 - retours sur les auditions menées par les coprésidents.
- **11 février 2021** : séance du groupe de travail du comité d'évaluation sur la qualité du dialogue social sur le thème « Montée en compétence et professionnalisation des interlocuteurs sociaux : quelle formation pour quelle qualité du dialogue social ? »
- **18 février 2021** : audition d'un DRH et d'un délégué syndical central d'une grande entreprise ayant négocié un accord de « compétitivité ».

• **25 mars 2021** : réunion plénière :

- point d'étape avec les équipes de chercheurs de l'appel à projets de recherche (APR 2) sur le dialogue social (angle proximité) ;
- point d'étape avec l'équipe de l'appel à projets de recherche sur les relations individuelles (APR 1) (volet sur les effets du barème d'indemnisation de licenciement sans cause réelle et sérieuse) ;
- présentation par la Dares des résultats de l'enquête ACEMO-DSE 2019.

• **20 mai 2021** : réunion plénière :

- suivi du contentieux dans les conseils de prud'hommes ;
- présentation par la Dares d'une étude sur les APC conclus avant et pendant la crise du Covid-19.

• **15 juin 2021** : auditions : focus groupe sur les ordonnances et le dialogue social pendant la crise avec la présentation des résultats de l'enquête de l'Anact sur le dialogue social pendant la crise et le retour d'expérience des participants du master de Sciences Po « Dialogue social et stratégie d'entreprise ».

• **17 juin 2021** : auditions :

- table ronde sur la négociation sur l'emploi et les enjeux économiques pendant la crise, avec des acteurs d'entreprises ;
- présentation par des chercheurs de l'étude « Les IRP face aux questions économiques » (IRES / CFDT).

• **22 juin 2021** : séance du groupe de travail du comité d'évaluation sur la qualité du dialogue social sur le thème « Quels indicateurs pour mesurer la "qualité du dialogue social" ? »

• **29 juin 2021** : audition d'acteurs de branche.

• **1^{er} juillet 2021** : auditions des équipes de recherche de l'APR Dares Post *Reponse*, pour présenter les enseignements de leur rapport de recherche relatifs aux ordonnances et au dialogue social pendant la crise.

• **8 juillet 2021** : réunion plénière :

- suivi statistique CSE/ APC/ RCC par la DGT et DGEFP ;
- présentations sur le bilan de la négociation en 2020 par la DGT et la Dares ;
- discussion sur la préparation du rapport 2021.

- **30 septembre 2021** : réunion plénière :
 - présentation de résultats intermédiaires de l'APR 1 portant sur l'évaluation du barème d'indemnité de licenciement sans cause réelle et sérieuse ;
 - discussions sur une proposition de plan détaillé pour le rapport 2021 ;
 - présentation d'une analyse des accords de création de conseil d'entreprise.
- **11 octobre 2021** : séance du groupe de travail du comité d'évaluation sur la qualité du dialogue social . Synthèse des travaux pour le rapport.
- **12 octobre 2021** : réunion plénière :
 - présentation de l'étude sur les accords RCC (2020) réalisée par des étudiants de master 2 de droit social de Paris I ;
 - présentation des synthèses des rapports de recherche des équipes de l'APR 2 sur le dialogue social.
- **24 novembre et 4 décembre 2021** : réunions plénières portant sur le rapport 2021.
- **16 décembre 2021** : publication du rapport 2021 du comité d'évaluation.



ANNEXE 3

APPEL À PROJETS DE RECHERCHE 1 SUR LES RELATIONS INDIVIDUELLES DE TRAVAIL ET LES MESURES SUR LA GESTION DE L'EMPLOI

Cet appel à projets de recherche, financé par la Dares pour le comité d'évaluation, avait pour but de susciter des travaux d'évaluation relatifs à l'impact des ordonnances sur les relations individuelles de travail et sur la gestion de l'emploi. Il concerne les effets des mesures contenues dans l'ordonnance 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail.

L'équipe retenue est composée de chercheurs membres de l'institut François Gény, de l'université de Lorraine, du Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST – université Aix-Marseille) et du Centre d'économie de la Sorbonne (CES – université Paris I). L'équipe de recherche est coordonnée par R. Dalmasso et C. Signoretto, et composée de A. Étiennot, P. Étiennot, R. Marié, A.-L. Mazaud, K. Meiffret, J. Valentin, ainsi que de H. Hadj-Aïssa et L. Willocx. Ce projet porte sur quatre des principales mesures de l'ordonnance relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail :

- l'instauration d'un barème obligatoire pour l'indemnité versée par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ;
- les modifications apportées aux règles du licenciement ;
- les accords de rupture conventionnelle collective ;
- les accords de performance collective.

La question centrale de l'évaluation est la suivante : quelles sont les conséquences des modifications des règles relatives au licenciement, à sa contestation judiciaire et aux accords sur l'emploi, sur le comportement des acteurs (employeurs, salariés, syndicats, juges) tant en matière de mobilisation, d'appropriation et d'interprétation des normes, qu'en termes de conséquences sur la gestion de l'emploi dans les entreprises ?

Deux approches croisées sont définies :

- une approche juridique qui repose sur l'analyse du contentieux à travers les arrêts des cours d'appel concernant les licenciements sans cause réelle et sérieuse ;
- une approche socioéconomique visant à décrire les pratiques passées et actuelles des employeurs en matière de gestion de l'emploi et l'évolution des caractéristiques économiques des entreprises, pour identifier les changements dans les comportements des employeurs imputables aux modifications juridiques apportées par l'ordonnance.

L'approche juridique

L'analyse juridique concerne l'ordonnance n° 2017-1387 portant sur l'instauration d'un barème obligatoire pour les indemnités versées par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse. À partir d'un corpus d'arrêts des cours d'appel, l'étude vise à comparer les décisions rendues avant et après l'introduction du barème.

À partir de la base JURICA, alimentée par le SDER (service de documentation, des études et du rapport) de la Cour de cassation, l'équipe de recherche a pu avoir accès à tous les arrêts de cours d'appel rendus en 2019, 2020 et 2021. Cette base de données, dans laquelle il est possible d'effectuer une recherche par mots-clés, présente ainsi l'avantage d'être exhaustive, accessible en temps réel et de ne contenir que des documents produits par des magistrats professionnels se caractérisant par une certaine standardisation de la rédaction. Elle ne concerne en revanche que les jugements ayant fait l'objet d'un appel et implique dès lors un certain biais de sélection des données. Toutefois, le taux d'appel des décisions prud'homales est relativement élevé – 62 % en 2016 – et les décisions des cours de première instance sont détaillées dans les arrêts d'appels, permettant dès lors à l'équipe de prendre connaissance des jugements rendus en première instance et de leurs motivations.

La collecte des arrêts s'est faite selon les numéros des articles du code du travail 1235-3, 1235-3-1 ou 1235-5 qui portent sur les licenciements sans cause réelle et sérieuse. Elle s'est concentrée sur les mois d'octobre 2019 et 2020, qui concernent les arrêts *ante* ordonnances (246 observations), et février et mars 2021, qui concernent les arrêts *post* ordonnances (106 observations), ce type de contentieux s'étalant de 4,5 mois à 35,9 mois selon les cours, traduisant ainsi de fortes inégalités territoriales. Pour en faciliter l'exploitation statistique, les arrêts ont fait l'objet d'un codage se déclinant en 103 variables, rassemblées en 10 thèmes : année, caractéristiques du fichier, cour d'appel concernée, décision attaquée, informations sur le salarié, informations sur l'employeur, autres parties du litige, issue de la demande initiale, résultat de l'appel, commentaires libres.

À travers cette démarche, l'équipe de recherche a ainsi pu comparer les arrêts des cours d'appel avant et après l'introduction du nouveau droit par l'ordonnance n° 1387 en s'intéressant à la fois au contenu des décisions rendues et aux caractéristiques des parties en

présence (taille de l'entreprise inférieure ou supérieure à 11 salariés, âge et sexe du salarié, ancienneté, etc.). De premiers résultats ont été présentés au comité en septembre 2021.

L'approche socioéconomique

L'analyse socioéconomique vise à décrire les pratiques des employeurs en matière de gestion de l'emploi et l'évolution des caractéristiques économiques des entreprises pour identifier les changements dans les comportements des employeurs imputables à l'ordonnance n° 2017-1387. Face à des difficultés d'identification des conséquences directes de l'ordonnance (manque de recul temporel, accessibilité des données, impossibilité d'isoler un groupe d'entreprises soustraites à l'application de l'ordonnance, dispositions sans contrepartie directe, proximité de l'adoption de l'ordonnance avec la loi du 8 août 2016), l'équipe a opté pour une recherche d'hypothèses testables directement et fondées sur les attendus des mesures plutôt que sur ses effets dans les changements de comportements d'embauches et de licenciements. Ainsi, il s'agit de s'intéresser à l'évolution des variables économiques qui déclenchent ces comportements.

L'équipe opère un travail économétrique d'appariement de différentes bases de données pour tester les hypothèses formulées dans l'objectif d'identifier les effets de l'ordonnance sur trois aspects spécifiques :

- l'évolution des conditions économiques entourant l'usage du licenciement économique selon l'appartenance ou non à un groupe ;
- les déterminants des embauches en CDI et l'évolution du seuil de certaines variables économiques déclenchant ces embauches ;
- l'évolution des comportements de recours aux licenciements économiques sur un échantillon d'entreprises entre 2014 et 2019.

Pour cela, l'équipe procède à l'appariement de plusieurs bases de données : les bases Emmo-Dmmo qui rassemblent des informations sur les mouvements de main-d'œuvre des établissements de France métropolitaine – remplacées par la déclaration sociale nominative (DSN) en 2015 –, la base DADS (fichier établissements) qui permet d'ajouter à ces informations de flux des données de stocks (structure de l'emploi par catégorie socioprofessionnelle, type de contrat, etc.) – également remplacée par la DSN en 2016 –, les EAE (enquêtes annuelles d'entreprises) remplacées en 2008 par les Fare qui offrent des informations comptables et financières issues de données de l'Insee et enfin les enquêtes Lifi (liaisons financières entre sociétés) pour distinguer les entreprises appartenant à des groupes et identifier la présence ou non de filiales à l'étranger. L'appariement de ces quatre bases de données offre ainsi une base finale qui prend pour échelle l'entreprise et comporte des données annuelles.

Ces travaux sont en cours. Les résultats seront présentés au comité en 2022.



ANNEXE 4

APPEL À PROJETS DE RECHERCHE 2 SUR LA REPRÉSENTATION COLLECTIVE DES SALARIÉS ET LE DIALOGUE SOCIAL

Cet appel à projets de recherche avait pour but de susciter des travaux d'évaluation relatifs à l'impact des ordonnances sur la représentation collective des salariés, le dialogue social et la négociation collective, tant au niveau des entreprises que des branches. Il concerne donc plus particulièrement trois domaines abordés par les ordonnances : la décentralisation de la négociation collective et la nouvelle articulation branche et entreprise, les nouvelles modalités de la négociation collective et de validation des accords et la fusion des instances représentatives du personnel. Quatre projets de recherche ont été retenus par le comité d'évaluation¹.

Projet – « Le représentant de proximité, une figure au cœur des enjeux de la nouvelle représentation des salariés »

Le projet de recherche proposé porte sur l'ordonnance n° 2017-1386 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et notamment à l'instauration de représentants de proximité (art. L. 2313-7). L'équipe est composée de chercheurs de l'IRERP (université Paris-Nanterre), du Centre de sociologie des organisations (CSO – CNRS-Sciences Po), de l'Institut du travail de Strasbourg et de chargés d'études du centre Études & Prospectives et de Secafi (groupe Alpha).

Le projet vise à étudier la mise en place de représentants de proximité et analyser le niveau d'appropriation de l'ordonnance par les acteurs au niveau de l'entreprise. Il s'agit d'appréhender les déterminants et les modalités de la mise en place de représentants de proximité quand ils existent en tirant un premier bilan de leurs pratiques et de saisir les

¹ Les rapports finaux sont accessibles [sur le site de France Stratégie](https://www.strategie.gouv.fr).

raisons de leur absence. L'étude repose sur une double approche quantitative et qualitative ainsi que juridique et sociologique.

À partir d'un échantillon représentatif des accords instaurant des représentants de proximité signés entre septembre 2017 et décembre 2019¹ apparié à la base D@ccord, registre administratif communiqué par la Dares, l'équipe a pu produire des données quantitatives sur les accords de mise en place de représentants de proximité. Le projet présente ainsi des éléments sur le contenu des accords (périmètre de mise en place du CSE et des représentants de proximité, conditions pour être désigné représentant de proximité, nombre de représentants de proximité, éventuelles heures de délégation ou autres moyens mis à disposition du nouveau mandat, prévision de réunions avec la direction ou avec d'autres instances, etc.) et sur leur contexte de signature (unité signataire et son effectif, organisations syndicales présentes, organisations syndicales signataires, secteur d'activité, date de signature, etc.). L'échantillon fait aussi l'objet d'une analyse juridique dans une perspective plus qualitative, à partir d'une grille de saisie élaborée par l'équipe qui rassemble les éléments pertinents pour l'étude de chaque accord. La recherche est complétée par la production de huit monographies d'entreprises (cinq avec des représentants de proximité et trois sans représentant de proximité) fondées sur des entretiens avec les négociateurs du passage au CSE (représentants de la direction et représentants du personnel), des représentants de proximité et des élus locaux et centraux mais aussi sur l'exploitation de documents. Les monographies permettent ainsi l'analyse des contextes sociohistoriques des relations sociales en entreprise conduisant à la mise en place ou non de représentants de proximité et des pratiques quotidiennes autorisant une forme de proximité entre représentants du personnel et salariés.

Projet – Dialaura : « Le dialogue social dans les entreprises en région Auvergne Rhône-Alpes : évaluation de l'impact des ordonnances du 22 septembre 2017 »

Le projet de recherche proposé porte sur les ordonnances n° 2017-1385, relative à la possibilité de ratifier un accord d'entreprise par référendum à majorité des deux tiers dans les entreprises de moins de 20 salariés dépourvues de délégué syndical, et 2017-1386, relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et à la création du comité social et économique (CSE).

¹ La constitution de la base s'est faite à partir de l'extraction de tous les accords de mise en place du CSE signés sur la période (8 616 accords) et de l'identification parmi ceux-ci des accords instaurant des représentants de proximité (2 142 accords, aucun accord seul n'ayant été trouvé), par échantillonnage aléatoire stratifié qui croise secteur économique et période de signature de l'accord.

L'équipe est composée d'enseignants-chercheurs du CERCRIID (Centre de recherches critiques sur le droit), de l'Institut de formation syndicale (université Lumière Lyon 2), de l'Anact (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) et de représentants d'organisations syndicales et professionnelles d'employeurs (CGT, CFDT, CFE-CGC, U2P).

Le projet se divise en deux axes. Un premier axe vise à apprécier la manière dont les acteurs se sont approprié le dispositif de ratification des accords collectifs par référendum pour les entreprises de moins de 20 salariés, à partir d'entretiens, de monographies et d'une base fournie par la Direccte recensant tous les accords collectifs négociés sans délégué syndical dans la région, soit 1 128 accords adoptés par référendum dont 300 font l'objet d'une analyse.

Le second axe vise à mesurer l'impact de la fusion des IRP sur le fonctionnement du dialogue social et le comportement des acteurs dans les petites et moyennes entreprises (PME : moins de 300 salariés) et les entreprises de taille intermédiaires (ETI : moins de 5 000 salariés) de la région Auvergne Rhône-Alpes. Une partie des résultats présentés dans le rapport de l'équipe sont issus de l'analyse de 200 accords collectifs de mise en place du CSE conclus dans la région en 2019, recueillis par le biais de la Direccte ARA (419 accords collectifs conclus, dont 315 sont comptabilisés après nettoyage de la base et 200 sont exploitables). L'exploitation de la base fournit des éléments sur les signataires des accords, leur durée d'application, les périmètres de mise en place du CSE et de la CSSCT lorsqu'elle existe, les moyens des élus (heures de délégation) et ainsi de mesurer le degré avec lequel les acteurs se sont approprié les dispositions des ordonnances. Une autre partie du projet consiste en l'apport d'éléments qualitatifs, de contexte notamment, à partir de huit monographies d'entreprises de la région allant de 19 à 653 salariés basées sur des entretiens avec des représentants des directions et des représentants du personnel.

Projet – « Effet de la fusion des IRP sur l'efficacité du dialogue social : étude longitudinale de la mise en œuvre des CSE »

Le projet de recherche porte sur l'ordonnance n° 2017-1386 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et à la création des comités sociaux et économiques (CSE). L'équipe est composée de chercheurs de l'IRG (université Paris-Est Créteil), de l'IDHES (ENS Paris-Saclay), de l'IRISSO (université Paris-Dauphine), de l'IAE Paris-Sorbonne et de l'École de management de Grenoble.

Le projet vise à étudier la mise en place des CSE dans les très grandes entreprises à travers sept monographies d'entreprises, élaborées à partir de 193 entretiens (115 avec des représentants de fonctions RH et du management, 78 avec des représentants du personnel) conduits sur plus de 18 mois. Une telle recherche longitudinale permet de suivre sur un temps long la mise en œuvre des CSE pour éviter le double écueil d'une observation précoce limitée à la description du dispositif issu de la négociation et d'une observation *ex post* qui peine à saisir la dynamique induite par la fusion des instances représentatives du personnel. Ainsi, au-

delà du contenu des accords de mise en place du CSE, une telle démarche vise à appréhender la manière dont les notions d'efficacité du dialogue économique et social évoluent avec la mise en œuvre du CSE. Le projet entend également s'intéresser aux dynamiques multi-niveaux (CSE central et CSE d'établissements) ainsi qu'aux différentes commissions qui composent les CSE. Pour ces raisons, certains terrains ont été investis plus tard que d'autres afin de tenir compte du niveau d'avancement des entreprises de l'échantillon dans la mise en place de leurs CSE – notamment d'établissements – et commissions.

Projet – « Quel dialogue social après les ordonnances du 22 septembre 2017 ? »

Le projet de recherche porte sur l'ordonnance n° 2017-1386 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise. L'équipe est composée de chercheurs de l'IRES, de l'IODE (université Rennes 1), des universités Paris-Nanterre et Paris-Dauphine, ainsi que d'experts des cabinets ORSEU et Syndex. Le projet se concentre sur l'exercice des attributions du CSE et les évolutions du dialogue social. Il se divise en trois approches distinctes :

- Premièrement, l'équipe a procédé à une revue de littérature juridique et à l'analyse d'accords collectifs publiés par Légifrance. À cette étape, l'équipe s'intéresse à la conformité des accords d'entreprises à la loi et aux normes supra-légales (constitutionnelles et européennes) avec un focus sur plusieurs thèmes : mise en place de représentants de proximité, évolution du nombre d'heures de délégation, création de commissions non obligatoires, adoption de mesures d'accompagnement des élus en fin de mandat, répartition des sujets entre négociations de configuration du CSE et négociations préélectorales. Pour certaines entreprises, l'équipe procède à une analyse par « grappes » d'accords afin de repérer les cas dans lesquels les dispositions qui concernent le CSE sont traitées dans d'autres accords (accords de méthode, APC, etc.) ou des innovations organisationnelles en matière de dialogue social.
- Une seconde étape du projet de recherche consiste en la conduite d'entretiens auprès d'experts qui accompagnent les CSE d'entreprises ou d'établissements. Ces entretiens permettent à la fois de comprendre le rôle des experts dans les négociations et d'identifier les entreprises dans lesquelles il est souhaitable d'approfondir la recherche par l'analyse de grappes d'accords ou par une monographie d'entreprise. Ainsi, les cas retenus peuvent être placés dans un panorama plus large garantissant leur pertinence pour l'objet de recherche (cas types, cas exceptionnel, etc.).
- Enfin, la recherche est complétée par huit monographies d'entreprises de secteurs variés (services, industrie et commerce). Les entretiens sont menés avec des représentants de la direction et des ressources humaines, des élus et des délégués syndicaux à différentes échelles de l'entreprise.



ANNEXE 5

ÉTUDES ET ENQUÊTES MOBILISÉES PAR LE COMITÉ

Enquête Syndex/l'fop : État du dialogue social en 2021

Réalisée par l'Ifop pour le cabinet Syndex (conseil et expertise pour les CSE et les représentants du personnel) en janvier et février 2021, l'enquête prend pour objet les relations sociales en entreprise (climat social, perceptions et connaissances du passage au CSE, effets de la crise sanitaire). Elle a recours à une double démarche quantitative – échantillon représentatif de la population salariée travaillant dans le secteur privé dans des entreprises de plus de 50 salariés – et qualitative – entretiens menés avec des acteurs du dialogue social. Les résultats statistiques de l'enquête sont ainsi tirés d'une part d'un échantillon représentatif de 1 306 salariés et d'autre part de 1 131 élus ou représentants du personnel (contactés sur la base d'un fichier fourni par Syndex et donc non représentatifs) répondant en ligne à des questionnaires auto-administrés sur les relations sociales dans leur établissement et leur perception du dialogue social. L'enquête est complétée par 20 entretiens – 10 élus du CSE et 10 représentants de direction. Ses résultats ont été publiés le 18 mars 2021.

Cette publication est la troisième édition de l'enquête, les deux précédentes ayant été publiées en janvier 2020 (pour des questionnaires administrés en octobre-novembre 2019) et 2019 (pour des questionnaires administrés en novembre-décembre 2018). En 2021, pour la première fois, l'enquête intègre un échantillon de salariés et des entretiens avec des représentants de direction tandis qu'elle se concentrait auparavant uniquement sur les représentants du personnel.

Enquête Cevipof : Baromètre du dialogue social

L'étude réalisée par l'Ipsos pour le Cevipof au mois de juin 2021 constitue la troisième vague du baromètre du dialogue social. Elle porte sur un échantillon représentatif de la

population française salariée du privé et du public (hors fonctionnaires) âgée de 18 ans et plus, composé de 1 575 salariés, interrogés en ligne via l'Access Panel Online.

Enquête Anact : *Impact de la crise sanitaire sur le dialogue social et les relations sociales*

Depuis avril 2020, le réseau Anact-Aract a organisé plusieurs consultations ayant pour but de cerner l'évolution du travail face à la crise sanitaire. La troisième consultation, déployée au début de l'année 2021, porte sur les pratiques du dialogue social.

L'enquête de l'Anact n'est pas tirée d'un échantillon représentatif mais repose sur la participation volontaire pour récolter les perceptions « du plus grand nombre ». Proposée en libre accès aux acteurs du dialogue social – représentants du personnel et des directions – sur le site de l'Anact en janvier et février 2021, elle récolte 1 415 réponses. Parmi les répondants, 81 % sont des représentants du personnel et 15 % des représentants des directions, exerçant pour 66 % dans le secteur privé, 15 % dans une structure associative et 19 % dans une structure publique ou apparentée.



ANNEXE 6

HISTORIQUE DES RÉFORMES PRÉCÉDANT LES ORDONNANCES DE 2017

Certaines dispositions des ordonnances travail viennent prolonger ou modifier des réformes antérieures.

La fusion des instances représentatives du personnel

L'architecture de représentation sous forme d'une unique instance, devenue la norme avec les ordonnances de 2017, était déjà possible depuis la **loi du 20 décembre 1993** relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle qui instaurait la délégation unique du personnel (DUP). Dans les entreprises de moins de 200 salariés, il est alors possible d'adopter un fonctionnement en DUP : les instances – DP et CE – sont regroupées en une seule, les délégués du personnel constituent la délégation au CE. La **loi du 17 août 2015** relative au dialogue social et à l'emploi, dite loi Rebsamen, étend cette possibilité à toutes les entreprises et élargit la DUP au CHSCT. Les entreprises de plus de 300 salariés doivent néanmoins signer un accord collectif, selon des modalités particulières et avec la possibilité de ne regrouper que deux des trois instances.

La **loi du 17 août 2015** a également imposé des entretiens de début et de fin de mandat aux élus du personnel, a allongé la durée du mandat de représentant au CHSCT en l'alignant sur celle d'élu au CE et a permis le maintien de salaire du salarié bénéficiant du congé de formation économique et sociale, sur demande d'une organisation syndicale et après conclusion d'une convention entre celle-ci et l'employeur. Les réunions du CE peuvent désormais s'effectuer en visioconférence dans la limite de trois réunions par année civile en l'absence d'accord d'entreprise. La loi Rebsamen modifie également la procédure d'information-consultation : les dix-sept obligations annuelles sont regroupées en trois thèmes (orientation stratégique de l'entreprise, situation économique et financière et politique sociale, conditions de travail et emploi) et une rubrique égalité professionnelle

est ajoutée à la base de données économiques et sociales (BDES), créée par la **loi du 14 juin 2013** relative à la sécurisation de l'emploi.

La décentralisation de la négociation collective

La modification des règles autour de la négociation collective s'inscrit dans une tendance législative de décentralisation du dialogue social de l'échelle nationale et des branches vers l'échelle des entreprises.

Si quelques possibilités existaient depuis les années 1982, la **loi du 4 mai 2004** relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ouvre plus nettement la voie à la conclusion d'accords dérogatoires aux accords de branche à l'exception de négociations portant sur les salaires minima, les classifications, les garanties collectives en matière de protection sociale complémentaire et la mutualisation des fonds destinés à la formation professionnelle. Cette loi permet surtout, de façon plus large, la conclusion d'accords en l'absence de délégué syndical (voir ci-dessous). Enfin, elle ouvre la voie au principe majoritaire (Encadré A1).

La **loi du 20 août 2008** portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, outre qu'elle permet désormais de fonder la représentativité des signataires d'accords sur les résultats des élections professionnelles (Encadré A1), donne également la priorité à l'accord d'entreprise sur les sujets du contingent d'heures supplémentaires et des contreparties en repos pour les salariés. La **loi du 14 juin 2013** relative à la sécurisation de l'emploi, dite LSE, élargit aussi le champ de la négociation collective d'entreprise avec la création des accords de maintien de l'emploi (AME). De même, les procédures de licenciements collectifs pour motifs économiques et les contenus des plans de sauvegarde de l'emploi doivent être fixés par accord collectif majoritaire ou par un document unilatéral de l'employeur homologué par la Direccte.

En 2015, la **loi Rebsamen** généralise la possibilité de conclure un accord collectif en l'absence de délégué syndical à toutes les entreprises et regroupe les thèmes de négociations annuelles obligatoires en trois blocs : rémunération, temps de travail et répartition de la valeur ajoutée, égalité professionnelle et qualité de vie au travail, ainsi que gestion des emplois et des parcours professionnels pour les entreprises de plus de 300 salariés (tous les trois ans). La **loi du 8 août 2016** relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi El Khomri, offre la possibilité aux partenaires sociaux de l'entreprise de définir par un accord de méthode une périodicité différente de celle imposée par la loi pour les négociations obligatoires. Cette même loi, si elle allonge la liste des thèmes relevant expressément du domaine de la branche, permet aussi aux accords d'entreprises, dans certains domaines (durée du travail, modulation du temps de travail, majoration des heures

supplémentaires, etc.) de se substituer aux accords de branche. Sur ces sujets de temps de travail, l'accord d'entreprise devient l'accord de droit commun et le code du travail est réorganisé selon la hiérarchie suivante :

- règles d'ordre public : elles s'imposent aux parties concernées par une relation contractuelle ;
- champ de la négociation collective : le code du travail précise ce qui relève d'un accord d'établissement ou d'entreprise ou, à défaut, d'une convention ou d'un accord de branche ;
- dispositions législatives supplétives : elles s'appliquent à défaut d'accord.

Encadré A1 – L'évolution des conditions de validité d'un accord collectif

La loi du 4 mai 2004 crée le principe majoritaire : un accord d'entreprise est réputé valide après signature uniquement s'il n'y a pas d'opposition d'un ou des syndicats représentatifs majoritaires (ayant recueilli au moins la majorité des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections professionnelles dans l'entreprise). Un accord de branche étendu peut prévoir que l'accord d'entreprise n'est valide que s'il est signé par un ou des syndicats représentatifs majoritaires dans l'entreprise.

La loi du 20 août 2008 restreint les conditions de validité des accords collectifs : ils doivent avoir été signés par une ou des organisations syndicales représentant au moins 30 % des suffrages exprimés au premier tour des élections professionnelles et ne pas faire l'objet d'opposition d'une ou plusieurs organisations syndicales majoritaires.

La loi du 8 août 2016 consacre le principe majoritaire : un accord est valide à condition d'avoir été signé par une ou des organisations syndicales majoritaires. À défaut, il est valide s'il a été signé par une ou des organisations syndicales représentant au moins 30 % des suffrages exprimés au premier tour des élections professionnelles et s'il a été approuvé lors d'une consultation par la majorité des salariés. L'entrée en vigueur de cette mesure est progressive selon le type d'accord – immédiate pour les accords de préservation ou de développement de l'emploi, tandis que ces conditions s'appliquent pour les accords portant sur la durée du travail, les repos ou les congés à partir de 2017 et pour les autres accords à partir de septembre 2019.

La négociation d'accords à défaut de délégué syndical dans l'entreprise

La négociation en l'absence de délégué syndical, notamment dans les petites entreprises, est possible depuis la **loi du 4 mai 2004** qui permet la conclusion d'accords avec des élus du personnel (DP, CE, DUP) ou des salariés mandatés par une organisation syndicale représentative (de la branche, ou à défaut, au niveau national et interprofessionnel) si un accord de branche l'autorise et en l'absence de délégué syndical. Avant cela, la possibilité avait été ouverte par la loi Aubry de 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

La **loi du 20 août 2008** supprime l'exigence d'autorisation de l'accord de branche : dans les entreprises de moins de 200 salariés, en l'absence de délégué syndical, les élus titulaires ayant recueilli une majorité des suffrages aux dernières élections professionnelles peuvent négocier sur des mesures dont la mise en œuvre est subordonnée par la loi à la conclusion d'un accord collectif. Après signature par un élu, l'accord est soumis à la validation de la commission paritaire de branche. La loi du 20 août 2008 organise également les modalités de la négociation avec des salariés mandatés : toujours dans les entreprises de moins de 200 salariés, à défaut de délégué syndical et d'élu, le salarié mandaté par une organisation syndicale peut négocier sur tous les thèmes et l'accord est validé après l'approbation de la majorité des salariés.

La **loi du 17 août 2015** supprime le seuil de 200 salariés pour les négociations avec des élus du personnel (DP, CE, DUP) qui peuvent désormais se faire dans n'importe quelle entreprise dépourvue de délégué syndical. La loi crée le statut d'élu mandaté, pour qui les prérogatives de négociation s'étendent au-delà des seules mesures dont la mise en œuvre est subordonnée par la loi à la conclusion d'un accord collectif. La loi du 17 août 2015 autorise de plus les négociations avec des salariés mandatés, y compris dans le cas où l'entreprise dispose d'élus (DP, CE, DUP) non mandatés.

La **loi du 8 août 2016** autorise les salariés mandatés – en plus des élus mandatés – à négocier sur des mesures dont la mise en œuvre n'est pas subordonnée par la loi à la conclusion d'un accord collectif. Les accords signés avec des élus non mandatés ne font plus l'objet d'une validation de la commission paritaire de branche mais lui sont soumis pour simple information.

Avant l'adoption des ordonnances du 22 septembre 2017, il est ainsi possible, dans toutes les entreprises, en l'absence de délégué syndical, de négocier :

- avec des élus mandatés par une organisation syndicale représentative sur n'importe quel thème. L'accord est valide après approbation par les salariés à majorité des suffrages exprimés ;

- en l'absence d'élus mandatés, avec des salariés mandatés par une organisation syndicale représentative sur n'importe quel thème. L'accord est valide après approbation par les salariés à la majorité des suffrages exprimés ;
- en l'absence d'élus mandatés, avec des élus non mandatés, sur des mesures dont la mise en œuvre est subordonnée par la loi à la conclusion d'un accord collectif. L'accord est valide dès sa signature par des élus représentant la majorité des suffrages exprimés aux dernières élections professionnelles mais doit être transmis à la commission paritaire de branche pour information.

Les accords qui ont précédé l'accord de performance collective

Les accords de performance collective, créés par l'ordonnance 2017-1385, remplacent et fusionnent les accords de maintien de l'emploi (AME), l'accord en faveur de la préservation et du développement de l'emploi (APDE) et l'accord de mobilité interne (AMI).

L'AME a été mis en place par la **loi du 14 juin 2013** relative à la sécurisation de l'emploi. Pensé pour aménager temporairement (dans la limite de deux ans) le temps de travail et la rémunération afin de maintenir l'emploi, sa signature était conditionnée à la justification de graves difficultés économiques conjoncturelles, à la réalisation d'un diagnostic préalable sur la situation économique de l'entreprise et à un accord majoritaire. En contrepartie de cet aménagement, l'employeur devait s'engager à ne pas licencier pour motif économique pendant la durée de l'accord. Il avait toutefois la possibilité de licencier les salariés qui refusent l'application de l'accord selon les modalités d'un licenciement individuel pour motif économique.

Le dispositif de l'APDE est venu prendre le relai de l'AME avec la **loi du 8 août 2016** relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dans l'objectif d'assouplir ses conditions. La signature de l'APDE n'était plus soumise à des difficultés économiques, et le motif de licenciement n'était plus économique, mais *sui generis*, cependant l'accord est soumis à certaines conditions (notamment de durée déterminée).

Le troisième dispositif, l'AMI, a été mis en place par la **loi du 14 juin 2013** afin d'organiser la mobilité géographique et professionnelle des salariés dans le cadre de mesures collectives d'organisation courantes sans projet de réduction d'effectifs par voie d'accord. Les clauses primaient temporairement sur le contrat de travail.

Les « barèmes » encadrant les indemnités du licenciement sans cause réelle et sérieuse

Avant le 26 novembre 2016, le code du travail prévoit qu'en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse et en l'absence de reclassement, le juge décide d'une indemnité à verser par l'employeur, qui ne peut être inférieure à six mois de salaire. Cette obligation s'applique à la double condition que le salarié ait plus de deux ans d'ancienneté et que l'effectif de l'entreprise soit au moins égal à 11 salariés.

Le 5 août 2015, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Conseil constitutionnel censure l'article 266 instituant un dispositif d'encadrement de l'indemnité octroyée par le juge au salarié licencié sans cause réelle et sérieuse en fonction de deux critères : l'ancienneté du salarié dans l'entreprise et les effectifs de l'entreprise.

« Le Conseil constitutionnel a jugé que si le législateur pouvait, afin de favoriser l'emploi en levant les freins à l'embauche, plafonner l'indemnité due au salarié licencié sans cause réelle et sérieuse, il devait retenir des critères présentant un lien avec le préjudice subi par le salarié. Si le critère de l'ancienneté dans l'entreprise est ainsi en adéquation avec l'objet de la loi, tel n'était pas le cas du critère des effectifs de l'entreprise¹. »

À compter de la publication du **décret n° 2016-1581 du 23 novembre 2016** pris en application de la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015**, le minimum légal de six mois de salaire continue à s'appliquer et est complété par un référentiel *indicatif* établi en fonction de différents critères (âge du salarié, ancienneté du salarié, et difficultés particulières de retour à l'emploi du demandeur tenant à sa situation personnelle et à son niveau de qualification au regard de la situation du marché du travail au niveau local ou dans le secteur d'activité considéré).

Depuis le 24 septembre 2017, date d'entrée en vigueur de l'**ordonnance n° 2017-1387**, s'applique uniquement et de façon obligatoire le barème prévu par l'ordonnance.

¹ Conseil constitutionnel (2015), « [Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015](#) », communiqué de presse, 5 août.



ANNEXE 7

LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISE EN 2019 DANS LES ENTREPRISES DE DIX SALARIÉS OU PLUS

	Négociations engagées*				Taux d'aboutissement*		Part de la catégorie dans le champ total	
	Entreprises ayant négocié au moins une fois	Évolution par rapport à 2018	Salariés concernés	Évolution par rapport à 2018	Entreprises ayant signé au moins un accord parmi celles ayant négocié en 2019	Évolution par rapport à 2018	Entreprises	Salariés
Ensemble	17,2	0,5	62,6	-0,4	86,3	6,1	100,0	100,0
<i>Taille des entreprises</i>								
10 à 49 salariés	9,4	0,6	11,9	0,8	80,3	6,5	81,9	26,0
50 à 99 salariés	37,0	1,2	38,1	0,5	88,6	9,4	9,4	10,1
100 à 199 salariés	57,4	-3,4	58,6	-3,4	90,6	5,1	4,6	10,0
200 à 499 salariés	79,5	3,0	81,3	2,7	92,8	3,9	2,7	12,9
500 salariés ou plus	95,4	2,1	95,8	-0,5	95,2	2,3	1,4	41,1
<i>Entreprises de...</i>								
50 salariés ou plus	52,9	0,5	80,4	-0,3	91,0	6,1	18,1	74,1
Dont 200 salariés ou plus	84,9	2,7	92,3	0,1	93,7	3,3	4,0	54,0
Entreprises ayant un délégué syndical	88,2	4,7	97,3	1,3	92,0	5,8	10,1	56,4
Entreprises n'ayant pas de délégué syndical**	9,3	1,6	17,7	2,2	80,1	8,8	89,9	43,6

Secteur d'activité								
Industrie	24,7	-2,1	73,6	-2,1	89,8	7,3	15,0	19,0
Construction	9,5	2,4	40,1	1,7	81,7	2,7	11,5	6,0
Commerce	11,2	1,1	55,6	1,7	87,2	4,6	27,0	21,8
Transport et entreposage	20,7	-2,6	74,6	-2,5	87,3	15,8	5,3	8,2
Autres services	20,2	1,1	62,2	0,0	84,8	5,3	41,3	45,1

* Négociations engagées au niveau de l'entreprise, de l'un de ses établissements, de l'UES et/ou du groupe.

** Entreprises avec élus ou sans aucune instance représentative du personnel.

Champ : entreprises du secteur marchand non agricole de 10 salariés ou plus.

Source : Dares - enquête ACEMO-DSE 2019



ANNEXE 8

PRÉCISIONS SUR LES COMPORTEMENTS DE GESTION DE MAIN-D'ŒUVRE DES ENTREPRISES DE 2007 À 2019

L'analyse par l'équipe de l'APR 1 (voir *supra*, annexe 3) des données de la Dares sur les mouvements de main-d'œuvre (entrées en CDD et CDI, sorties de CDI pour différents motifs) entre 2007 et 2020 peut être affinée selon le secteur et la taille des entreprises.

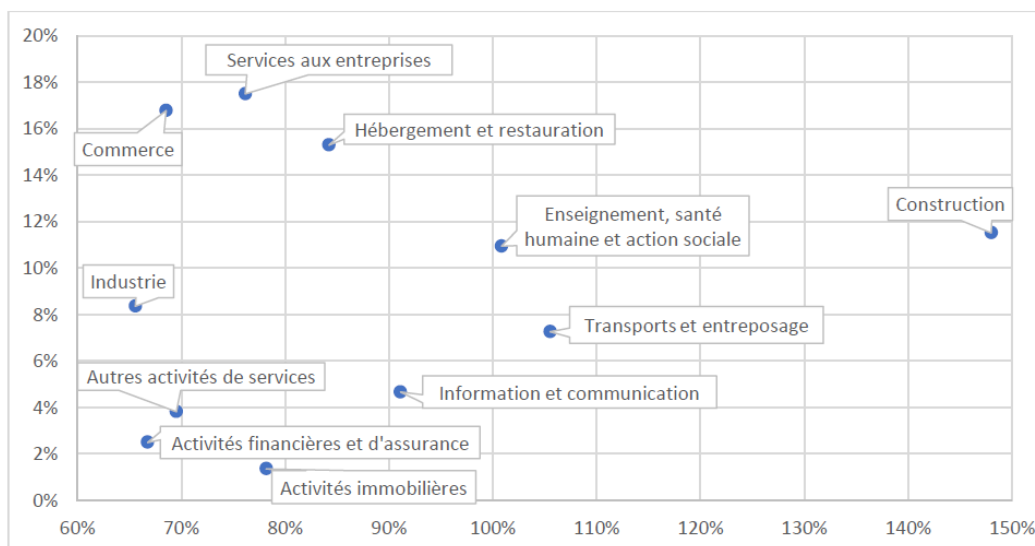
Des évolutions qui se différencient selon le secteur d'activité

La majorité des entrées, quel que soit le type contrat, est portée par le secteur tertiaire – de 90 % pour les entrées en CDD à 77 % pour celles en CDI, ces parts augmentant dans le temps pour atteindre respectivement 96 % et 82 % en 2019. Pour les deux autres secteurs – industrie et construction –, les évolutions diffèrent légèrement de l'évolution générale, et donc de celui du secteur tertiaire. Dans la construction, les entrées en CDD et en CDI diminuent entre 2007 et 2014 (baisse plus forte pour les CDI), puis augmentent entre 2014 et 2019, les entrées en CDI dépassant même celles en CDD vers 2016-2017. Dans l'industrie, les entrées en CDD diminuent globalement sur la période 2007-2019 (même si cela cache des variations, notamment entre 2009 et 2011), alors que les entrées en CDI baissent jusqu'en 2014 puis augmentent jusqu'en 2018 pour atteindre un niveau en 2019 légèrement plus élevé qu'en 2007.

Sur la période 2014 et 2019, tous les secteurs ont connu des hausses des entrées en CDI de plus de 60 % (voir Graphique A1). Trois secteurs des services se distinguent particulièrement quant à leur contribution à cette évolution générale (plus de 15 % chacun) : les services aux entreprises le commerce, et l'hébergement-restauration. Ce ne sont toutefois pas les secteurs qui connaissent l'évolution des entrées la plus importante : la construction a par exemple connu une hausse de près de 150 % des entrées en CDI, puis les secteurs des transports et

entreposage, et de l'enseignement, santé humaine et action sociale, de plus de 100 % ; mais ils pèsent chacun entre 7,3 % et 11,5 % à l'évolution générale.

Graphique A1 – Évolution du nombre d'entrées en CDI entre 2014 et 2019 pour chaque secteur (axe des abscisses) et contribution à l'évolution globale de ces entrées (axe des ordonnées)



Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Lecture : pour une meilleure lisibilité du graphique l'axe des abscisses commence à 60 %, hausse minimale observée parmi les secteurs, par rapport à une moyenne de 84 %. Le secteur de la construction a connu une hausse de 148 % des entrées en CDI entre 2014 et 2019, et a contribué pour 11,5 % à l'augmentation d'ensemble des entrées en CDI sur la période.

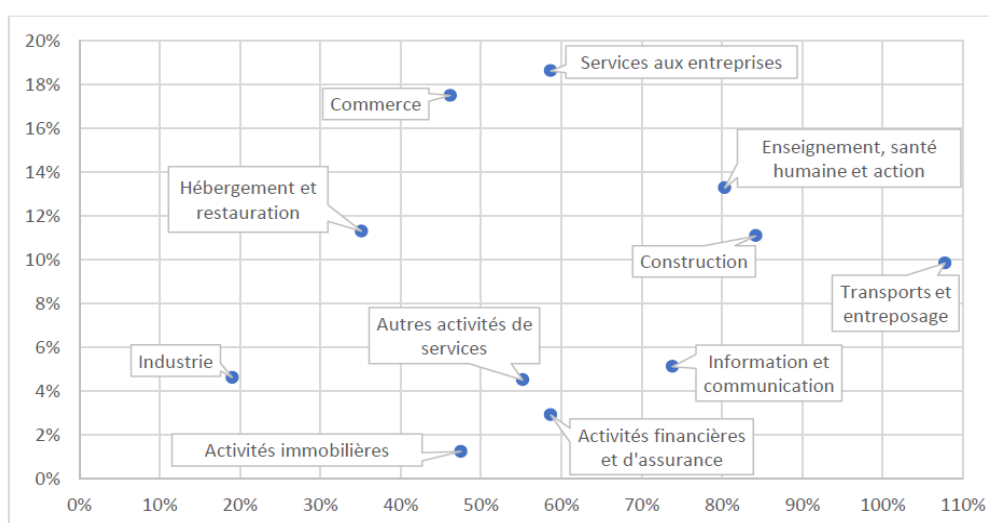
Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet ; calculs des auteurs (C. Signoretto et J. Valentin)

En matière de sorties, le secteur tertiaire pris dans son ensemble ne se démarque pas par rapport à l'ensemble des établissements. Concernant les seules sorties de CDI, on note néanmoins une surreprésentation de ce secteur dans les sorties pour fins de période d'essai, et dans une moindre mesure pour démissions. Le secteur de la construction, de son côté, est légèrement plus utilisateur des licenciements pour motif économique ou non économique et pour ruptures conventionnelles. Enfin, l'industrie se démarque par un usage plus important des licenciements pour motif économique.

Construction, transports et entreposage, et enseignement, santé humaine et action sociale connaissent les augmentations les plus importantes entre 2014 et 2019 (voir Graphique A2) : c'est donc leur taux de rotation en CDI de manière plus générale qui a fortement augmenté sur cette période. Dans le trio de tête des secteurs les plus contributeurs à l'évolution générale des sorties, on retrouve les services aux entreprises et le commerce, mais apparaît en troisième position le secteur de l'enseignement, santé humaine et action sociale.

Ce sont ces trois mêmes secteurs – construction, transports et entreposage, et enseignement, santé humaine et action sociale – qui connaissent les augmentations de sorties de CDI les plus importantes entre 2014 et 2019, c'est donc leur taux de rotation en CDI de manière plus générale qui a fortement augmenté sur cette période. Dans le trio de tête des secteurs les plus contributeurs à l'évolution générale des sorties, on retrouve les services aux entreprises et le commerce, mais le secteur de l'enseignement, santé humaine et action sociale apparaît en troisième position.

Graphique A2 – Évolution du nombre de sorties de CDI entre 2014 et 2019 pour chaque secteur (axe des abscisses) et contribution à l'évolution globale de ces sorties (axe des ordonnées)



Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet ; calculs des auteurs (C. Signoretto et J. Valentin)

La mobilisation des différents motifs de rupture n'est pas identique selon les secteurs. Le tableau A1 synthétise les contributions de chaque secteur aux hausses des fins de période d'essai, des démissions, des licenciements non économiques et des ruptures conventionnelles. Sont représentées en bleu les trois contributions les plus élevées qui, à elles trois, représentent environ 50 % de l'augmentation globale de chaque modalité de rupture : le commerce et les services aux entreprises y apparaissent ainsi à chaque fois. Pour la hausse des fins de période d'essai, s'y ajoute le secteur de l'hébergement-restauration ; pour celle des démissions, celui de la construction ; et enfin pour les licenciements pour motif non économique et les ruptures conventionnelles, s'y ajoute le secteur de l'enseignement, santé humaine et action sociale. On retrouve ainsi, sans grande surprise, les secteurs déjà mis en avant dans les graphiques précédents.

Tableau A1 – Contribution de chaque secteur à l'augmentation observée entre 2014 et 2019 des quatre principales modalités de rupture du CDI

	Fins de période d'essai	Démissions	Licenciements pour motif non économique	Ruptures conventionnelles
Évolution générale entre 2014 et 2019	135 %	64 %	61 %	42 %
Industrie	7 %	8 %	6 %	6 %
Construction	8 %	13 %	12 %	7 %
Commerce	19 %	17 %	16 %	16 %
Transport et entreposage	8 %	9 %	11 %	6 %
Hébergement et restauration	19 %	7 %	10 %	10 %
Information et communication	4 %	6 %	2 %	7 %
Activités financières et d'assurance	2 %	3 %	1 %	5 %
Activités immobilières	1 %	1 %	1 %	0 %
Services aux entreprises	16 %	19 %	22 %	24 %
Enseignement, santé humaine et action sociale	11 %	12 %	14 %	14 %
Autres activités de services	4 %	4 %	5 %	5 %

Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet ; calculs des auteurs (C. Signoretto et J. Valentin)

La place et le rôle des établissements de moins de 50 salariés

L'étude de la différenciation des mouvements de main-d'œuvre selon la taille des établissements est également intéressante, puisque l'accent était mis sur les petits établissements dans les objectifs des dernières réformes de 2016 et 2017.

Les entrées CDI se répartissent de façon globalement équilibrée entre entreprises de moins de 10 salariés, entreprises de 10 à 50 salariés et entreprises de plus de 50 salariés, tandis que les entrées en CDD sont à plus de 40 % le fait des entreprises de plus de 50 salariés. Les plus petits établissements de moins de 10 salariés sont surreprésentés, tant en termes d'entrées en CDD qu'en CDI, par rapport à leur part dans l'emploi total. Plus précisément, concernant les seules entrées en CDI, la surreprésentation des établissements de moins de 10 salariés est encore plus notable (environ 10 points de %), alors que l'on observe également pour ce type de contrat une surreprésentation des établissements de 10 à 49 salariés (+4-5 points de %).

En termes d'évolution des entrées en CDI ou CDD, les très petites entreprises ne se démarquent pas significativement des entreprises de 10 à 50 salariés et de celles de plus de 50 salariés depuis 2011, toutes bénéficiant d'un rebond à partir de 2014.

Tableau A2 – Spécificités des entrées en CDI selon la taille des établissements

	Répartition des entrées en CDI selon la taille des établissements			Répartition de l'emploi selon la taille des établissements		
	Moins de 10 salariés	10-40 salariés	50 salariés ou plus	Moins de 10 salariés	10-40 salariés	50 salariés ou plus
2007	38 %	32 %	29 %	23 %	28 %	49 %
2008	37 %		31 %	23 %	29 %	
2009	41 %	30 %				
2010	40 %		28 %			
2011	32 %	32 %	36 %	24 %		48 %
2012	33 %					
2013	35 %		33 %		28 %	
2014	32 %		35 %			
2015						
2016	31 %	33 %	36 %	23 %		
2017	32 %		35 %			49 %
2018				22 %	29 %	
2019	34 %	32 %	34 %			

Champ : ensemble des établissements employeurs de France métropolitaine sur le champ privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : MMO, Dares, données téléchargées sur le site internet ; calculs des auteurs (C. Signoretto et J. Valentin)

Du côté des sorties de CDI, ce sont là aussi les établissements de moins de 10 salariés qui y ont les parts les plus élevées par rapport à leur poids dans l'emploi total, alors que l'évolution de ces sorties ne se différencie pas de l'ensemble.

Finalement, il faut s'intéresser à l'évolution de ces modalités de rupture du CDI selon ces trois tailles d'établissements. Les plus petits établissements semblent se distinguer :

- concernant d'abord les licenciements économiques, alors qu'ils sont en baisse dans l'ensemble des établissements notamment depuis 2015, leur recours reste stable, voire en légère hausse dans les moins de 10 salariés (+4 % entre 2015 et 2019) ;
- concernant les licenciements non économiques et les fins de période d'essai, leur augmentation entre 2014 et 2016 étant plus fortes dans cette tranche d'effectifs que dans les deux autres tranches. Dans les deux autres tranches d'effectifs, seule la catégorie des 50 salariés ou plus se démarque ;
- concernant l'évolution des ruptures conventionnelles qui est plus forte que les deux autres catégories d'établissements entre 2014 et 2019.



ANNEXE 9

TYPOLOGIES D'APPROCHES DE LA QUALITÉ DU DIALOGUE SOCIAL

Ces quatre perspectives sont abordées ici dans un ordre allant du plan « théorique » (approche par les notions) au plan « pratique », (en questionnant les objectifs et les indicateurs).

L'approche notionnelle

La première approche renvoie à des travaux analytiques, dans le champ du droit, de la gestion ou de la sociologie des relations professionnelles cherchant à spécifier ce à quoi renvoient, presque sémantiquement, les notions contenues dans l'idée de qualité du dialogue social.

Peut ainsi être questionnée la notion même de dialogue comme noyau de cette « nouvelle » approche des relations professionnelles ; nous renvoyons le lecteur en cela à la première partie de l'ouvrage de Gea et Stevenot (2021)¹ qui questionne en profondeur le « dialogisme » et son introduction dans le droit du travail. Cela induit également un questionnement sur ce qui différencie « dialoguer » d'autres verbes habituellement mobilisés dans le champ des relations sociales : représenter, revendiquer, manifester, se mettre en grève ; négocier, nouer un compromis.

Le second terme qui peut être questionné est l'adjectif « social », dont la signification devient de plus en plus floue à mesure que se sont, depuis quelques années, ajoutés ou substitués d'autres qualificatifs : dialogue professionnel, économique, sociétal, environnemental. Une question sous-jacente est alors de savoir si « social » désigne un champ en soi (le social faisant référence aux relations salariales et aux conditions de travail ?) ou s'il ne doit pas d'abord être pris comme un synonyme de « collectif », c'est-à-

¹ Géa F. et Stevenot A. (dir.) (2021), *Le dialogue social. L'avènement d'un modèle ?*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Paradigme ».

dire caractérisant le fait que le dialogue social se définit d'abord comme devant porter sur des enjeux collectifs pour les travailleurs et non individuels et / ou passer forcément par des processus collectifs et non des relations interindividuelles.

Enfin la réflexion sur la notion de qualité ouvre différents registres :

- soit elle est d'abord synonyme d'intensité des relations sociales, faisant alors plus référence aux processus de dialogue social, par leur fréquence ou leurs formes. Intensité qui n'est pas garante d'une efficacité mais peut être vue comme un révélateur d'appétence des acteurs, de disposition à mobiliser les différents registres du dialogue pour réguler les relations de travail voire la gouvernance de l'entreprise.
- Soit elle peut être appréhendée dans une perspective performative, la qualité étant plus directement associée à l'impact du dialogue social sur la situation économique de l'entreprise, la gestion de l'emploi des conditions de travail. (Voir en cela le rapport 2020 du comité explorant la littérature sur la notion de performance économique et sociale et son lien avec le dialogue social, et Rebérioux (2021)¹ dans l'ouvrage de Gea et Stevenot) ;
- Ou encore elle peut renvoyer à un registre relationnel, l'idée étant alors d'appréhender la qualité intrinsèque du dialogue social à l'aune des rapports entre les parties prenantes ; cette approche conduit à mettre l'accent d'un côté sur le rapport de confiance entre les salariés, leurs représentants et la direction, voire sur la notion de climat social ; de l'autre sur le rapport de force ou de conflictualité inhérent à des intérêts divergents dans l'entreprise².

Ces différentes entrées « sémantiques », et en particulier la dernière, ne sont pas exclusives d'approches plus systémiques du dialogue social, renvoyant par exemple à une lecture traditionnelle des relations professionnelles comme dispositif de régulation sociale³, ou à une grille de lecture en termes de démocratie sociale⁴.

¹ Rebérioux A. (2021), « Dialogue social et performance des entreprises », chapitre 14 dans Géa F. et Stevenot A. (dir.), *Le dialogue social. L'avènement d'un modèle ?*, op. cit., p. 257-266.

² Sous cet angle et dans une analyse plus critique du concept de dialogue social voir par exemple Giraud B. (2013), « [Derrière la vitrine du "dialogue social" : les techniques managériales de domestication des conflits du travail](#) », *Agone*, 2013/1 (n° 50), p. 33-63.

³ En référence ici un concept de régulation conjointe développée par J-D. Reynaud.

⁴ Voir par exemple Groux G., Noblecourt M. et Simonpoli J.-D. (2019), « [Le dialogue social. Efficacité, équité et gouvernance d'entreprise](#) », *Négociations*, 2019/1 (n° 31), p. 97-103.

L'approche par les composantes

L'approche par les composantes recouvre trois entrées. Une première consiste à distinguer :

- le *dialogue social indirect*, qui mobilise des représentants élus ou des organisations syndicales, principalement sous des formes institutionnalisées et encadrées par la loi (consultation, négociation...), dans le champ des « relations collectives du travail ». Il peut néanmoins aussi relever dans une certaine mesure de l'informel (tels que des échanges bilatéraux entre représentants syndicaux et direction).
- le *dialogue social direct*, qui renvoie à toutes les modalités d'information, d'échange, voire de décision qui n'impliquent pas la médiation de représentants du personnel mais reposent sur une forme d'interaction directe entre les salariés, le management et la direction. Ces interactions peuvent être informelles (échanges directs, notamment dans les petites entreprises), structurées par des dispositifs managériaux (groupe de travail, enquêtes et baromètres, outil communication interne...) ou encadrées par des dispositifs institutionnalisés et légaux (groupes d'expression collective, dispositif de référendum)¹.

La prise en compte des relations directes comme relevant du champ du dialogue social peut prêter à discussion, comme le fait Gea (2021)². Certains dispositifs directs tels que le référendum, notamment lorsqu'il intervient directement dans les petites entreprises, n'induisent pas nécessairement un dialogue, une interaction préalable en entreprise entre salariés, représentants du personnel et direction. Mais ils constituent bien des procédures de ratification ou validation de textes ou décisions patronales qui ont une équivalence fonctionnelle avec des accords collectifs relevant d'un processus de dialogue ou de confrontation de points de vue. Le référendum, parce qu'il participe d'un processus démocratique, relève de l'expression d'un point de vue « collectif », même appauvri et limité à une position binaire (oui / non) à l'égard d'une proposition qui émane de la direction.

D'autre part, la prise en compte de certaines formes d'échanges directs entre les salariés et leur management ou leur direction peut être discutée : il convient de distinguer ce qui relève d'un dialogue individuel et ce qui renvoie à un dialogue « social » au sens où il porte sur des intérêts collectifs (cf. *supra* sur « dialogue »). De même, il demeure pertinent de distinguer ce qui relève de processus collectifs, structurés ou intermédiés, et orientés sur enjeux

¹ Voir par exemple pour les « espaces de discussion sur le travail » Detchessahar M. (2019), *L'entreprise délibérée. Refonder l'entreprise par le dialogue*, Cork, Primento Digital Publishing. Ce dialogue social direct est selon lui une manière de « refonder l'organisation du travail » et de considérer l'entreprise « comme un lieu de dialogue, du langage (logos) qui passe entre les hommes et au travers duquel se tisse [*sic*] et se retissent en permanence les fils de l'action commune » (p. 28).

² Gea F. (2021), « Dialogue social ? vous avez dit dialogue ? » chapitre 10 dans Géa F. et Stevenot A. (dir.), *Le dialogue social. L'avènement d'un modèle ?*, op. cit., p. 201-202.

collectifs (partage de la valeur ajoutée, organisation du travail, etc.) au sein d'approches parfois très larges des « relations sociales en entreprises » ou de la « participation des salariés » qui incluent les perceptions des acteurs sur les relations de travail interindividuelles, dans leur dimension de coopération, coordination, ou d'autonomie.

Une seconde dichotomie de composantes consiste, en complément de la première, à mettre l'accent sur le caractère formel versus informel de ce dialogue. Comme évoqué ci-dessus, elle « traverse » la dichotomie direct / indirect. Est alors privilégiée la dimension procédurale, à savoir si l'exercice de dialogue considéré relève d'un processus institutionnalisé ou au moins formalisé, ou d'une interaction spontanée. Le dialogue social formel va ainsi pour l'essentiel renvoyer aux processus prévus par le code du travail en matière de relations collectives de travail. Le dialogue social informel renvoie pour beaucoup aux pratiques des petites entreprises et est supposé relever d'interactions non codifiées mais pouvant avoir une certaine récurrence en tant qu'usage, entre le dirigeant et les salariés. Il peut aussi concerner toute la part des interactions « invisibles » entre directions et représentants des salariés car ne s'inscrivant pas formellement dans un processus normalisé d'information, consultation ou négociation (relations bilatérales, échanges ponctuels...).

Enfin une troisième démarche peut consister à énoncer de façon pragmatique l'objet « dialogue social », par les activités concrètes qu'il recouvre. À titre d'exemple, Thuderoz (2021)¹, propose un tel exercice en déclinant les activités selon des registres d'expression, de délibération et de régulation. Ces « activités » sont ensuite croisées avec des dispositifs renvoyant aux moyens, espaces et instances par lesquelles ces activités s'accomplissent, pour aboutir à une définition qui se veut pragmatique et descriptive du dialogue social :

« le dialogue social désigne différentes manières de discuter, échanger des informations, se concerter et négocier dans l'entreprise entre l'employeur ou ses représentants, et les représentants du personnel qu'ils soient élus mandatés ou désignés, mais aussi les salariés et les autres parties prenantes de l'entreprise, que ces manières soient formelles ou informelles, dans l'objectif d'organiser les relations collectives, de résoudre les différents problèmes socio-productif, d'améliorer qualité de la vie au travail et de parvenir à une meilleure performance de l'entreprise. (Thuderoz 2021, p. 194.)

Cette approche pragmatique permet d'envisager que chaque activité puisse être appréhendée par des indicateurs qui en capteront soit les moyens ou processus déployés, soit les produits ou résultats. Certaines dimensions sont néanmoins plus difficiles à faire « rentrer » dans ce type de grille, telle la conflictualité, qui est une dimension « transversale » des relations professionnelle : revendiquer, ou contester, faire grève sont-

¹ Thuderoz C. (2021), « Pour une ingénierie du dialogue social », chapitre 9 dans F. Géa et Stevenot A. (dir.), *Le dialogue social. L'avènement d'un modèle ?*, op. cit., p. 185-200.

elles des activités à part en entière ? Ou relèvent-elles de chaque registre que ce soit de discussion / d'expression ou de régulation conjointe ?

L'approche par les objectifs

La notion d'objectif doit ici s'entendre comme la finalité de celui qui, observateur ou acteur, cherche appréhender le dialogue social et sa qualité. On distingue ici :

- un objectif *analytique* ou *classificatoire*, visant à rendre compte de la pluralité des configurations ou d'idéaux-types de dialogue social, entre entreprises d'un même pays ou entre systèmes nationaux de relations professionnelles. Les travaux statistiques ou académiques issus d'enquête auprès des entreprises (enquête *Reponse* de la Dares, *European Company Survey* pour Eurofound par exemple) illustrent cette approche consistant à appréhender le dialogue social sous forme d'indicateurs synthétiques ou de typologies d'entreprises. La notion de qualité n'y est pas forcément présente, et dans certains cas des indicateurs de performance sont associés à ces classifications des entreprises. De façon plus agrégée, les travaux tels que ceux de l'OCDE visent également à analyser les systèmes nationaux au regard de caractéristiques multiples des relations professionnelles (degré de centralisation ou coordination des négociations, couverture syndicale ou par des instances de prestation du personnel) ;
- une finalité *évaluative*, qui renvoie par exemple plus directement à l'exercice mené par le comité d'évaluation des ordonnances. Suite à une réforme du dialogue social, l'enjeu est de rendre compte de l'évolution des pratiques et processus induits par celle-ci mais également essayer d'en mesurer les impacts à une échelle individuelle et macroéconomique, sur les performances économiques et l'emploi, au regard d'objectifs assignés par les initiateurs des réformes ;
- une finalité *opérationnelle*, au sens où elle s'inscrit dans une activité concrète d'une partie prenante au dialogue social. Cela peut concerner d'un côté la sphère publique, telle l'administration du travail pouvant chercher à superviser, accompagner, voire contrôler par ses services déconcentrés l'application du droit relatif au dialogue social (par ex. recensement d'accords collectifs, tels ceux d'épargne salariale ou de RCC, dans une démarche de validation ou de rescrit). De l'autre, cela concerne les acteurs de l'entreprise, directions et ou organisations syndicales cherchant à se donner les moyens d'apprécier ou de rendre compte de leurs pratiques en matière de dialogue social. Ce registre est celui de la gouvernance des entreprises au sens large, et renvoie à de multiples démarches qui aujourd'hui se développent dans une logique de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Cette approche recouvre des démarches s'inscrivant dans le cadre légal de reporting extra-financier pour les plus grandes entreprises, de démarches de normalisation ou certification (GRI, ISO), de labellisation RSE ou de notation sociale, notamment en vue d'alimenter des

indicateurs ISR. Une démarche particulière en cours d'expérimentation vise surtout à permettre aux très grandes entreprises de s'autoévaluer et se comparer : il s'agit de l'index élaboré dans le cadre d'un groupe de travail du Global Deal France.

L'approche par les indicateurs

Cette dernière approche questionne plus directement la capacité à élaborer des indicateurs permettant de « mesurer » le dialogue social et sa qualité dans ses multiples dimensions. Cette approche peut se nourrir de multiples travaux, tant classificatoire qu'opérationnels, qui mobilisent des batteries de variables, que l'on peut essayer de répartir en différents registres.

- dans le prolongement de l'analyse engagée en 2019 par le comité¹, une première distinction peut porter sur les indicateurs caractérisant les processus (comment se fait le dialogue social) et ceux relevant de ses résultats ou effets (ce qu'il produit).
- une seconde distinction peut concerner le caractère objectif / factuel des indicateurs ou leur caractère subjectif / de perception. Entrent dans le premier cas tous les indicateurs susceptibles de décrire une pratique de dialogue objectivable, voire mesurable en termes d'intensité, telle l'existence d'instances représentatives (nombre d'élus et moyens...), l'existence de négociation collective ou la conclusion d'accords, etc. Le caractère « objectif » est néanmoins à prendre avec précaution tant l'appréhension de certains faits peut dépendre de leur définition et de la posture de l'acteur susceptible d'en rendre compte (voir les différentiels d'appréciation sur la survenue de conflits dans les enquêtes *Reponse* selon que la question est posée à un représentant de la direction ou du personnel). Dans la seconde catégorie figurent des indicateurs reflétant explicitement un point de vue ou une appréciation d'un acteur. Cette approche perceptive (qui constitue l'essentiel des enquêtes d'opinion réalisées par l'Ifop, le Cevipof, Syndex) vise à restituer directement la vision par les salariés, les élus et les directions de la qualité du dialogue social (climat social, la confiance ou la collaboration, l'utilité des syndicats ou encore l'efficacité de la négociation collective).
- une troisième renvoie à la source de l'indicateur, à savoir en premier lieu dans les enquêtes le statut ou la fonction du répondant. Comme évoqué précédemment, tant la vision d'éléments supposés objectifs que les perceptions peuvent varier selon que l'on interroge des représentants de la direction, des représentants des salariés ou les salariés eux-mêmes, avec au sein de chaque catégorie, une hétérogénéité liée à la position personnelle du répondant (direction générale *versus* DRH, représentants de

¹ Voir le graphique 20 du [Rapport intermédiaire du comité d'évaluation des ordonnances travail](#) (2020), France Stratégie, juillet, p. 108.

différentes organisations syndicales, salariés cadres / non cadres). Au-delà du répondant dans le cas des enquêtes, une autre source d'indicateurs peut être recherchée dans l'analyse du contenu des textes, notamment les accords collectifs, issus du dialogue social. L'analyse d'échantillon d'accords selon des grilles codifiées est un exercice qui se répand grâce à la possibilité d'accéder aux accords en version numérique via Légifrance, mais reste à ce jour très qualitative et parcellaire, même si des options plus quantitatives sont envisagées¹. Ces indicateurs peuvent viser à construire tant des indicateurs de contenu des accords (dispositions prises) que de forme (qualité rédactionnelle par exemple)².

- Enfin une dernière distinction pertinente pour le choix d'indicateurs relève du niveau auquel on s'intéresse : l'entreprise, la branche le territoire ou le niveau national / international. Chaque niveau offre des perspectives différentes, le niveau « entreprise » n'étant pas uniforme, selon que l'on fait référence à un établissement unique dans une PME, un établissement distinct dans une entreprise multisites, un microgroupe, un groupe international, etc. L'éventail des configurations varie alors entre – et au sein – des entreprises et l'idée même d'un indicateur de présence ou de couverture par des instances représentatives peut devenir complexe à appréhender à l'échelle d'entreprises multisites.

¹ Des initiatives étrangères et notamment au niveau européen peuvent également être mentionnées, visant à exploiter de façon approfondie et quantifiée le contenu d'accords collectifs : à partir d'une base d'accords collectifs développée aux Pays-Bas par K. Tijdens dans les années 2000, Tangian (2019) cherche à mesurer l'évolution des équilibres entre flexibilité et sécurité au sein des négociations, ce qui pourrait être une lecture de la qualité de la négociation. L'exercice mobilise des techniques sophistiquées pour résumer l'information contenu dans les accords, et ce à une fin qui est analytique dans un premier temps, mais qui pourrait à l'avenir avoir une portée plus opérationnelle comme outil de « *computer-aided collective bargaining* ». Voir Tangian (2019) A. S., *Composite indicators for computer-aided collective bargaining*, Karlsruhe Institute of Technology, Working Paper Series in Economics, n° 133, juillet. Plus récemment, des projets européens questionnent la possibilité de travailler sur des bases d'accords à l'échelle européenne, y compris pour équiper les acteurs du dialogue social. Voir Tijdens K. (2021), *Feasibility of a Europe-wide data collection of collective agreements*, COLBAR-EUROPE Reports n° 10, février.

² F. Géa suggère ainsi une approche « juridique » visant à analyser finement les textes des accords produits dans les entreprises, en considérant que leur qualité rédactionnelle, leur contenu plus ou moins innovant ou s'émancipant du cadre légal, dit quelque chose de la qualité des processus amont et de leur faculté d'application.



ANNEXE 10

TRAVAUX MOBILISANT DES INDICATEURS À PARTIR DE L'ENQUÊTE *REPONSE* 2017 DE LA DARES

Comme rappelé dans le rapport de l'Ires pour le comité d'évaluation des ordonnances, « ces démarches de formalisation ont en commun d'aller au-delà de la définition et de la rhétorique pour analyser des pratiques de dialogue social mises en contexte et dégager ainsi, par des typologies, des configurations mettant en relation ces pratiques et les caractéristiques socioéconomiques pour saisir son effectivité ».

Méthodologie des travaux de Bethoux *et al.* (2014 et 2015)

Celle-ci a reposé dans un premier temps sur une exploitation des données statistiques de l'enquête *Reponse 2010-2011* visant à dégager une typologie des établissements enquêtés en fonction de leurs pratiques de relations professionnelles. L'analyse statistique a porté sur une base de données couvrant 2 286 établissements, soit l'ensemble des établissements dans lesquels un représentant de la direction, un représentant du personnel et au moins un salarié ont effectivement répondu aux questionnaires de l'enquête. L'exploitation des trois types de questionnaires a permis de construire neuf indicateurs composites à partir desquels les établissements ont été regroupés :

- quatre mesurent l'intensité du dialogue social dans l'établissement, respectivement sur l'emploi, sur les conditions de travail, sur la formation professionnelle et sur les changements organisationnels et technologiques ;
- un indicateur porte sur le degré d'activité des instances de représentation du personnel ;
- un autre concerne l'appréciation subjective du climat social et l'intensité des pratiques conflictuelles ;

- un autre encore porte sur la satisfaction à l'égard du travail et de la sécurité de leur emploi exprimée par les salariés ;
- deux indicateurs mesurent enfin la densité des réseaux patronal et syndical sur lesquels s'appuient les pratiques de relations professionnelles dans l'établissement.

Issue de la combinaison d'indicateurs statistiques composites, cette typologie de configurations a servi à sélectionner les 15 établissements dans lesquels le volet qualitatif de l'enquête a été réalisé, par entretiens et recueil de documents. Les établissements étudiés ont donc été choisis selon un critère prioritaire de représentation des différentes configurations de relations professionnelles identifiées par l'analyse statistique. Ils représentent des secteurs d'activité variés, différentes régions françaises et ont des statuts divers (appartenance à un groupe ou non, structure de l'actionnariat, société d'économie mixte, mutuelle, etc.).

Au-delà des discussions ou négociations sur chacun des quatre thèmes, ces indicateurs prennent en compte l'information diffusée aux salariés et plus particulièrement la qualité de cette information (sur les changements organisationnels et sur la formation).

Cette intensité est également mesurée par la présence du thème dans les réunions et dans les revendications. On peut également noter une assez grande hétérogénéité des variables entrant dans la composition des indicateurs. Le traitement des enquêtes à partir de ces indicateurs a permis de dégager quatre configurations de relations professionnelles, les 15 entreprises dans lesquelles ont été menées les enquêtes qualitatives relevant de l'une ou l'autre de ces configurations.

Le groupe « Dialogue social intense » (groupe 3)

Si on s'intéresse au groupe qualifié de « dialogue social intense » (groupe 3) il est ainsi caractérisé par :

- une reconnaissance mutuelle des acteurs et des relations intersyndicales dans l'ensemble peu concurrentielles ;
- une négociation active, à différents niveaux, toutefois inégalement articulés :
 - un comité d'entreprise au cœur de la régulation de l'emploi et des conditions de travail,
 - des registres d'action diversifiés (communication, traitement des cas individuels, tribune, information-consultation, délibération, négociation). Les entreprises où le DS est le plus intense (les pro-actives présentées ci-dessus) mobilisent majoritairement information - consultation et délibération et plus épisodiquement négociation et communication (ou tribune) avec une capacité à porter un processus délibératif, voire une négociation,

- un dialogue social adossé à des instances *ad hoc* et à une coordination poussée des instances ;
- une montée en puissance des problématiques de conditions de travail et des CHSCT mobilisés (et quelquefois court-circuités).

Caractéristiques des autres groupes

- Groupe 1 – faiblesse du dialogue social dans les PME (les « a-legalistes »)
 - Des PME qui résistent plus ou moins dans des secteurs en crise
 - Des représentants du personnel « traits d'union » entre direction et salariés
 - Une méfiance partagée vis-à-vis des organisations professionnelles
 - Une négociation peu fournie
 - Un rapport critique au droit et à la formalisation des relations sociales
 - Une activité centrée sur le traitement des cas singuliers et secondairement sur la gestion des œuvres sociales
- Groupe 2 – un profil contre-intuitif, marqué par un syndicalisme d'entreprise (les « localistes »)
 - Un profil contre-intuitif à la lecture des scores, mais des points communs...
 - Cadres et ingénieurs majoritaires
 - Un syndicalisme d'entreprise (engagement local + un certain isolement à l'égard des ressources externes)
- Groupe 4 – des conflits latents sans réels canaux d'expression (les « formalistes »)
 - Un conflit latent et multiforme...
 - ... qui peine à s'exprimer – d'où une dégradation sensible du climat social
 - ... et qui se cache derrière un rapport formel et distant aux instances et aux enjeux de la représentation du personnel

Travaux de Giraud et Signorello à partir de l'enquête Reponse 2017

Les auteurs se sont donnés pour objectif de saisir à partir d'un certain nombre d'indicateurs la pluralité du dialogue social, qu'il soit formel ou informel, et de le mettre en relation avec les modèles socio-productifs, dégagés lors de la première enquête *Reponse* (Amossé et

Coutrot, 2008¹) et dans lesquels les entreprises se situent. Cette démarche a permis de caractériser quatre groupes de PME – petites entreprises paternalistes, PME innovantes et dynamiques, entreprises néo-tayloriennes de services et entreprises néo-fordistes en tension – articulant configurations socio-productives et configurations de pratiques du dialogue social. Voir le rapport, sur le site de la Dares².

¹ Amossé T. et Coutrot T. (2008), « 2. Genèse et réalité d'une enquête », dans Amossé T. (dir.), *Les relations sociales en entreprise. Un portrait à partir des enquêtes « Relations professionnelles et négociations d'entreprise »*, Paris, La Découverte, p. 38-68.

² Dares (2021), *Reconfigurations des usages et des pratiques du « dialogue social » en entreprise dans un contexte de changement socio-productif et institutionnel*, rapport d'études, n° 12, septembre.



ANNEXE 11

CONTRIBUTION DU RÉSEAU ANACT-ARACT « ODDS : RETOURS DE PRATIQUES – LE PASSAGE D'UN PROJET INSTITUTIONNEL À UN PROJET DE TERRITOIRES »

Magali Dubois-Wild (Aract AURA)

Marion Gilles (Anact)

Catherine Levrat-Pinatel (Aract Occitanie)

Créés par l'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017, les observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation (ODDS) ont aujourd'hui quatre ans d'existence. En inscrivant cette instance dans la partie du code du travail consacrée aux relations collectives de travail, l'objectif du législateur était de favoriser le développement du dialogue social dans les entreprises de moins de 50 salariés (articles L. 2234-4 à L. 2234-7). Le réseau Anact-Aract, compte tenu de ses missions d'appui aux acteurs du dialogue social sur les questions de conditions de travail et de sa couverture territoriale, a été largement mobilisé par les ODDS, soit par les partenaires sociaux présents au sein des ODDS, soit par la DREETS ou les DEETS et DEETS-PP chargées de leur animation. Ces appuis ont pris différentes formes selon les territoires : aide à l'élaboration de leur feuille de route, appui thématique, appui à la conduite d'un projet (pour certains financés par le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail) ou encore aide à l'animation d'une dynamique d'échanges entre ODDS. En lien direct avec la démarche de coordination assurée par l'Anact, les Aract les plus mobilisées par les ODDS ont capitalisé sur les différents travaux menés avec ces instances afin d'en tirer des enseignements tant sur leur fonctionnement que sur leur action. Les constats, repris ici, sont convergents d'un territoire à l'autre et permettent d'identifier des leviers pour aider les ODDS à progresser dans la mise en œuvre de leurs missions.

Hétérogénéité de pratiques

L'action des ODDS se caractérise par une forte hétérogénéité dans les territoires. Configuration du département, antériorité des pratiques du dialogue social territorial, mobilisation des acteurs, engagement dans le « projet ODDS », appui de la DDETS, soutien régional, etc., sont autant de caractéristiques qui permettent d'expliquer cette hétérogénéité et de comprendre la manière dont les observatoires se sont approprié leurs missions.

L'engagement des partenaires sociaux dans la durée, un déterminant incontournable

L'ordonnance créant les ODDS invite les partenaires sociaux des départements à participer à cet espace de dialogue social territorial. Pour autant, l'effectivité et la durabilité de leur mobilisation sont disparates d'un ODDS à l'autre.

Tout d'abord, l'engagement des membres des ODDS relève davantage d'un engagement de personnes que d'organisations, tant chez les organisations syndicales de salariés (OS) que les organisations d'employeurs (OP). La participation à un ODDS constitue un mandat supplémentaire, sans moyens spécifiquement dédiés. C'est un élément de contexte déterminant pour comprendre la difficulté des OS et OP à trouver des volontaires et ainsi à être représentées au sein des ODDS. Cette dépendance aux engagements individuels constitue également une source de fragilité pour les ODDS. La stabilité des membres est en effet un facteur d'efficacité pour un ODDS : cela facilite la continuité des travaux et l'interconnaissance des acteurs. En outre, on constate que lorsque les membres des ODDS sont soutenus par leur organisation, leur positionnement dans l'instance est facilité et leur engagement plus pérenne. En effet, quand le mandat d'un membre d'ODDS est fondé sur un enjeu mesuré au sein de son OS/OP (par exemple : participer à un espace qui n'existe pas par ailleurs, bénéficier de la mission d'analyse qui permet d'identifier ce qui se passe dans les entreprises de moins de 50 salariés en termes de dialogue social, etc.), cela participe de son implication effective et durable dans le fonctionnement de l'instance. La place occupée dans l'organisation, sa légitimité au sein de celle-ci, sa capacité à mobiliser les ressources et réseaux de son organisation sont également des facteurs déterminants de l'implication d'un membre d'ODDS au sein de l'instance.

Par ailleurs le binôme président / vice-président joue un rôle clé dans le fonctionnement des ODDS. En effet, un binôme qui s'est « accordé » dans la volonté de faire, engage du temps, porte des sujets, s'entoure d'un noyau dur d'autres membres de l'ODDS et mobilise « leur réseau » au service de l'ODDS, favorise une dynamique, dans la durée. De même, le niveau d'implication du secrétariat DDETS dans le trinôme président – vice-président – animateur (DDETS) contribue largement à la structuration et au travail de l'ODDS.

Le secrétariat des ODDS, une mission essentielle à soutenir

Comme évoqué précédemment, le rôle et la place des représentants de la DDETS au sein des ODDS sont primordiaux. Cependant, l'attribution de cette mission est très hétérogène d'un département à l'autre : selon les cas, la mission est portée par un ou une responsable de la DDETS avec ou sans son adjoint, responsable d'unité de contrôle, inspecteur du travail, chargé de mission dédié au dialogue social, etc. Et sa déclinaison repose bien souvent sur les marges de manœuvre locales dont les services disposent pour l'assurer (temps dédié à la hauteur des besoins réels, la charge de travail que cela demande réellement pour que les ODDS conduisent des projets et produisent des actions a pu être sous-estimée). À cette première disparité s'ajoutent d'autres dimensions qui relèvent davantage du contenu même des compétences que cette mission requiert. En effet, même si les missions du secrétariat inscrites dans le règlement intérieur des ODDS semblent relever de prérogatives administratives (envoi des convocations, rédaction du relevé de conclusions des réunions, établissement des attestations de présence, etc.), nous constatons dans nombre d'ODDS que le rôle du secrétariat s'apparente davantage à celui d'animateur-facilitateur des échanges entre partenaires et d'appui à la conduite de projets. Cette mission informelle (« déléguée » par le président de l'ODDS au secrétaire) mais induite par la composition même de l'ODDS, est plus ou moins investie localement. En effet, elle relève, d'une part, de la légitimité reconnue par les membres de l'ODDS pour l'exercer (et est bien souvent à mettre en lien avec la fonction occupée par le secrétaire au sein de la DDETS) et, d'autre part, des compétences d'animation et de facilitation détenues.

La production d'actions : entre enjeu d'utilité, questionnement sur le positionnement et besoin en outillage

Tout d'abord, même si le cadre des ordonnances a défini les missions et le périmètre des ODDS, celui-ci reste large et invite les membres à en préciser les contours et leur déclinaison. Ainsi, la définition même de ce périmètre entre ces membres apparaît comme un préalable nécessaire au bon fonctionnement de l'observatoire et est souvent facilitée par l'animation de la DDETS. Ce travail permet de faire des choix collectifs, par exemple s'accorder sur des actions souhaitables au niveau départemental, choisir des sujets qui intéressent les entreprises ciblées tout en favorisant le dialogue social. Dans la pratique, un accord sur le périmètre d'actions et les priorités n'a pas toujours pu être produit au sein des ODDS.

Par ailleurs, la production d'actions par les ODDS est variée et guidée par le besoin de se faire connaître, reconnaître et bien évidemment d'outiller les entreprises de leur territoire. Ainsi, plusieurs ODDS ont mené des actions de communication sur le rôle de leur instance, par l'intermédiaire d'actions de sensibilisations thématiques (télétravail, mise en place des CSE, négociation collective, etc.), la construction d'outils tels que des fiches, des

autodiagnos, etc., l'organisation de séminaires, ateliers et formations s'adressant aux employeurs et élus des entreprises de leur périmètre.

L'enjeu pour les ODDS est de construire un projet commun en partant d'un diagnostic partagé sur les besoins du territoire. La conduite des actions ne va pas de soi : comment réaliser un diagnostic partagé combinant données quantitatives apportées par la DDETS et données plus qualitatives ? comment prioriser le public ciblé, les actions à décliner ? comment structurer le projet, selon quelles modalités, sur la base de quelle ingénierie financière et en s'appuyant sur quelles ressources ? Autant de questions auxquelles sont confrontés les ODDS mais également autant de compétences qui se développent à l'occasion des projets menés. On note toutefois une difficulté récurrente qui parfois empêche l'aboutissement de l'action, le transfert des actions ou outils réalisés : comment diffuser, toucher les entreprises et notamment les élus non syndiqués des plus petites entreprises ? Là encore, les solutions trouvées pour diffuser et relayer sont hétérogènes et dépendantes de la mobilisation des acteurs et de leur capacité à s'appuyer sur des partenaires potentiels du territoire. Enfin, on constate un questionnement récurrent au sein des observatoires concernant leur rapport aux entreprises. En effet, si les ODDS mobilisent les entreprises pour leur donner de l'information, recueillir des éléments pour construire leur diagnostic sur un sujet (la négociation collective ou les modalités du travail par exemple), ils sont rarement sollicités par elles. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils sont encore récents sur le territoire, par leur manque de visibilité, par leur difficulté à accéder aux entreprises où les acteurs ne sont pas syndiqués, leur difficulté à transférer leurs productions, même si la maille départementale semble plus adaptée que la maille régionale pour tisser au long cours des relations avec les entreprises.

Encadré A2 – La question récurrente de la diffusion des productions des ODDS : l'exemple de l'ODDS 49

Les difficultés de diffusion des actions et des productions des ODDS constituent une problématique récurrente pour ces instances. L'expérience de l'ODDS 49 est illustrative de ce constat. Dès sa mise en place, l'ODDS 49 trouve sa dynamique. Le nombre de membres de l'ODDS mobilisés est faible, mais un noyau dur autour de la présidence et vice-présidence se constitue et s'avère assez actif, avec la volonté d'investir les missions de l'observatoire. Dans cette perspective, ces membres actifs travaillent à la production d'un questionnaire pour recueillir des éléments de pratiques de dialogue social et les besoins d'accompagnement des petites entreprises du territoire. Ce questionnaire est le résultat d'un dialogue entre partenaires sociaux, qui a nécessité que chacun exprime sa représentation du rôle de l'ODDS et de la manière d'adresser les enjeux de dialogue social aux petites

entreprises. Des compromis en termes de formulation, de pratiques à questionner, sont élaborés.

Mais cette dynamique collective fut freinée par les obstacles liés à la diffusion du questionnaire. Comment adresser ce questionnaire directement aux entreprises ciblées ? Les membres de l'ODDS, au travers de leur OP et OS respectives, sont un relais possible du questionnaire. Mais la diffusion par une organisation d'employeurs ou de salariés, au titre de l'ODDS, ouvre à de nombreuses interrogations au sein de l'ODDS. Chacun des membres doit valider auprès de son organisation le principe de cette diffusion, ce qui n'est pas sans difficulté : certaines initiatives, propres à chaque organisation, peuvent apparaître plus prioritaires que celle portée par l'ODDS. Toutes les organisations ne sont pas équipées, faute de moyens ou d'outils techniques, pour procéder à une telle diffusion. En outre, les organisations représentées dans l'ODDS ne sont pas toujours les plus à même de toucher la cible des TPE.

Autres questions soulevées : est-ce à la DDETS de réaliser cette diffusion ? En a-t-elle les moyens (humains et techniques) ? En a-t-elle la légitimité, au titre de l'ODDS ? La faisabilité juridique (utilisation des coordonnées des entreprises) a aussi été questionnée. Une diffusion par l'Aract, outre les questions de moyens, serait-elle susceptible d'apporter une confusion concernant la fonction singulière et autonome de l'ODDS sur le territoire ? Les membres de l'ODDS se sont trouvés démunis pour répondre à ces interrogations qui renvoient au positionnement de l'instance, à son rôle et aux modalités concrètes de contribution de ses membres. Faute de réponse, le questionnaire finalisé n'est toujours pas diffusé en octobre 2021.

Pour dépasser ces obstacles, l'ODDS 49 a entrepris de se rapprocher d'acteurs territoriaux : CCI, Carsat, SSTI, Cezam, ORDEC. Objectifs : se faire connaître auprès de ces acteurs et mieux les connaître pour mieux orienter les entreprises, d'une part, envisager les conditions pour qu'ils soient relais des productions de l'ODDS, d'autre part. Cette prochaine étape débute en janvier 2022. Autre action de diffusion prévue en novembre 2021 : la diffusion d'un communiqué de presse, rédigé par les membres de l'ODDS, pour accroître sa visibilité et susciter l'intérêt de la part des entreprises susceptibles d'interpeller directement l'ODDS.

La capacité à mobiliser des moyens pour servir l'action

Le diagnostic sur le manque de moyens des ODDS est largement partagé et le besoin d'un portage national pour soutenir leur action en département est considéré comme essentiel. La question des moyens s'entend à plusieurs niveaux : celui du fonctionnement de l'ODDS (dans un contexte de rareté des ressources du côté des partenaires sociaux), celui de l'action (les ressources financières pour développer des projets) et celui du statut juridique

nécessitant, faute de personnalité morale, de s'appuyer sur une des organisations présentes pour porter les projets et en assurer l'ingénierie financière. Ainsi, on constate plusieurs positionnements possibles pour faire face à ce manque de moyens : la recherche de moyens, au cas par cas, un travail toujours chronophage, en s'appuyant sur les ressources du département ou de la région (DREETS, Fonds pour l'amélioration des conditions de travail, Aract, etc.) ou le non-engagement dans des actions. Toutefois, notons que la mobilisation de la DREETS dans le soutien aux ODDS permet un véritable portage régional qui donne aux ODDS des ressources pour se former, travailler et agir, des espaces d'échanges (organisation de rencontres des ODDS), des réflexions partagées sur les difficultés et les leviers au fonctionnement et à l'action des ODDS. Néanmoins, en l'état, les actions de pilotage et de coordination des différentes actions menées à l'échelon départemental ou régional apparaissent insuffisantes pour dépasser l'hétérogénéité territoriale.

Un maillage territorial essentiel à opérer

Un enjeu fort de l'ODDS est de trouver sa place dans le système d'acteurs au niveau de son territoire. Il en va de l'efficacité de son action. Il s'agit à la fois d'identifier et de s'appuyer sur les partenaires-ressources du département pour relayer, diffuser et faciliter la logistique des actions, accéder aux entreprises, etc., mais également de se faire connaître et reconnaître par les acteurs mobilisés sur les sujets traités. Ce travail de maillage se construit au fur et à mesure des actions et en s'appuyant sur les réseaux de ses membres. Citons les principaux partenaires de l'observatoire : les services de santé au travail, les Carsat, les réseaux d'entreprises, les partenaires sociaux, les branches professionnelles et les organismes consulaires. Toutefois le maillage est hétérogène selon les départements, pouvant s'expliquer à la fois par l'antériorité du dialogue social territorial (présence d'une commission paritaire active, par exemple), la proximité des membres de l'observatoire avec les entreprises, l'organisation interne des organisations syndicales de salariés et d'employeurs et leur mobilisation dans le dialogue social territorial, les relations du représentant de la DDETS – animateur de l'ODDS – avec les partenaires du territoire, etc.

Par ailleurs, s'agissant du maillage territorial se pose la question de l'articulation avec les autres instances de dialogue social territorial. En effet, CPL, CPRI, CPHSCT, CPDIA, CTEF¹... la liste des instances possibles au niveau du territoire est longue, et l'arrivée des nouveaux ODDS en 2017 a pu questionner sur la complexité du système d'acteurs au niveau départemental, dans un contexte de raréfaction des moyens au niveau des organisations syndicales. Si dans certains départements les acteurs n'ont pas souhaité

¹ CPL : Commission paritaire locale / CPRI : Commission paritaire régionale interprofessionnelle / CPHSCT : Commission paritaire d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (entreprises agricoles) / CPDIA : Commission paritaire départementale interprofessionnelle de l'artisanat / CTEF : contrats territoriaux emploi-formation.

mettre en place l'ODDS afin d'éviter une concurrence avec les instances en place, dans d'autres un travail d'articulation et de répartition des sujets a été réalisé, permettant à l'observatoire de trouver sa place en complémentarité de l'offre de service existante. Citons l'exemple d'ODDS ayant mobilisé le dispositif de formation commune de l'INTEFP pour se former avec les membres des autres instances territoriales pour élaborer, ensemble, une stratégie du dialogue social territorial propre au département.

Enfin, en lien avec cet enjeu du maillage territorial, les « productions locales » semblent extrêmement utiles. Par exemple, en 2020, plusieurs observatoires ont produit des modèles d'accord pour la mise en place du télétravail. Si la production répétée de ce type de documents aux contenus très proches peut interroger l'efficacité du travail de ces instances, l'observation plus précise de ces processus de production ouvre à des réflexions plus nuancées. Tout d'abord, tous les observatoires ne sont pas partis de zéro dans ces processus de production. Certains observatoires sont partis des productions existantes, réalisées par d'autres observatoires, et ont effectué un travail de personnalisation, en intégrant des spécificités du territoire : mise en exergue de problématiques locales récurrentes et spécifiques, ciblage sur un secteur d'activité, un type d'entreprises présentes sur le territoire. L'enjeu ici n'est pas de refaire mais de faire des productions locales qui ont davantage de sens pour les acteurs du territoire. Les petites entreprises, souvent ancrées dans leur territoire, se sentent davantage concernées par des contenus contextualisés que par des productions standardisées. En outre, du point de vue du fonctionnement des ODDS, le processus de travail est tout aussi important que le produit final. Par ce processus, les membres des ODDS travaillent ensemble et apprennent, par la pratique, à coproduire. Ce sont des occasions où se confrontent les points de vue et se construisent des compromis. Des pratiques et repères communs se développent à l'occasion de ces productions, socle indispensable au développement de projets de plus en plus qualitatifs.

Des compétences multiples à mobiliser

Les missions des observatoires définies dans le code du travail qui visent prioritairement à analyser le dialogue social dans le département et à venir en appui aux acteurs de la négociation des entreprises de 11 à 49 salariés, se sont préalablement traduites par la volonté partagée des acteurs de mettre en place des actions concrètes. Cependant, pour atteindre cet objectif, cela nécessite la mobilisation de compétences de plusieurs types, détenues de manière hétéroclite d'un ODDS à l'autre :

- la connaissance de la cible – les petites entreprises, les problématiques sectorielles – pour construire l'appui de l'observatoire en adéquation avec leurs préoccupations prioritaires ;

- la connaissance quantitative et qualitative mais aussi partagée entre les membres de l'ODDS, des sujets travaillés (par exemple : le CSE, le télétravail, l'égalité professionnelle, la qualité de vie au travail, etc.) ;
- des compétences sur la conduite de projet (objectifs poursuivis, étapes, faisabilité, moyens dédiés, partenaires associés, délai de réalisation...) ;
- des compétences sur la réalisation de livrables pour se faire connaître, donner de l'information, communiquer des préconisations et/ou des outils d'aide aux entreprises (par exemple : réalisation d'un PAP type) ;
- et enfin des compétences de l'ordre relationnel : comment travailler ensemble, avoir une posture permettant la confrontation de points de vue divergents, etc.

Enfin, c'est dans la pratique concrète portée par l'objectif de « produire ensemble » que les membres d'observatoires ont pu développer une compétence collective. En complément, certains ODDS ont su mobiliser d'autres ressources, ponctuelles ou continues, tel que l'appui méthodologique et thématique proposé par les Aract ou encore celui de l'INTEFP pour se former.

Encadré A3 – Retour sur une modalité de travail pour soutenir les binômes président /vice-président des ODDS bretons

En Bretagne, des rencontres interdépartementales sont prévues chaque année depuis 2019¹. Faute de pouvoir réunir tous les ODDS en 2020, mais souhaitant maintenir une dynamique d'échanges entre ODDS, l'Aract et la DREETS ont proposé d'animer des réunions trimestrielles, en visioconférence, réunissant les binômes président / vice-président des quatre ODDS bretons. Ces réunions plus informelles que les séances des ODDS ou les rencontres interdépartementales visent le partage d'informations sur ce que fait chacun des ODDS. La DREETS présente également des informations sur les dispositifs existants (par exemple les dispositifs APLD et Transitions collectives). L'Aract réalise des apports de contenus sur des thèmes ciblés ou de méthode pour soutenir le travail paritaire. Ce sont aussi des espaces de coordination, par exemple pour préparer la rencontre annuelle interdépartements. Le cadre favorise des échanges de pratiques sur la manière de tenir les fonctions de présidences et vice-présidences des ODDS, d'impliquer tous les membres, de porter des actions. Le partage d'actions ou de modalités de fonctionnement, entre ODDS, est inspirant et dynamise chaque ODDS. Ces séances de travail contribuent à appuyer ces binômes dans leur

¹ Aract Bretagne – DREETS Bretagne (2021), *Deuxième rencontre interdépartementale*, synthèse, juin. Aract Bretagne – Direccte Bretagne (2019), *Rencontre des observatoires départementaux du dialogue social*, synthèse, octobre.

positionnement au sein des ODDS, dans leur capacité à partager des informations, à proposer des projets, à porter la dynamique de l'instance.

À chaque réunion, les binômes ont été systématiquement présents et se sont accordés avec la DREETS et l'Aract pour maintenir ces rencontres trimestrielles en 2021 et 2022. Cela montre les besoins d'accompagnement des membres des ODDS en termes d'échanges d'informations, de pratiques et d'appui à l'exercice de ce mandat spécifique. Cet accompagnement est indispensable à l'apprentissage des rôles à tenir dans ces instances et au développement d'initiatives aptes à répondre aux missions des ODDS.

Des leviers possibles pour progresser

Pour dépasser les écueils rencontrés par les ODDS qui souhaitent s'engager dans la poursuite de leurs travaux, nous identifions, en lien avec les besoins exprimés par les acteurs concernés dans différentes régions, un certain nombre de pistes à investiguer plus avant :

- **questionner les moyens nécessaires** : clarifier le financement du temps pour la participation des membres des ODDS, réfléchir aux dispositifs facilitant le portage de projet et la mobilisation de moyens par les ODDS pour conduire leurs actions, aider les ODDS à identifier les ressources mobilisables, internes et externes, mais aussi par les OS et OP ;
- **engager un travail de clarification** du rôle, des missions et de définition du périmètre de l'ODDS en s'appuyant sur un retour d'expériences de quatre ans ;
- **accompagner les ODDS dans le développement de leurs compétences** : promouvoir et favoriser la formation commune des membres d'observatoires afin de soutenir le développement de leurs compétences thématiques, mais aussi relationnelles et aider à la structuration d'actions (ingénierie à la conduite de projet) ; organiser des formations communes avec les membres des autres instances de dialogue social territorial pour une meilleure articulation ;
- **soutenir l'appui progressif des ODDS aux entreprises** : renforcer le fonctionnement et l'organisation du travail de l'ODDS préalablement à la structuration d'une offre territoriale ; aider à la connaissance des acteurs et ressources départementales pour bien orienter et construire la complémentarité, s'appuyer sur les réseaux existants pour se faire connaître ;
- **donner de la visibilité aux ODDS** par une valorisation de leurs actions et de leurs productions, pour se faire connaître et reconnaître ; organiser de l'échange de pratiques entre ODDS volontaires voire mutualiser les actions ;

- **consolider les différents niveaux de soutien aux ODDS**, du portage national au portage départemental, en passant par le niveau régional, voire interdépartemental.

Encadré A4 – Un espace ressources pour mutualiser et valoriser les actions des ODDS en Occitanie

Comment diffuser efficacement et le plus largement possible les outils réalisés par les ODDS pour les acteurs du dialogue social dans les entreprises ? Comment s'assurer de ne pas refaire ce qui a été fait ailleurs, trouver la ressource adaptée à ses besoins lorsqu'elle existe ? C'est pour répondre à ses deux questions que la DREETS Occitanie, accompagnée par l'Aract Occitanie, a souhaité réfléchir à un espace ressources à la fois pour les acteurs des ODDS et pour les acteurs du dialogue social dans les entreprises. L'enjeu ici était de favoriser la mutualisation entre les ODDS, promouvoir leur action et outiller les acteurs des entreprises.

Un comité de pilotage paritaire a été constitué pour conduire le projet, composé de membres volontaires d'ODDS et de représentants de DDETS et DDETS-PP chargés de l'animation d'observatoires, de l'Anact et animé par la DREETS et l'Aract Occitanie. Le comité de pilotage a travaillé en trois temps : analyse des besoins d'ODDS et d'un échantillon de 171 acteurs d'entreprises en région, rédaction d'un cahier des charges, organisation d'un séminaire avec les 13 ODDS de la région afin de présenter et valider le projet¹. L'ambition de l'espace ressources a donc ainsi pu être partagée : « expérimenter en Occitanie, en articulant un ancrage territorial et une perspective d'élargissement national ».

Cette journée inter ODDS a non seulement permis de renforcer la nécessité de disposer d'un tel outil mais a également été l'occasion de partager en ateliers des constats sur l'action et le fonctionnement des ODDS ainsi que d'identifier des pistes de progrès.

En conclusion, une construction sociale à soutenir

L'appropriation de cette nouvelle instance de dialogue social territorial par les acteurs du territoire se fait de manière hétérogène, selon le système d'acteurs existant sur le département et leur engagement dans le fonctionnement et l'action de l'observatoire. Il s'agit là d'une construction sociale qui reste fragile compte tenu du faible accompagnement qui lui a été donné lors de sa création. Toutefois, la mobilisation des acteurs qui y contribuent tant

¹ Aract Occitanie – DREETS (2021), *Séminaire d'échanges des ODDS d'Occitanie*, synthèse, novembre.

du côté des partenaires sociaux que du côté des services déconcentrés de l'État a conduit dans certains départements au développement d'actions remarquables et complémentaires à l'offre déjà présente sur le territoire en matière de dialogue social. Les ODDS ont besoin de temps et de soutien pour trouver leur place et structurer dans la durée leur action, l'enjeu étant finalement de les aider à passer d'un projet institutionnel fixé par le législateur à un véritable projet de territoire ayant du sens pour les acteurs y contribuant.



ANNEXE 12

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU COMITÉ

Contribution de la CFDT



Introduction

Ce rapport intermédiaire du comité d'évaluation des ordonnances présente les travaux menés pour évaluer les ordonnances travail de 2017, travaux dans lesquels la CFDT s'est pleinement investie.

Cette synthèse met en relief en quoi ces ordonnances modifient les rapports au travail, en particulier pour le dialogue social. Les analyses qui sont développées dans ce rapport diffèrent de celles dressées par la CFDT dans le sens où elles minorent bien souvent les difficultés engendrées par les ordonnances et où elles survalorisent les effets des nouveaux dispositifs mis en place. Sur cette base, ces quelques lignes insisteront sur les aspects que la CFDT considère comme importants et utiles au dialogue social.

Concernant l'objectif qui visait à simplifier et renforcer le dialogue économique et social et ses acteurs, notamment au travers de la mise en place des CSE

La mise en place des CSE a eu un effet notable sur la redéfinition des périmètres des instances. Nous pouvons constater dans de nombreuses entreprises et groupes un effet de concentration des instances avec une volonté de centraliser le dialogue social. Ceci a pour conséquence de priver nombre de salariés d'une instance de représentation dans leur établissement. C'est un très net recul de la proximité entre les élus et les salariés qu'ils représentent, un paradoxe si l'on considère qu'un des objectifs des ordonnances était de prendre en compte les réalités du travail.

Cette perte de proximité n'est pas compensée par les représentants de proximité. En effet, on constate que trop peu d'entreprises mettent en place des représentants de proximité

(moins de 5 %). De surcroît, lorsque ceux-ci sont mis en place, leur mission est mal définie, ils ont très peu de moyens spécifiques et en général aucune formation à la santé sécurité et conditions de travail.

Ce phénomène de concentration des instances, s'il évite la redondance des consultations à plusieurs niveaux, amène un engorgement, un rallongement et une densification des réunions des CSE. Les réclamations individuelles et collectives ne sont pas abordées par manque de temps, au mieux elles sont effleurées. Pour un très grand nombre de militants, la fusion des instances en une seule transforme le CSE en simple chambre d'enregistrement. Il n'est plus possible de prendre le temps pour débattre, pour dialoguer. Les mandats sont lourds, les élus sont fatigués, cette nouvelle instance, qu'est le CSE alourdit la charge de travail des représentants des salariés sans améliorer le dialogue social, voire même le fait reculer. Dans ce contexte, la réduction des moyens (mandats et heures de délégation) ne fait qu'aggraver cette situation et ne permet pas aux représentants du personnel d'accomplir leur difficile mission.

Un problème d'attractivité des mandats de représentation du personnel dans l'entreprise

La surcharge de travail des titulaires du CSE sous les effets conjugués de la concentration des instances et de leurs prérogatives qui se sont très sensiblement enrichies (cumul de celles des comités d'entreprise, délégués du personnel et CHSCT), pose aussi la problématique du renouvellement des élus. À ceci s'ajoute la modification de la fonction de suppléant au CSE qui, dans la configuration actuelle des CSE, à défaut d'accord, ne leur permet pas d'assister aux réunions plénières. Ils sont donc coupés des instances de représentation, ce qui ne leur permet pas de s'y intéresser. Les suppléants ne se sentent pas sollicités, ils ont un problème existentiel doublé d'un problème de montée en compétences. Pour une très grande majorité de militants, les suppléants sont considérés comme des « élus de seconde zone ». Aussi dans ce contexte le renouvellement risque d'être extrêmement compliqué. Les militants estiment que l'on « s'est tiré une balle dans le pied » pour l'avenir avec des suppléants démotivés.

Le défaut d'attractivité est encore aggravé par la non-reconnaissance des acteurs syndicaux en entreprise. En effet, la CFDT constate qu'aucun investissement des employeurs n'est réalisé pour sécuriser les parcours des représentants du personnel. Très peu d'accords d'entreprise (de mise en place du CSE, de dialogue social ou de droit syndical) intègrent un volet quant à la nécessaire évolution professionnelle des représentants désignés par les syndicats et des représentants élus du personnel. La gestion des parcours des élus et mandatés est le plus souvent « oubliée ».

Les différentes difficultés évoquées ici ne le sont pas suffisamment dans le rapport intermédiaire de décembre 2021, il convient pourtant de leur attacher une importance toute particulière.

Une moins bonne prise en compte des aspects santé, sécurité et conditions de travail (SSCT)

L'un des reproches majeurs fait par de nombreuses équipes à la mise en place du CSE, est que de fait, les questions de santé sont noyées dans l'ordre du jour des réunions plénières quand une commission santé et sécurité n'est pas mise en place (faute d'accord et avec le seuil actuel de 300 salariés pour la mise en place obligatoire d'une commission SSCT à défaut d'accord plus favorable). De plus, la crise sanitaire et l'ANI Santé au travail ont donné la priorité à la prévention primaire et à l'impératif de disposer d'une commission dédiée au sein du CSE afin de ne pas « noyer » les ordres du jour de l'instance en assurant une meilleure répartition du travail. Les sujets liés à la santé au travail ou aux conditions de travail, habituellement traités à part lors des CHSCT, sont de plus en plus souvent négligés, relégués en fin de réunion. Le pari des ordonnances qui voulait que le traitement par une même instance des problématiques économiques et de santé au travail ait des vertus en la matière n'est manifestement pas réussi. Il convient donc de se reposer la question sur la manière de traiter efficacement le sujet santé sécurité et conditions de travail dans l'entreprise.

Sur la barémisation des indemnités de licenciement

Le rapport dresse le constat à juste titre d'un recul du nombre de recours juridiques ainsi qu'une baisse du montant des indemnités versées. Il fait cependant l'impasse sur des effets « rebonds » tels que l'encouragement des salariés à invoquer les causes de nullité pour écarter le barème en allant par exemple sur le terrain du harcèlement moral et de la discrimination. Un risque latent de banaliser ces thématiques et de passer à côté du vrai harcèlement moral et des réelles discriminations. Depuis la crise du Covid, on note également une augmentation du nombre de procédures et de contentieux liés à l'incapacité et beaucoup de demandes sont formulées dans la rubrique « Autres » uniquement pour « contourner » le barème (demandes portant sur les rappels d'heures supplémentaires, les forfaits-jours... beaucoup plus systématiques qu'avant). Enfin, la CFDT rappelle que le contentieux juridique né de l'établissement de ces barèmes est toujours en cours.

Sur les accords de performance collective

Dans leur phase d'installation, les accords de performance collective (APC) avec quelques centaines d'accords négociés (809 au 1^{er} juillet 2021) ont été l'objet de dérives dénoncées

par les organisations syndicales notamment au sein du comité d'évaluation des ordonnances. À titre d'exemple, on peut citer le cas d'une action concertée d'entreprises au sein d'une branche professionnelle, sous l'impulsion d'un syndicat patronal, pour contourner les dispositions de la convention collective. Dans d'autres situations, on a déploré un manque de transparence patent : les négociateurs syndicaux n'ont pas été informés qu'ils négociaient un APC avec des conséquences importantes y compris sur les contrats de travail individuels. Bien souvent, les informations qui président à la négociation d'un APC sont trop parcellaires et nuisent à un bon dialogue sur la problématique abordée. On dénote également que les deux tiers des accords se font à durée indéterminée ce qui est antinomique d'une négociation permettant à l'entreprise de faire face à une difficulté passagère. En faisant ainsi référence à une durée indéterminée, ces accords répondent à une problématique structurelle par un moins disant social, bien loin de l'idée « d'une performance collective ». Malgré ces dérives, les APC offrent une possibilité d'adaptation de l'entreprise à des problématiques passagères et ainsi dans certains cas permettent d'éviter des licenciements ou d'autres types de ruptures. Cependant dans les conditions actuelles, les partenaires sociaux ne peuvent avoir des échanges loyaux et transparents sur les difficultés à surmonter et ainsi trouver des accords équilibrés à durée déterminée. Une étude sur les négociations d'APC engagées sans que celles-ci débouchent sur un accord pourrait permettre de mieux cerner les freins à ce dispositif.

Sur les accords de rupture conventionnelle collective

Les 361 accords de RCC validés par l'administration ne prévoient pas, dans leur très grande majorité de consultation du CSE. Dans la pratique, si les accords ne prévoient pas cette consultation, celle-ci n'est pas effective. Or, les membres de la commission santé, sécurité et conditions de travail et le CSE, devraient être systématiquement associés afin d'être consultés, avec recours à un expert financé à 100 % par l'employeur sur l'impact de l'accord RCC (comme celui de l'accord APC) sur les conditions et l'organisation du travail des salariés qui restent. Il ne s'agit pas là de demander le simple respect de la loi mais de permettre la prise en compte effective de l'intensification du travail qui résulte très souvent d'une suppression de postes.

Comme le souligne le rapport : « à ce stade, il n'est pas possible de mesurer un éventuel effet d'éviction des seniors ». Celui-ci est donc loin d'être exclu. Seul un suivi ultérieur effectif des accords RCC permettra de déterminer si cet usage existe et à quel niveau.

Conclusion

L'objectif initial des ordonnances qui visait à recentrer et rendre plus efficace le dialogue social au niveau des entreprises afin de mieux prendre en compte les situations particulières de chacune d'elles est, pour la CFDT, un objectif tout à fait pertinent.

Malheureusement, la manière dont cette réforme a été pensée et construite ne permet pas d'atteindre cet objectif. Comment d'ailleurs croire que l'on puisse à la fois renforcer le dialogue social dans l'entreprise et baisser les moyens d'action des représentants des salariés ? La loi telle qu'elle est conçue provoque une « asymétrie » du fait de dispositions supplétives bien trop basses pour provoquer au sein des entreprises un réel échange et une négociation sur la manière et les moyens de conduire un dialogue social de qualité. Au lieu de cela, de très nombreuses entreprises qui voient la représentation du personnel comme une contrainte et une source de coûts ont profité de cette loi pour se mettre au minimum légal et ainsi réduire le dialogue social à sa portion congrue. Comme l'a très bien exprimé un chef d'entreprise : « vous avez eu 1982 (lois Auroux), nous avons eu 2017 (ordonnances Macron) ».

Il faut absolument que notre pays dépasse cette approche « cour de récréation » pour comprendre que le dialogue social peut être une vraie chance pour l'entreprise à la condition que les protagonistes aient du respect mutuel, des moyens d'agir et des pouvoirs rééquilibrés. L'entreprise n'est pas la propriété unique des actionnaires et de leurs représentants, c'est également celle des salariés qui par l'apport de leurs compétences et de leur travail, lui permet de prospérer dans une optique économique sociale et environnementale. C'est pour aller dans ce sens que la CFDT propose une série d'aménagements, qu'elle a d'ailleurs adressée au gouvernement. Mais la CFDT revendique également un système de « co-détermination à la française », faisant une vraie place aux salariés dans l'élaboration et la conduite de la stratégie de l'entreprise, pour renforcer la pérennité des entreprises et améliorer leur compétitivité.

Paris le 30 novembre 2021

Contribution de la CFE-CGC



Les ordonnances travail viennent de fêter leur 4 ans, nous commençons donc à avoir suffisamment de recul pour apprécier leur mise en œuvre.

Aujourd'hui nous pouvons constater que les CSE se sont mis en place de manière progressive, pour atteindre près de 90 000 CSE. La CFE-CGC regrette toutefois que beaucoup d'employeurs aient attendu le dernier moment pour faire la transition entre comité d'entreprise et CSE. Ces négociations ont été souvent ouvertes dans l'urgence, ce qui sous-entend une pression énorme avec le risque de voir le délai transitoire de deux ans être dépassé et donc de voir la légitimité des anciennes instances représentatives du personnel tomber sans avoir mis en place de CSE. Dans certains cas, face à des employeurs peu enclins à ouvrir une négociation, nous avons été obligés de brandir la menace du délit d'entrave afin de pouvoir engager des négociations sur le sujet.

Au-delà de cette constatation quantitative, il est nécessaire d'avoir une approche beaucoup qualitative des effets de cette réforme.

Pour la CFE-CGC, les études diligentées par le comité d'évaluation, nous permettent de constater des effets négatifs de la réforme sur la qualité du dialogue social notamment au niveau des entreprises. Ces effets étaient déjà perceptibles dès les premiers bilans de la mise en œuvre de cette réforme et se sont confirmés par la suite.

Dès le début des négociations de mise en place des CSE, la CFE-CGC a dénoncé le prisme pris par certains employeurs de ne concevoir le CSE que par la recherche d'économie. Dès 2020, nous dénonçons :

- l'absence de diagnostic partagé sur le fonctionnement d'ensemble du dialogue social et de la négociation dans l'entreprise ;
- la focalisation sur les moyens de ces nouvelles instances, la diminution du nombre d'élus ou d'heures de délégation ;
- les inquiétudes sur le devenir des anciens élus ;
- le choix du périmètre des CSE et de leur centralisation dans les entreprises multi-établissements, qui a comme corollaire l'enjeu de proximité et de désignation de représentants locaux.

À cela, il faut aussi ajouter la problématique de la transversalité et de la complexité des sujets abordés en CSE. Les missions du CSE étant étendues à celle du comité d'entreprise et du CHSCT, l' élu doit devenir un spécialiste dans une multitude de domaines. Ainsi il doit maîtriser :

- les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise, notamment sur :
 - les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs,
 - la modification de son organisation économique ou juridique,
 - la durée du travail ou les conditions d'emploi, de travail et de formation professionnelle,
 - l'introduction de nouvelles technologies, l'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail,
 - les mesures prises en vue de faciliter la mise, la remise ou le maintien au travail des accidentés du travail, des invalides de guerre, des invalides civils, des personnes atteintes de maladies chroniques évolutives et des travailleurs handicapés, notamment sur l'aménagement des postes de travail.
- les questions spécifiques dans les domaines de la santé, de la sécurité et des conditions de travail :
 - l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les travailleurs, ainsi que des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail,
 - faciliter l'accès des femmes à tous les emplois, à la résolution des problèmes liés à la maternité, l'adaptation et à l'aménagement des postes de travail afin de faciliter l'accès et le maintien des personnes handicapées à tous les emplois au cours de leur vie professionnelle,
 - susciter toute initiative qu'il estime utile et proposer notamment des actions de prévention du harcèlement moral, du harcèlement sexuel et des agissements sexistes. Le refus de l'employeur doit être motivé.
- et enfin les questions relatives à la gestion de toutes les activités sociales et culturelles établies dans l'entreprise.

On peut donc résumer l'installation des CSE par le mantra « faire beaucoup plus avec beaucoup moins » ! Beaucoup plus de sujets avec moins d'élus et moins de moyens.

Or, cette charge de travail peut devenir très vite ingérable et bien souvent, avec la diminution du nombre d'heures de délégation, les élus sont amenés à délaisser certains sujets. Cette problématique est prégnante à la fois pour les organisations syndicales mais également pour les employeurs. Comme l'indique l'étude Syndex de 2018 le déficit d'expertise liés à la complexité des sujets et au manque de temps de préparation abouti au risque « de se retrouver avec des représentants moins préparés.... C'est un vrai sujet pour nous aussi (employeurs) ».

Pour lutter contre le manque de temps de préparation des dossiers et permettre d'aborder plus facilement des sujets complexes, la formation des élus est la solution la plus efficace. Les élus ont la nécessité, voire l'obligation de fait, de se « professionnaliser ». Cette professionnalisation des élus s'organise avec le soutien de leur syndicat. Ainsi la CFE-CGC met en place régulièrement des sessions de formation ou de la documentation afin de « professionnaliser » ces militants. On est en présence d'une situation inextricable : se former demande du temps, mais ce temps a été réduit ...

Cette réforme a aussi des effets néfastes à plus long terme sur l'attractivité du mandat (charge de travail trop lourde pour le titulaire) et créera des difficultés de renouvellement des élus.

De plus si l'élu anticipe son remplacement et trouve un potentiel remplaçant, la suppression des suppléants ne permet plus de préparer « la succession » de l'élu avec une montée en compétences progressive du remplaçant.

Pour la CFE-CGC, notre constat des conséquences de la réforme est bien sombre. *In fine*, l'ensemble des réformes prises dans le cadre des ordonnances Macron ont abouti à une dégradation du dialogue social dans l'entreprise.

Cette dégradation du dialogue social est également flagrante dans le cadre des APC. En effet, on constate la volonté de certains employeurs de vouloir utiliser cet accord dans le seul but de déroger en totalité aux dispositions conventionnelles de branche. Nous assistons à un détournement de ce type d'accord. Cette situation amplifie et justifie la méfiance que l'on peut avoir sur ces accords qui ne répondent pas toujours à leur objectif originel.

Pour la CFE-CGC, les ordonnances devaient simplifier et renforcer le dialogue économique et social des acteurs. Il est indéniable qu'elles ont échoué. Le dialogue social n'a été ni simplifié, ni renforcé mais bien au contraire !

Pour les prochaines études du comité d'évaluation, nous constatons une explosion des accords négociés par des salariés non syndiqués qui ne bénéficient que très rarement d'une formation ou d'un accompagnement pour une organisation syndicale. Il serait alors intéressant de mener une étude qualitative sur le contenu de ces accords. Mais l'exercice peut paraître difficile, comment définir les critères d'un bon accord ?

C'est pourquoi la CFE-CGC propose de lancer une étude sur les éléments facilitant l'exercice des différents mandats élus ou désignés. Cette étude pourrait porter sur le niveau d'accès et la qualité des systèmes de formation accessibles, d'informations techniques et juridiques... Des analyses suivant le type de mandat, la taille des entreprises et l'appartenance ou non à une organisation syndicale permettraient d'apporter des éléments pour juger du niveau de pratique du dialogue social en prenant en compte la capacité à monter en compétences.

Le 29 novembre 2021

Contribution de la CFTC



La CFTC tient en premier lieu à saluer le travail réalisé par le comité d'évaluation des ordonnances depuis sa mise en place. La qualité des échanges et des débats ainsi que les éléments d'analyse et d'expertise apportés tant par les membres du comité que les auditions de personnes qualifiées, permettent de nourrir les réflexions et d'alimenter les pistes de travail de manière efficiente.

Plus de quatre ans après l'adoption des ordonnances, l'analyse qualitative et les pistes d'amélioration et d'ajustement devront désormais être nos principaux objectifs pour la suite des travaux de ce comité qui doit être pérennisé.

La CFTC souhaite par cette contribution apporter les éléments qu'elle a pu constater grâce aux retours d'expériences de ses mandatés en entreprise et dans les branches professionnelles.

La mise en place des CSE

Concernant le déploiement des CSE, la crise sanitaire a mis en avant de manière flagrante les faiblesses des ordonnances, faiblesses qui avaient déjà été relevées avant la crise.

Cette réforme visait pourtant à améliorer le dialogue social de proximité en faisant la part belle à la négociation d'entreprise pour aller au plus près des salariés. Ce qui s'est passé est, en réalité, tout l'inverse pour la mise en place des CSE où la centralisation des instances de représentation du personnel au détriment du dialogue social de proximité est le constat le plus marqué. Les CSE d'établissement (quand ils existent, la plupart des entreprises ont choisi de mettre en place un CSE unique) se sont retrouvés affaiblis par rapport au CSE central de l'entreprise, notamment avec la remontée vers le siège des compétences économiques et stratégiques. En réduisant le nombre d'instances et de mandats, le dialogue social de proximité a été fortement affaibli. Si l'objectif de la réforme était la rationalisation, elle poursuivait aussi un objectif d'efficience du dialogue social qui aujourd'hui, n'est pas rempli. Il faut ajouter à cela, le fait qu'en termes de moyens des instances, les entreprises ont, là aussi opté, pour le minimum légal, le dialogue social est, dans la vision d'une grande majorité d'entre elles, un coût à rationaliser. Peu de représentants de proximité ont été mis en place et la disparition des CHSCT a eu des conséquences sur la manière dont les sujets de santé et sécurité au travail sont abordés dans le CSE, faute d'une instance dédiée. Les multiples compétences nécessaires et multiples sujets traités par le CSE, font qu'il est difficile pour les élus de donner à chacun des sujets relevant de son champ de compétences le temps et l'expertise nécessaire pour mener à bien l'ensemble des missions. Cette tendance va s'accroître avec les nouvelles prérogatives ajoutées au CSE.

depuis 2017 (réfèrent handicap, réfèrent harcèlement, réfèrent Covid, nouvelles compétences sur les questions environnementales.)

Nos élus se demandent comment remplir correctement toutes leurs missions sans moyens suffisants. **Les ordonnances travail offraient une belle opportunité de créer un dialogue social sur mesure adapté aux besoins de chaque entreprise. C'est au final un rendez-vous manqué tant pour les représentants des salariés que pour les directions d'entreprise faute d'avoir pu mettre en place un CSE sur mesure dans chaque entreprise.** Nous devons tirer les enseignements de cette première mise en place des CSE, à la lumière des insuffisances accentuées par la crise du Covid-19, pour procéder aux ajustements indispensables lors de leur renouvellement – qui a déjà commencé.

La négociation sans présence syndicale

Les possibilités de négociation dérogatoire à la branche ont été considérablement élargies y compris pour les entreprises de moins de 50 salariés, pour qui la convention collective de la branche constitue un socle commun de garanties sociales autres que celles de la législation sociale. À ce titre, nous avons donc été très favorables à l'insertion des dispositions spécifiques aux entreprises de moins de 50 salariés comme condition préalable à l'extension des accords de branche. La production de normes en entreprise doit relever d'acteurs formés au dialogue social tels que les délégués syndicaux ou, à tout le moins, les représentants du personnel. Les risques de dérives sont importants, il est donc nécessaire de s'assurer de la qualité des accords signés dans les entreprises de moins de 50 salariés. **En effet, le nombre d'accords conclus dans ces entreprises ne cesse de progresser.** Cela permet certes la mise en place d'un dialogue social plus formel dans ces entreprises mais avec un risque de dérégulation sociale important. Il est aussi avéré que les petites entreprises se saisissent du dispositif des accords de performance collective. Plus d'un tiers des accords conclus le sont dans des entreprises de moins de 50 salariés. Ces accords permettent de déroger à la fois à la branche, au contrat de travail mais aussi à toutes les clauses contraires présentes dans les autres accords en vigueur dans l'entreprise. Ces accords peuvent donc être un outil de dérégulation massive, si aucun garde-fous - tels que la clause de retour à meilleure fortune, ou la garantie d'emploi - n'est apporté. Or ces dernières font défaut en l'état actuel des textes alors même que le recours aux APC s'est accéléré depuis la crise du Covid-19. **Il est donc nécessaire de sécuriser les droits des salariés dans ce dispositif en faisant évoluer le cadre légal afin qu'il soit plus protecteur.**

Le renforcement du rôle de la branche

La CFTC a toujours revendiqué le maintien d'un juste équilibre entre l'entreprise et la branche afin que cette dernière conserve son rôle de régulateur économique pour les

entreprises et de protecteur des garanties sociales pour les salariés, concernant notamment les rémunérations minimales. Soucieuse de la maintenir dans ce rôle pivot, nous avons toujours rappelé l'importance de laisser à la branche la possibilité de déterminer la structuration de la rémunération minimale (SMH) – cette dernière incluant les salaires mais aussi des compléments de salaires, tels que les primes, qui font la politique salariale de chaque branche. Aucune définition, ni de contenu de ces SMH ne figure dans la loi, ce qui est logique puisque chaque branche a ses propres usages et pratiques en la matière. **La décision rendue par le conseil le Conseil d'État en date du 7 octobre 2021, nous a confortés dans notre vision de la branche** puisque les juges ont décidé qu'en l'absence d'une définition des SMH par le code du travail, il ne revenait pas au ministère du Travail ou ses services d'apporter une définition, limitant le SMH au salaire de base. Le législateur a en effet choisi de laisser cette prérogative aux partenaires sociaux des branches. Cette décision apporte un éclairage sur une divergence d'interprétation qui existait entre les partenaires sociaux et la Direction générale du Travail sur la notion de SMH introduite par les ordonnances.

Les effets du barème prud'homal

Les ordonnances ont instauré un barème aux prud'hommes qui permet à l'employeur de connaître à l'avance l'ampleur des indemnités qu'il sera susceptible de verser au salarié. L'objectif principal de la réforme était de donner de la prévisibilité à l'aléa juridique que constitue un contentieux aux prud'hommes et lever les freins à l'embauche. On constate bien une baisse constante du nombre de contentieux amorcée bien avant les ordonnances depuis le succès des ruptures conventionnelles individuelles, en réalité. Néanmoins cette baisse du taux de contentieux s'est accentuée de 2017 à 2020, de l'ordre de 15 %. La baisse du contentieux est particulièrement marquée pour les ouvriers et employés et pour les salariés ayant moins de cinq ans d'ancienneté. Pour ces salariés, l'intérêt de recourir aux prudhommes est moindre car les indemnités sont faibles au regard de la longueur et de la complexité de la procédure créant donc un renoncement. **Le profil type du requérant prud'hommes est désormais un salarié ayant une ancienneté conséquente, accompagnée ou non d'un haut salaire**, d'où le constat de gentrification des prudhommes qui apparaît dans plusieurs études y compris parmi les auditions faites par le comité d'évaluation des ordonnances. Cette conséquence, bien que prévisible, ne faisait pas partie des objectifs poursuivis par le gouvernement. **Aussi il conviendra de mener, dans le cadre de ce comité, des travaux permettant d'évaluer dans quelle mesure le barème n'est pas un obstacle dans le droit à chacun d'avoir un réel accès à la justice.**

Nous constatons à ce stade, que nous commençons à rentrer dans une phase d'évaluation qualitative des ordonnances qui nécessitent le maintien des travaux du comité d'évaluation. En effet, les premières années ont été marquées par une longue phase d'appropriation des nouveaux dispositifs tant par les partenaires sociaux que par les entreprises, qui n'a pas permis d'apprécier pleinement les effets et l'impact des ordonnances.

Contribution de FO¹



À titre introductif, FO tient à souligner que les parties descriptives du rapport relatent assez bien les différentes études qui nous ont été présentées en séances. Toutefois, nous constatons parfois, et en particulier sur certains thèmes tels que les IRP ou les APC, que le rapport comporte quelques phrases d'analyse (n'engageant que leurs rédacteurs) qui ne correspondent pas à l'esprit des études présentées. Aussi, nous relevons que certaines formulations, parce que sorties de leur contexte, sont susceptibles d'éloigner le lecteur de la réalité de terrain.

Le CSE

Quatre ans après la mise en place des premiers CSE, les représentants du personnel sont nombreux à témoigner d'une forte réduction de leurs moyens et d'une dégradation générale du dialogue social. Nos craintes, exprimées dès la publication des ordonnances, sont donc plus que jamais fondées et d'actualité.

Les difficultés dont les élus nous font part et que la crise sanitaire a contribué à révéler se focalisent surtout autour de deux axes, conséquences directes de la centralisation induite par les ordonnances de 2017.

L'élargissement toujours plus important des champs de compétences de l'instance unique

Sans revenir sur tous les écueils dont elle a déjà fait état dans de précédentes contributions, FO craint que les nouvelles compétences attribuées aux élus (par exemple sur l'environnement) n'aggravent les difficultés de fonctionnement qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat, faute de moyens associés, qui plus est dans un contexte de réduction drastique de ces moyens initiée par les ordonnances.

L'éloignement des IRP vis-à-vis des salariés qu'elles représentent

La pratique nous montre combien l'éloignement des représentants du personnel des salariés qui les ont élus contribue à rendre l'exercice du mandat difficile, faute, une nouvelle fois, de moyens adéquats (comme, par exemple, un espace numérique dédié sur le site de l'entreprise et un accès aux adresses électroniques professionnelles des

¹ Secteur de la négociation collective et des rémunérations.

salariés, sans devoir pour cela obtenir l'accord de l'employeur). La crise sanitaire en a, une fois de plus, été le révélateur.

Les représentants de proximité, pourtant présentés par les pouvoirs publics comme susceptibles d'assurer le maintien du lien entre salariés et IRP au plus proche du terrain, ne peuvent remplir cet office, faute d'accords collectifs les instituant. Et, quand ils existent, on constate que seulement 60 % des accords ont mis en place des représentants de proximité sur un périmètre plus restreint que celui du CSE. Cela signifie donc que, dans 40 % des cas, la volonté n'a pas été de créer plus de proximité de terrain.

Enfin, pour mener à bien les missions qui lui sont allouées, cette nouvelle « instance », avait besoin de moyens suffisants et de liens avec les autres IRP. Or, on constate que, le plus souvent, ils ne disposent pas de moyens autres que des heures de délégation (pas de local, pas de formation, pas de moyens de communication) et que leur capacité d'action varie également selon qu'ils sont aussi élus CSE ou simplement désignés.

Le conseil d'entreprise

En dépit de la forte incitation à la rationalisation et à la fusion des instances représentatives du personnel, le conseil d'entreprise n'a pas rencontré le succès escompté par le gouvernement et pour cause.

Il s'agit ni plus ni moins d'un dispositif visant à affaiblir le rôle des organisations syndicales en les privant de leurs prérogatives en matière de négociation collective. À ce jour, sa mise en place nécessite un accord collectif majoritaire à plus de 50 %. Cela signifie qu'il faut que les organisations syndicales renoncent elles-mêmes à leurs prérogatives...

La contrepartie à ce renoncement résiderait dans un droit de véto du conseil d'entreprise (avis conforme) dont l'étendue est à définir par accord, avec la formation professionnelle comme thème obligatoire.

FO n'est pas sensible à cet argument, déniait le progrès que présenterait du point de vue des salariés tout système s'apparentant à de la cogestion directe ou indirecte et donc de la co-responsabilité, alors même qu'ils n'auront jamais le pouvoir de direction et que les salariés sont soumis au lien de subordination. À chacun son rôle.

Par ailleurs, dans les rares accords conclus en la matière, quasiment aucun n'a osé aller plus loin que la formation professionnelle – qui, rappelons-le, est obligatoire – pour l'avis conforme.

Une étude présentée dans le cadre du comité d'évaluation, a par ailleurs conclu que le passage en conseil d'entreprise n'avait pas eu pour effet de développer la négociation collective.

Ce sont surtout les petites entreprises qui pourraient être tentées par ce dispositif en le détournant – justement – de la raison de sa mise en place ; en leur sein, le délégué syndical unique peut y voir un moyen d'accroître le nombre de personnes composant sa délégation, pour faire face à l'employeur pendant les négociations. Ce qui en réalité pose davantage la question des moyens que de la nécessité d'un changement d'instance.

FO s'inquiète surtout des conclusions qui pourraient être tirées de l'échec de ce dispositif. L'État va-t-il renoncer, ou au contraire l'imposer à l'avenir, dans la continuité des réformes visant à entraver les prérogatives des organisations syndicales ?

Dans le même ordre d'idée, le monopole syndical pourrait être remis en cause en matière de présentation des candidats au premier tour des élections professionnelles.

Alors que si ce dispositif ne fonctionne pas, c'est parce qu'il ne répond tout simplement pas à une demande des interlocuteurs sociaux...

La décentralisation des négociations

Depuis 2004, les dérogations aux accords de branche par accord d'entreprise étaient possibles en l'absence de clause de verrou des branches. Cependant, dans les faits, rares étaient les entreprises à déroger aux accords de branche, tout simplement parce que ce n'était pas dans la culture du dialogue social français, et que la branche a toujours servi de cadre de référence, et surtout de régulateur de la concurrence.

Les réformes successives des dernières années, et tout particulièrement les ordonnances travail, ont mis l'accent sur la décentralisation des négociations. Il a fallu faire face à ce nouvel ordonnancement en trois blocs, entre accords de branches et accords d'entreprises.

Alors que les « salaires minima » de la loi de 2004 ont été remplacés par la nouvelle notion de « salaires minima hiérarchiques », les branches ont maintenu leur façon de négocier sur ce thème, et se sont heurtées à une administration du Travail arc-boutée sur une interprétation très restrictive de cette notion, la limitant au salaire de base. S'en sont suivis des retards considérables dans l'extension des accords salaires, accompagnés de multiples réserves et exclusions au moment de l'extension.

Du fait du silence de la loi sur cette notion, à l'unanimité, les interlocuteurs sociaux ont demandé que chaque branche puisse la définir, dans le respect de la liberté contractuelle. Face au refus du ministère du Travail, une série de contentieux a été initiée.

Le Conseil d'État vient de trancher, dans un arrêt du 7 octobre 2021 :

« il est loisible à la convention de branche, d'une part, de définir les salaires minima hiérarchiques et, le cas échéant à ce titre de prévoir qu'ils valent soit pour les seuls salaires de base des salariés, soit pour leurs rémunérations effectives résultant de

leurs salaires de base et de certains compléments de salaire, d'autre part, d'en fixer le montant par niveau hiérarchique. »

Cependant, FO soutenait le respect du montant et de la structure des minima hiérarchiques définis par la branche, et regrette que le Conseil d'Etat ait retenu la position patronale qui consiste à ne sécuriser que le montant et non pas la structure des minima.

Sur les observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation (ODDS)

D'après les retours de terrain faisant suite à un sondage interne que FO a mené et qui a eu le mérite de nous transmettre des réponses « sans filtre », même si l'activité des ODDS est très disparate d'un territoire à l'autre, nombreux sont ceux qui ont témoigné d'un fort absentéisme lors des réunions, toutes organisations confondues.

La question des moyens des membres reste posée. Aucun temps n'est alloué pour la participation aux réunions, ni aucune prise en charge financière des éventuels frais, ce qui peut constituer un frein à la participation aux réunions. Par conséquent, une grande part des membres des ODDS sont issus de grandes entreprises, de façon à bénéficier d'un détachement ou de crédits d'heures, alors que la cible de cet observatoire reste les entreprises de moins de 50 salariés.

Les principales actions menées par ces ODDS, pour ceux qui se réunissent, résident dans l'organisation de colloques, séminaires, webinaires, élaborations de guides, etc. En revanche, très peu de temps est consacré à l'analyse concrète d'accords conclus dans les entreprises de moins de 50 salariés, pour ne pas dire qu'aucun accord ne fait l'objet d'une analyse.

La grande majorité des représentants FO dans ces instances s'interroge donc légitimement sur l'utilité de cette instance.

Sur l'accord de performance collective (APC)

Face la négociation de ce type d'accord, il est primordial d'imposer à l'employeur d'être le plus transparent possible et de fournir l'ensemble des informations nécessaires à la bonne compréhension de la situation économique de l'entreprise, à défaut nous considérons que la négociation n'est pas menée loyalement. Pour FO, ce point devrait figurer expressément dans la loi.

Nous constatons que la grande majorité des accords conclus l'a été sous la menace de la perte d'emploi et que leur contenu s'avère totalement déséquilibré. C'est pourquoi il est primordial que les contreparties soient à la hauteur de celles qui pourraient exister dans le

cadre d'un PSE. Les dirigeants devraient s'engager à fournir des efforts proportionnés à ceux imposés aux salariés. Des clauses de retour à meilleure fortune devraient systématiquement être prévues et exigées.

FO considère que l'APC ne peut avoir pour finalité la réduction des effectifs et être utilisé pour contourner la réglementation sur les licenciements économiques collectifs. Ce point devrait figurer expressément dans la loi. L'objectif des APC doit impérativement être strictement circonscrit aux nécessités de fonctionnement de l'entreprise ou à la préservation ou au développement de l'emploi, mais non viser à provoquer des refus de modifications contractuelles.

Au lieu de prévoir expressément des mesures spécifiques d'accompagnement ou de reclassement, la loi de ratification précise que les accords de compétitivité peuvent (facultatif) prévoir les modalités d'accompagnement des salariés, ainsi que l'abondement du CPF au-delà du montant minimal de 100 heures (montant minimum de 3 000 euros dorénavant). Pour l'heure, ces mesures d'accompagnement sont indigentes.

Alors que les stipulations de l'accord peuvent se substituer de plein droit aux clauses contraires et incompatibles du contrat de travail, y compris en matière de rémunération, de durée du travail et de mobilité professionnelle ou géographique interne à l'entreprise, il est primordial que la loi limite cette possibilité à la durée d'application de l'accord. Lorsque l'APC est à durée indéterminée, la loi devrait prévoir que l'accord du salarié doit être renouvelé systématiquement.

Sur le barème des indemnités prud'homales

Concernant l'application du barème des indemnités prud'homales, il est incontestable que pour un salarié dont l'ancienneté dans l'entreprise est réduite, saisir le CPH ne présente plus aucun intérêt financier. Pour cette raison, FO reste convaincue que l'activité des conseils diminuera en conséquence.

Pour autant, de plus en plus de cours d'appel considèrent qu'il convient d'écarter l'application de ce barème lorsque celui-ci ne permet pas l'indemnisation intégrale du préjudice subi par le salarié. Autrement dit, pour juger de la conventionnalité du barème français au regard de l'article 10 de la convention n° 158 de l'OIT, le juge tient compte de la situation personnelle du salarié en procédant à une analyse in concreto de la problématique (CA Bourges, 6-11-20, n°19/00585 ; CA Reims, 25-9-19, n° 19/00003).

Par conséquent, FO revendique que le principe d'une appréciation in concreto soit inscrit, d'ores et déjà, dans la loi, sans attendre une décision de la Cour de cassation ou du CEDS.

Contribution du MEDEF



Les ordonnances du 22 septembre 2017 dites « ordonnances travail » ont été adoptées afin de donner plus de liberté et de sécurité aux acteurs du dialogue social et économique.

Les trois objectifs majeurs de cette réforme étaient de :

- « définir la nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche et élargir de façon sécurisée le champ de la négociation collective » ;
- « simplifier et renforcer le dialogue économique et social des acteurs, notamment au travers d'une refonte du paysage des institutions représentatives du personnel, plus en phase avec la réalité des entreprises et les enjeux de transformation dont elles ont à débattre » ;
- « rendre les règles régissant la relation de travail plus prévisibles et plus sécurisantes pour l'employeur comme pour les salariés ».

Quatre ans après l'adoption de ces ordonnances, dans un contexte fortement impacté par la crise du Covid, le rapport 2021 du comité d'évaluation des ordonnances propose des éléments d'analyse et d'appréciation sur le suivi de la mise en œuvre de ses dispositions.

Ce rapport dresse un panorama nécessairement partiel des premiers effets de la mise en œuvre des dispositions prévues par les ordonnances, la première partie étant consacrée à la création du comité social et économique (CSE) et à la refonte des règles relatives à la négociation collective, la seconde partie à l'analyse des accords relatifs à la gestion de l'emploi (APC et RCC) et des mesures visant à agir sur les embauches et le licenciement, avec un focus sur le barème d'indemnité des licenciements sans cause réelle et sérieuse.

S'agissant en particulier des mesures relatives au CSE ainsi qu'à la négociation collective, le rapport propose une évaluation non seulement quantitative mais qualitative de leur mise en œuvre, basée en grande partie sur des remontées des représentants du personnel.

Ainsi, il nous semble important de souligner les limites de l'exercice d'évaluation qualitative des ordonnances qui nécessitent de l'appréhender avec prudence pour plusieurs raisons :

- l'évaluation des ordonnances s'appuie sur des témoignages nécessairement subjectifs des acteurs sociaux concernés par leur mise en œuvre (employeurs, représentants du personnel, etc.) qui peuvent avoir des préjugés négatifs ou de réelles préventions contre les réformes issues des ordonnances travail. Il peut en résulter un jugement biaisé sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi ;
- s'agissant des relations de travail et du dialogue social dont le fonctionnement et l'organisation reposent sur des facteurs humains, économiques et politiques dont les effets sont compliqués à appréhender et à mesurer par nature, il est difficile d'établir des

corrélations incontestables entre l'entrée en vigueur des ordonnances et l'évolution du dialogue social au niveau des branches professionnelles ou dans les entreprises ;

- le contexte sanitaire a pu fortement perturber la mise en œuvre des réformes et rendre encore plus difficile le travail d'évaluation des ordonnances ;
- à ce stade et s'agissant de mesures dont les effets sont pour certains attendus sur le moyen ou long terme, il n'est pas possible d'apprécier les effets globaux des ordonnances travail sur le dialogue social et, d'une manière générale, le fonctionnement du marché du travail.

Nonobstant ces précautions, le travail réalisé depuis quatre ans permet de mettre en lumière des tendances et enseignements positifs sur les évolutions en cours.

À ce stade, en effet, la plupart des objectifs poursuivis dans le cadre de cette réforme ont été atteints ou sont en bonne voie de l'être :

- **S'agissant du dialogue social et économique**, l'étude d'impact du projet de loi d'habilitation des ordonnances précisait que l'objectif poursuivi par ces textes était la mise en place d'une organisation du dialogue social dans l'entreprise permettant le renforcement des prérogatives des représentants du personnel par la fusion des trois institutions représentatives du personnel et de donner une vision plus globale des enjeux stratégiques de l'entreprise aux représentants des salariés.

Il ressort du rapport que le cadre juridique institué par les ordonnances permet d'y répondre.

La fusion des trois instances (CE, DP et CHSCT) en une instance unique CSE doit permettre de favoriser un dialogue social plus riche et efficace en entreprise. En effet, les représentants du personnel disposent désormais d'une vision transversale et stratégique des sujets traités au CSE. Le cadre juridique permet en outre une rationalisation du fonctionnement du CSE (meilleure maîtrise du nombre de réunions, décloisonnement des sujets et une simplification du fonctionnement de l'instance).

Les nouvelles dispositions issues des ordonnances travail offrent une certaine liberté aux acteurs du dialogue social en entreprise pour adapter les règles de fonctionnement de l'instance, concernant notamment l'articulation des commissions et du CSE. Cette latitude permise par les textes nécessite cependant que les acteurs du dialogue social prennent pleinement connaissance et possession des dispositions de la loi.

- **S'agissant de la réforme de la négociation collective**, les textes avaient essentiellement pour objectif de favoriser la conclusion d'accords collectifs dans les entreprises.

La réforme a contribué au renforcement de la négociation collective au niveau le plus approprié qui est celui de l'entreprise. À cet égard, le MEDEF constate que ce fort

dynamisme en matière de négociation collective a permis l'adaptation des règles applicables aux relations de travail en fonction des organisations propres de chaque entreprise (aménagement du temps de travail, télétravail, qualité de vie au travail, etc.).

- **S'agissant des mesures d'ajustement de l'emploi**, l'objectif visé par la création de l'accord de performance collective (APC), à savoir répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou préserver et développer l'emploi, semble atteint. Les APC ont permis aux entreprises d'adapter les conditions d'emploi pour faire face aux incertitudes de la crise sanitaire. Son succès s'explique en partie par sa simplicité et sa finalité bien comprise et respectée à ce stade par les entreprises.

L'objectif de la création des ruptures conventionnelles collectives était d'encourager la négociation d'accords dans un cadre sécurisé juridiquement, pour permettre aux entreprises de se réorganiser et d'adapter leurs effectifs sur la base de départs volontaires. Il a également fait partie des outils mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire, offrant aux entreprises les moyens de réussir avec souplesse et facilité leurs projets de restructuration.

La mise en place du barème des indemnités des licenciements sans cause réelle et sérieuse avait pour objectif de lever les freins au recrutement, en sécurisant pour les entreprises les ruptures de contrat de travail. Il s'avère que son application a produit des effets positifs au regard du contexte économique dans lequel il s'inscrit. De surcroît, il apparaît que ce dispositif n'a pas contribué à augmenter le nombre de ruptures de contrat de travail dans les entreprises.

Compte tenu de ces éléments, il convient de poursuivre sur le long terme le travail d'évaluation des ordonnances avec toute la prudence qui s'impose avant d'envisager de tirer des conclusions des rapports publiés, voire d'imaginer de nouvelles réformes législatives ou réglementaires.

Ainsi, il est nécessaire de laisser aux acteurs sociaux le temps de comprendre, d'intégrer la nouvelle réglementation et de renoncer aux pratiques et aux habitudes, aux réflexes acquis au fil du temps sous l'empire des anciennes lois, en les accompagnant si besoin.

Enfin, il convient de veiller à ce que toute évaluation qualitative soit menée de façon équilibrée, tenant compte des points de vue de l'ensemble des acteurs (chefs d'entreprise et dirigeants, représentants du personnel, et salariés).

Le 7 décembre 2021

Contribution de l'U2P¹



Du point de vue de l'U2P, les ordonnances travail ont mis à disposition des chefs d'entreprise de proximité des outils leur permettant de formaliser, quand cela est nécessaire, le dialogue social au sein de leur entreprise tout en prenant en compte leurs spécificités.

Tout d'abord, le rôle des branches professionnelles, indispensables aux TPE, a été conforté. Les branches professionnelles sont en mesure d'exercer pleinement leur fonction de régulation économique et sociale tout en permettant aux entreprises de s'adapter notamment à leur environnement économique.

De plus, les accords de branche doivent, pour être étendus, préciser les stipulations spécifiques pour les entreprises de moins de 50 salariés ou, à défaut, en justifier l'absence. À cet égard, si l'intention est louable, il convient de relever que les règles actuelles en matière de validation des accords privent d'effet cette disposition.

En effet, les représentants des TPE-PME, dans un trop grand nombre de cas, ne disposent pas du droit d'opposition car il est uniquement réservé à une ou plusieurs organisations d'employeurs qui représentent plus de 50 % des salariés des entreprises adhérant aux organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives à ce niveau, ce qui évidemment donne un avantage aux représentants des grandes entreprises.

Ce sont donc, *in fine*, les représentants des grandes entreprises qui décident pour le compte des plus petites. Et cette situation risque de s'aggraver avec la restructuration des branches professionnelles.

Or, par souci d'équité, il ne devrait pas être possible, dans une branche professionnelle ou au niveau interprofessionnel, qu'une minorité d'entreprises, quand bien même comprenant plus de 50 % de l'ensemble des salariés des entreprises adhérant aux organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau considéré (branche professionnelle ou interprofession), puisse imposer à la majorité des entreprises ses choix ou sa vision stratégique.

Aussi, par symétrie avec la règle des 8 % (soit du nombre d'entreprises adhérentes, soit du nombre de salariés de ces entreprises) pour être reconnue représentative, l'U2P propose que le droit d'opposition soit également ouvert à la ou aux organisations professionnelles représentant plus de 50 % des entreprises adhérentes aux organisations

¹ Note PB/CG/ n° 21.1086.

professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau considéré (branche professionnelle ou interprofession).

En outre, le seuil de 50 salariés ne permet pas d'appréhender réellement la situation des plus petites entreprises. En effet, c'est dans les entreprises de moins de 20 salariés et surtout dans celles de moins de 11 salariés qu'il n'existe pas de service dédié à la gestion du personnel. C'est pourquoi il semble opportun que le seuil en deçà duquel des dispositions spécifiques doivent être prises soit fixé à 11 salariés.

Par ailleurs, dans certains domaines et en sus du dialogue quotidien et informel entre employeur et salariés, les ordonnances permettent au chef d'entreprise artisanale, commerciale ou libérale, en particulier de moins de 20 salariés, d'adapter certaines règles d'organisation du travail, après consultation des salariés.

L'édition 2020 du bilan de la négociation collective révèle que les entreprises de moins de 11 salariés s'approprient de plus en plus ce dispositif :

« parmi les accords et avenants conclus au niveau des entreprises, 16 390 ont été déposés par des entreprises de moins de 11 salariés, soit une hausse de 18 % depuis 2019. Hors épargne salariale, ce sont 3 920 accords et avenants qui ont été déposés par ces entreprises (+22 % par rapport à 2019). 89 % de ces derniers ont fait l'objet d'une approbation aux deux tiers, un taux en forte hausse depuis 4 ans : +84 points. Par ailleurs, 1 990 accords et avenants conclus hors épargne salariale ont été déposés par des entreprises de 11 à 20 salariés (+18 % sur 1 an), dont 41 % ayant été approuvés. »

Concernant la mise en place du comité social et économique et le fonctionnement de cette nouvelle instance, il paraît indispensable de prendre en compte le contexte exceptionnel de ces deux dernières années pour en faire un bilan très prudent. En effet, si la crise sanitaire a pu, sous certains aspects, intensifier les échanges au sein du CSE, le caractère d'urgence dans lesquels ces derniers se sont tenus a pu avoir un impact sur l'appropriation de cette réforme.

De manière générale, l'U2P considère que faire un bilan des dispositifs favorisant le dialogue social (tels que la ratification des accords à la majorité des deux tiers des salariés, le comité social et économique) nécessite du recul, dans un contexte de stabilité économique ce qui ne caractérise pas vraiment les deux dernières années. En revanche, ces quatre dernières années ont permis d'identifier une ambiguïté qui concerne le rôle des observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation (ODDS) et qui nuit au dialogue social au sein des entreprises de moins de 50 salariés.

Cette ambiguïté résultant probablement de la rédaction de l'article L. 2234-6 du code du travail a pour conséquence d'opposer les ODDS et les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI, CPRIA, CPRPL...). En effet, si les ODDS peuvent être saisis par les organisations syndicales de salariés et d'employeurs de toutes difficultés rencontrées

dans le cadre d'une négociation, et s'ils peuvent apporter leur concours et leur expertise aux entreprises dans le domaine du droit social, pour autant, ils ne peuvent jouer un rôle dans le dialogue social des entreprises, rôle qui est dévolu aux CPRI, CPRIA et CPRPL... par l'article L. 23-113-1 du code du travail. Il convient donc de lever cette ambiguïté en clarifiant le rôle des ODDS pour faciliter le bon fonctionnement de ces deux institutions qui assument des rôles complémentaires en faveur du dialogue social.

Enfin, s'agissant du barème qui encadre le montant de l'indemnité de licenciement sans cause réelle et sérieuse en tenant compte de l'ancienneté du salarié et de la taille de l'entreprise, ses effets doivent être examinés au regard d'une part du poids des CDI parmi l'ensemble des embauches (CDI, CDD et mission d'intérim confondus) et d'autre part du contexte économique. Il convient de rappeler que le barème permet, outre le fait de lever les freins à l'embauche en CDI, d'instaurer davantage d'équité dans le montant des indemnités pour licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Paris, le 3 décembre 2021



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Gladys Caré

Contact presse

Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.