L'ordonnance de 2017 sur le CSE : un affaiblissement de la démocratie sociale en entreprise

Synthèse du rapport

Emmanuelle Chabbert

Frédéric Rey

Pascal Thobois

Novembre 2022

Cette étude a reçu le soutien financier de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) et a été réalisée dans le cadre de l'Agence d'objectifs

Agence d'objectifs

IRES

Avec l'ordonnance du 22 septembre 2017, l'une des principales réformes du premier quinquennat d'Emmanuel Macron visait une « nouvelle organisation du dialogue social et économique en entreprise » pour « favoriser et valoriser les responsabilités syndicales ».

Le « rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance » en précise les ambitions : la réforme ne devait rien de moins que « libérer les énergies et offrir de véritables protections aux salariés » et « favoriser le progrès social et économique » grâce à des « mesures concrètes, pragmatiques et opérationnelles » en faisant « le pari de la confiance et de l'intelligence collective ».

Quatre ans après leur mise en œuvre effective dans les entreprises, qu'en est-il de ces (grandes) ambitions ?

Plusieurs éléments de réponse ont déjà été apporté au fil de l'eau, notamment grâce aux publications du comité d'évaluation des ordonnances et à celles de l'Ires sur le sujet.

L'étude « En quête de dialogue social » s'inscrit dans la continuité de ces évaluations et apporte de précieux compléments. Commandée par la CFDT dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'Ires, elle tire les enseignements d'une enquête quantitative originale et de grande ampleur, complétée par des témoignages qualitatifs réalisés auprès de représentant·e·s du personnel dans les entreprises.

L'enquête de terrain a été menée entre l'été 2021 et le début de l'année 2022. Le volet quantitatif a permis de recueillir 1038 réponses exploitables. Le volet qualitatif approfondit plusieurs axes de réflexion mis en évidence par les résultats statistiques, à partir de 22 entretiens semi-directifs et de l'étude de plusieurs accords d'entreprises de mise en place des CSE.

« En quête de dialogue social » : un dispositif d'étude ambitieux

Après une première série d'entretiens exploratoires (n=9), l'équipe de recherche et les membres du comité de pilotage ont réalisé un questionnaire comportant une centaine de questions structurées en 7 thèmes : 1. le profil du ou de la répondant·e, 2. les caractéristiques de son entreprise ou administration, 3. la mise en place du CSE et 4. ses moyens, 5. l'état des relations professionnelles dans l'entreprise ou l'administration, 6. le fonctionnement du CSE en temps de crise sanitaire et sociale, et 7. les changements intervenus dans les pratiques syndicales suite à la réforme. Diffusé dans les réseaux cédétistes de juillet à octobre 2021, le questionnaire a permis de recueillir les réponses de 1038 élu·e·s et militant·e·s CFDT.

Cet échantillon présente quelques particularités, que l'on peut expliquer par le mode de diffusion en ligne et, probablement, par la longueur du questionnaire :

- près de 60% des répondant·e·s sont agent de maîtrise, technicien ou cadre,
- 60% occupent des mandats de délégué syndical ou de DS central,
- et 60% travaillent dans une entreprise de 500 salariés ou plus.

En conséquence, l'étude « En quête de dialogue social » n'est pas représentative au sens statistique de toutes les entreprises françaises ni de tous les représentant·e·s du personnel – elle n'a pas été réalisée dans ce but. Cependant, cette spécificité la rend certainement encore plus démonstrative des effets de la réforme sur la démocratie sociale en entreprise.

En effet, en mettant davantage l'accent sur les grandes entreprises, les mandats de délégué syndical, les agents de maîtrise, les techniciens et les cadres, l'étude décrit finement les effets de la réforme de 2017 sur les catégories d'élus et d'entreprises qui disposent le plus de ressources, d'expériences et de culture du dialogue social. L'étude rend ainsi davantage compte des effets de la réforme sur le « cœur » du système de relations professionnelles, sur sa partie la plus centrale, que sur ses marges. Sa conclusion – un affaiblissement quasi-général de la démocratie sociale en entreprise – n'en est ainsi que plus inquiétant.

Les personnes interviewées dans le cadre des 22 entretiens qualitatifs ont été choisies dans un second temps parmi les répondant·e·s du questionnaire, avec un souci de diversification de tailles d'entreprises, de secteurs d'activités et de mandats concernés. Ces entretiens ont permis de d'accéder à des accords d'entreprise en matière de mise en place du CSE et de dialogue social, qui ont également fait l'objet d'un traitement dans l'étude.

L'ensemble donne un rapport riche et original qui complète les travaux existants sur les effets des ordonnances sur le dialogue social en entreprise, en en mesurant plus précisément les effets et en apportant des éclairages qualitatifs précieux.

Le contenu du rapport

Le rapport est composé de quatre chapitres. Le premier dresse un tableau complet de la situation à partir de l'abondant matériau quantitatif à disposition. Il présente des données chiffrées sur de nombreuses dimensions de la démocratie sociale, dont les évolutions des moyens des élu·e·s pour exercer leur(s) mandat(s). Il en ressort une impression de dégradation générale, même de rares améliorations peuvent être évoquées, à la marge, dans certaines entreprises. Les chapitres suivants prolongent ce premier portrait statistique en développant la réflexion dans trois directions grâce aux témoignages recueillis sur le terrain.

Le deuxième chapitre s'intéresse aux effets de la réforme sur le dialogue social en entreprise, à partir de plusieurs entrées : celle des relations entre les élu·e·s et les directions, celle des usages de l'information-consultation, et celle de la « performance » du dialogue social. La crise sanitaire, en tant qu'événement ayant durement mis à l'épreuve les nouvelles instances, est également traitée dans ce deuxième chapitre.

Le troisième chapitre est consacré aux pratiques des élu·e·s. Dans bien des cas, la création des CSE oblige à repenser la gestion des ressources militantes. Les conditions d'exercice des mandats évoluent, de nouvelles modalités de fonctionnement des collectifs d'élu·e·s et de coordination des commissions (lorsqu'elles existent) doivent être imaginées. Un point est également réalisé sur la mise en œuvre insuffisante de la valorisation des compétences des DP et de leur accompagnement au repositionnement professionnel. Ce chapitre met également en lumière la forte intensification de leur activité et leurs besoins en compétences élevés qui ont augmenté du fait de la polyvalence requise par la fusion des mandats, mais aussi du fait de la quasi-disparition des « mandats d'apprentissage » que constituaient les mandats de délégué du personnel, de suppléant et d'élu CHSCT. Cette situation a plusieurs conséquences sur le terrain. D'une part, nous avons constaté l'expression croissante d'un mal-être militant, ainsi que d'inquiétudes quant à la capacité de recruter à l'avenir, sur les futurs mandats CSE. D'autre part, la fusion

des instances a entrainé une « professionnalisation » qui rend plus sensible la question des compétences, de la formation et de la reconnaissance des compétences acquises par les élu·e·s dans l'exercice de leur mandat.

Le dernier chapitre de l'étude tire le fil de la professionnalisation en interrogeant les effets des ordonnances sur la relation des élu·e·s aux salariés. Dans la lignée des constats précédents, il apparait que ces effets ont été plutôt préjudiciables à la proximité des représentants du personnel avec leur base. Nous présentons les principales causes de cette prise de distance et les pistes de solutions évoquées par les élu·e·s interviewé·e·s.

Un constat sans appel : les ordonnances ont globalement affaibli le dialogue social en entreprise

Qu'en est-il des ordonnances à l'épreuve des faits ? Le titre choisi pour l'étude résume l'enseignement principal qui se dégage des chiffres et des témoignages : la réforme de 2017 a globalement affaibli le dialogue social et plus largement encore, la démocratie sociale en entreprise, à rebours des intentions initialement affichées.

Ainsi, sauf exceptions, les chiffres dressent un tableau critique de la réforme et de son application dans les entreprises.

A-t-elle permis d'améliorer l'exercice des mandats en entreprises ? Pour les deux tiers des répondant·e·s (65%), la réponse est négative. Elles et ils déclarent connaître davantage de difficultés à la suite de l'ordonnance de 2017. Et cela, rappelons-le, dans des entreprises qui sont dotées de ressources et d'expériences plus importantes que la moyenne des entreprises (l'échantillon d'enquête donnant plus de poids aux grandes entreprises).

La réforme a-t-elle permis de renforcer le dialogue social ? Au contraire, puisque qu'1/3 des répondant·e·s (35%) estiment que la fusion des IRP est responsable d'une dégradation du dialogue social. La disparition des CHSCT (27%) et la centralisation du dialogue social (17%) sont également des aspects de la réforme qui ont porté préjudice au dialogue social dans leur entreprise. Les questions de santé, de sécurité et de conditions de travail ont notamment été reléguées au second plan des thèmes traités en CSE.

L'ordonnance a-t-elle amélioré la relation aux salariés ? Sur le terrain, les élu·e·s et militant·e·s constatent davantage de difficultés à impliquer les adhérent·e·s, à collecter l'information, à produire du développement syndical ou tout simplement, à entrer en relation avec leurs collègues salarié·e·s. La possibilité de créer des représentant·e·s de proximité, destiné·e·s à « remplacer » les délégué·e·s du personnel, n'a pas été suffisamment mis en place ni définis dans leur rôle dans les entreprises. Plus précisément, 46 % des répondant·e·s estiment que les ordonnances Travail ont modifié négativement leurs modes d'information à destination des salariés. Les ordonnances ont eu un effet préjudiciable sur les RIC – ex-questions DP – pour plus de 57 % de l'échantillon. Aussi, 83 % des répondant.e.s estiment que les réformes ont un effet négatif sur l'engagement militant.

Ces données montrent que la réforme de 2017 a eu des effets très concrets dans les entreprises, et que ces effets ne sont pas allés dans le sens d'un renforcement de la démocratie sociale. En redéfinissant en profondeur les règles du jeu et les modalités pratiques de l'exercice démocratique, elle a dessiné un nouveau cadre pour les relations sociales.

Les termes d'un nouveau cadre du dialogue social

L'enquête a permis d'identifier plusieurs caractéristiques de ce nouveau cadre du dialogue social.

Premièrement, l'enjeu de la **proximité**. Essentielle au syndicalisme, la proximité entre les élu·e·s et les salarié·e·s a été grandement fragilisée par la disparition des délégué·e·s du personnel, (non remplacé·e·s par les représentant·e·s de proximité), du CHSCT, mais aussi par l'intensification et l'accroissement de la charge de travail des élu·e·s dans les instances.

Deuxièmement, ce nouveau cadre du dialogue social accentue les risques de « **professionnalisation** » des élu·e·s. Les modalités et moyens de fonctionnement des CSE entrainent une spécialisation et une montée en compétences sur des sujets de plus en plus techniques, qui aggravent la perte de proximité d'avec les salarié·e·s.

Troisièmement, les nouvelles règles du dialogue social contribuent à une **concentration** des prérogatives de représentation et de négociation entre les mains de moins d'élu·e·s (contribuant indirectement à leur professionnalisation). Ces règles déplacent également les lieux stratégiques de décisions du local vers le central, conduisant à une **centralisation** du dialogue social.

Ces caractéristiques ne sont pas totalement nouvelles : les ordonnances ont poussé un cran plus loin des curseurs déjà largement positionnés à droite sur l'échiquier des relations sociales, dans la continuité des nombreuses réformes qui se sont succédé depuis les années 1980, au motif (toujours) d'une nécessaire « **rationalisation** » du système de relations professionnelles. La nouveauté tient cependant à la cohérence générale de ce nouveau cadre, qui articule et renforce comme rarement auparavant la perte de proximité, la concentration/centralisation et la professionnalisation du dialogue social.

Deux risques majeurs sont pointés par l'étude. D'une part, celui de **l'épuisement** et de la perte de sens chez les élu·e·s. Un « effet ciseaux » est apparu à la suite de la réforme avec davantage de responsabilités, et moins de moyens pour les assurer. A terme, la situation peut conduire à des formes d'usure et à une raréfaction des candidat·e·s aux élections professionnelles. D'autre part, la perte de proximité et la professionnalisation risquent d'entrainer l'apparition d'un **dialogue social de surface**. Faute d'informations suffisantes collectées auprès des salarié·e·s, ou transmises par les directions, les élu·e·s se trouvent affaibli·e·s pour exercer correctement leur mandat. Le dialogue social existe alors sur la forme, mais manque cruellement de fond.

Au regard de ces risques, la CFDT a formulé en janvier 2022 dix propositions pour améliorer le dialogue social.

Les pistes d'actions suggérées par les interviewés

Plusieurs pistes d'ajustement ont été évoquées par les militant·e·s rencontré·e·s afin de désengorger les réunions et de rétablir des conditions soutenables de travail syndical. L'augmentation de la fréquence des réunions, ou encore la création de réunions CSE dédiées aux questions SSCT, ont été retenues dans des accords de dialogue social. Le rétablissement des prérogatives des suppléant·e·s pour leur permettre de participer aux réunions CSE a également été prévu par accord. Enfin la spécialisation des militant·e·s par domaine de compétences pourrait améliorer la qualité du dialogue social, si la coopération entre représentant·e·s des salarié·e·s le permet.