

Évaluation des ordonnances relatives au dialogue social et aux relations de travail

Note d'étape sur les travaux
du comité d'évaluation



ÉVALUATION DES ORDONNANCES RELATIVES AU DIALOGUE SOCIAL ET AUX RELATIONS DE TRAVAIL

Note d'étape
sur les travaux du
comité d'évaluation

Présidé par Sandrine Cazes,
Marcel Grignard et Jean-François Pilliard

Rapporteurs

Emmanuelle Prouet, Antoine Naboulet (France Stratégie)
Malik Koubi (Dares)





AVANT-PROPOS

Cette note d'étape du comité d'évaluation que nous coprésidons rend compte du travail accompli au cours de l'année 2018. Riche en informations que nous souhaitons utiles, cette note s'adresse à tous ceux souhaitant connaître et comprendre la mise en œuvre des ordonnances ou ayant une part de responsabilités dans leur mise en œuvre.

L'originalité, la richesse et la pertinence des travaux du comité résultent de la diversité de regards, des expertises et responsabilités, des échanges lors de nos rencontres. Ces travaux se structurent en deux temps relevant, dans une première phase, des effets directs de la mise en place du nouveau cadre législatif et de son appropriation (par les partenaires sociaux, salariés, employeurs...) et de ses conséquences sur les relations de travail ; dans un second temps, des conséquences sur la compétitivité et les performances du marché du travail, à la fois en termes de quantité et qualité d'emploi.

Il sera cependant difficile d'isoler l'efficacité de telle ou telle mesure tant elles interagissent entre elles mais aussi avec des dispositifs décidés antérieurement sur les mêmes objets, avec d'autres réformes concomitantes et parce qu'elles s'inscrivent dans une conjoncture économique spécifique.

Enfin, et c'est le plus important, les ordonnances ont l'ambition de faire bouger les pratiques, de faire progresser dialogue et coopération dans le traitement des mutations économiques et sociales qu'entreprises et salariés doivent affronter. Cet enjeu culturel conduit le comité à considérer comme essentiel une approche qualitative de l'évaluation. Aussi, observer l'évolution des relations individuelles et collectives « employeur/salarié » oblige à mettre en tension les deux points de vue dans les mêmes temporalités et la même géographie.

Dans cet esprit et en complément du travail du comité, nous avons choisi de conduire des auditions visant à saisir le point de vue des acteurs en première ligne -- entreprises et représentants des salariés -- au travers de leurs organisations et de ceux qui les conseillent. Consacrées à la connaissance des ordonnances et à leur appréhension au premier semestre, la deuxième vague des auditions s'est, elle, centrée sur la mise en place du CSE et son environnement en matière de dialogue. Il en est rendu compte dans le corps de la note.

Certains dispositifs, tels que les conditions de rupture de contrat, ont été rapidement appréhendés et appliqués, et devront être mis en regard de la montée des CDI au détriment des CDD. Par ailleurs, il faudra attendre les bilans des premiers accords de ruptures conventionnelles collectives pour vérifier qu'ils n'entraînent pas les dérives que certains craignaient. Quant aux effets des ordonnances sur le recours à la justice prud'homale, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions.

Les débuts de mise en place des CSE (la plus grande part se faisant en 2019) ne témoignent pas pour l'instant d'une nouvelle dynamique des relations sociales au sein des entreprises. Une simplification et une rationalisation économique (allant souvent de pair avec une adaptation au nouveau cadre des pratiques préexistantes) semble dominer. Certes, si dans les entreprises où le dialogue social était déjà d'un bon niveau, là où qualité et efficacité du dialogue social faisaient déjà l'objet de préoccupations, il existe une dynamique, cela est loin d'être le cas général.

Dans cette première phase de mise en place des CSE, employeurs et représentants des salariés se sont en effet très peu saisi des possibilités offertes par les ordonnances de repenser le dialogue économique, de l'articuler avec l'agenda social et la négociation collective. Et même quand ils sont convaincus de l'intérêt d'aller dans ce sens, ils renvoient à plus tard soulignant le besoin de temps nécessaire à l'absorption des réformes successives qu'ils considèrent déstabilisantes.

Ce besoin de temps est une évidence s'agissant de changements de pratique mais il serait dommageable que la trop faible dynamique que nous constatons soit durablement préjudiciable à la dynamique espérée dans un contexte peu favorable aux corps intermédiaires et aux solutions de compromis. Dans un contexte de mutations économiques et sociales allant en s'amplifiant, ceci représente un enjeu déterminant de compétitivité et de cohésion sociale.

Parallèlement, nous constatons la faiblesse des dispositifs d'accompagnement pourtant vitaux au regard de l'ampleur des ambitions, notamment pour les TPE. A contrario l'accompagnement réalisé par l'ANACT (voir le corps de la note), les formations communes qui se développent ou la montée en puissance des observatoires départementaux fournissent des perspectives.

Partant de l'ensemble de ces constats, et ne voulant pas limiter notre mission à une simple observation, nous souhaitons en notre seul nom faire quelques propositions¹ qui visent à dynamiser accompagnement et mise en œuvre. Elles prennent la forme d'orientation et il appartiendra aux décideurs concernés (pouvoir publics, organisations

¹ Les pistes de propositions qui sortent du cadre strict de l'évaluation ne sont pas développées dans cette note d'étape du comité dont la mission est de rendre compte et de partager l'état des connaissances, observations et expériences utiles au débat public.

d'employeurs et de salariés) d'en vérifier à la fois leur pertinence et faisabilité afin d'être au plus près du terrain.

1 – Diffuser très largement des recommandations partagées de mise en œuvre des ordonnances et en particulier de la négociation de mise en place des CSE. Cette vague très importante de négociation de mise en place des CSE est l'occasion d'améliorer la pratique de la négociation (constat/diagnostic préalable, évaluation clause de revoyure).

2 – Expérimenter des accompagnements dynamiques sur quelques territoires en ciblant particulièrement les TPE/PME. Ces expérimentations devraient être diversifiées en matière de structure, pilotage, participants associés, objectifs prioritaires. Elles pourraient prendre appui sur des observatoires départementaux, des bassins d'emplois structurés par de grandes entreprises, des partenaires sociaux, des associations.

3 – Proposer une lecture dynamique des ordonnances. Appréhender a priori les éventuelles difficultés d'application des ordonnances dans la multitude et la diversité des entreprises et des branches... était impossible. Il y a souvent plusieurs interprétations possibles à un texte. Une confrontation des points de vue associant ceux ayant la responsabilité de la mise en œuvre, en amont d'une lecture officielle pourrait réduire quelques difficultés, voire les risques juridiques.

4 – Envisager la mise en place de plateforme, permettant le recueil de pratiques et de solutions, mobilisant les acteurs au plus près du local tout en assurant une cohérence et couverture nationale.

Sandrine Cazes

Marcel Grignard

Jean-François Pilliard



SOMMAIRE

Résumé	9
Introduction.....	13
Chapitre 1 – Éléments de contexte dans lequel interviennent les ordonnances	
Travail	17
1. Éléments de contexte économique et situation du marché du travail en 2017-2018 ..	18
2. Le contexte juridique et les évolutions législatives depuis les lois Auroux	19
3. Quelques éléments d'appréciation sur l'état des lieux du dialogue social avant les ordonnances.....	22
3.1. La négociation d'entreprise.....	22
3.2. La représentation du personnel.....	23
3.3. Les grèves dans les entreprises	23
4. Mise en perspective systémique et internationale des évolutions portées par les ordonnances	25
Chapitre 2 – Perception et connaissance des ordonnances.....	29
1. Perception et connaissance des dispositifs relatifs au dialogue social.....	29
1.1. Dispositions relatives au CSE.....	29
1.2. Dispositions relatives au dialogue social et anticipation de leurs effets.....	32
2. Dispositions relatives aux relations individuelles de travail	34
Chapitre 3 – Premiers enseignements à l'issue d'une année de mise en œuvre	37
1. La mise en œuvre des CSE et les effets sur la réorganisation du dialogue social ...	37
1.1. Synthèse des auditions réalisées par les coprésidents (4 ^e trimestre 2018)	37
1.2. La création des CSE d'après les procès-verbaux d'élections	40
1.3. Exemples d'accords de création des CSE et de réorganisation du dialogue social	41
1.4. Retours d'expérience de la mise en place de CSE dans des PME accompagnées par l'ANACT-ARACT	43

2.	La mise en œuvre des dispositions visant une refonte du dialogue social et de la négociation.....	48
2.1.	Les observatoires d'analyse et d'appui au dialogue social.....	48
2.2.	Le référendum dans les entreprises de 1 à 20 salariés.....	49
2.3.	Exemples d'accords conclus dans les nouveaux champs ouverts à la négociation	53
3.	Suivi des mesures relatives à l'emploi	56
3.1.	Point d'étape sur les ruptures conventionnelles collectives	56
3.2.	Évolution quantitative et qualitative des demandes formées aux prud'hommes.....	59

Chapitre 4 – Les travaux à venir du comité 65

1.	Méthode et calendrier des travaux en 2019	67
1.1.	La poursuite de travaux de suivi sur l'appropriation des ordonnances.....	67
1.2.	Lancement des travaux d'évaluation par appels à projet de recherche	68
2.	Les questions évaluatives à traiter	70
2.1.	Modifications des modalités de rupture du contrat de travail	71
2.2.	Représentation du personnel dans l'entreprise	72
2.3.	Négociation et accords collectifs.....	73

ANNEXES 77

Annexe 1 – Lettre de mission 79

Annexe 2 – Composition du comité 81

Annexe 3 – Synthèse des auditions réalisées par les coprésidents 83

Annexe 4 – Tableaux de présentation des questions évaluatives 89

Annexe 5 – Caractéristiques et évolution des systèmes de négociation collective sur la période 1997-2015 103

Annexe 6 – Indicateurs de l'OCDE sur la protection de l'emploi 109

Annexe 7 – Contributions des membres du comité 111



RÉSUMÉ

Cette note d'étape vise à rendre compte des travaux du comité depuis son installation le 16 novembre 2017. Elle ne constitue pas un exercice d'évaluation des effets des ordonnances, mais un examen de leur déploiement : en 2018, le comité a suivi, à partir de différentes sources, la façon dont les acteurs s'appropriaient les dispositions des ordonnances et commençaient à les mettre en œuvre dans les premiers mois d'application. Ce faisant, il a posé les bases de travaux d'évaluation de moyen et long terme, qualitatifs et quantitatifs.

Le document présente d'abord quelques éléments du contexte dans lequel les ordonnances se sont déployées (**chapitre 1**) : contexte économique et particularités du marché du travail en France ; historique des évolutions législatives et concomitance avec d'autres réformes sur des sujets connexes ; état du dialogue social et mise en perspective internationale soulignant des tendances communes à la plupart des pays européens. Ce rappel permet de souligner que les premiers éléments descriptifs recensés doivent s'apprécier à la lumière d'un contexte conjoncturel et institutionnel préexistant aux ordonnances ; mais aussi que l'exercice d'évaluation à venir aura pour enjeu de dissocier les effets des ordonnances d'autres effets imbriqués.

Le document rappelle ensuite différents éléments sur l'état de la perception et de la connaissance des dispositions des ordonnances avant l'été 2018, c'est-à-dire au tout début de leur mise en œuvre (**chapitre 2**). Sur la base de sondages et d'auditions, il apparaissait notamment que le contenu des ordonnances était dans l'ensemble connu mais restait encore flou. Les mesures qui retenaient le plus l'attention des acteurs étaient celles relatives à la rupture des contrats de travail, la possibilité de négocier avec un salarié mandaté ou élu en l'absence d'un délégué syndical ainsi que le remplacement des instances représentatives du personnel par le Comité social et économique (CSE). Les possibilités nouvelles de négocier sur de nouveaux sujets et de réorganiser les modalités du dialogue social dans l'entreprise semblaient moins bien appréhendées.

Depuis l'été 2018, différentes sources (données administratives et nouvelles auditions par les coprésidents) ont été mobilisées pour compléter ce premier éclairage, en particulier sur la création des CSE (**chapitre 3**). Au 1^{er} novembre 2018, on recense ainsi

près de 10 500 établissements ayant mis en place un CSE : la plus grande partie de la mise en œuvre des ordonnances sur le CSE est donc à attendre en 2019. Le rythme des élections professionnelles semble s'être ralenti en 2018, comparé au cycle électoral précédant, ce qui tend à confirmer que dans les entreprises, dirigeants et représentants des salariés ont dans un premier temps abordé assez prudemment les nouvelles règles, pour se les approprier, en différant dans certains cas leurs élections professionnelles.

Les témoignages recensés par différentes auditions ont confirmé qu'à ce jour l'attention de ces acteurs est très largement focalisée sur la mise en place des CSE, et qu'il y a peu d'appétence pour la création de conseils d'entreprise. Il en ressort également que cette mise en place peut s'effectuer avec deux approches différentes : une simple application a minima d'une disposition obligatoire, adaptant juste les structures de représentation existantes ; ou au contraire avec une réflexion d'ensemble permettant d'initier, à partir de l'élection du CSE, une nouvelle dynamique pour le dialogue social.

Si des exemples de démarche du second type existent, il est pour l'instant vraisemblable que la première option soit la plus fréquente, avec différents points d'attention soulignés :

- 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 ;
- des inquiétudes sur le devenir des anciens élus ;
- une interrogation fréquente sur 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.

En dehors des entreprises, les ordonnances prévoient la création d'observatoires départementaux d'analyse et d'appui au dialogue social. Quatre-vingt seize observatoires ont ainsi été installés : les premières réunions ont été principalement consacrées à leur fonctionnement (composition, moyens et formation des membres), et quelques initiatives ont été élaborées pour appréhender ou appuyer le dialogue social dans les entreprises de moins de 50 salariés.

En matière de négociation collective, les données administratives permettent de faire un premier recensement de nouveaux types d'accords, du fait de leur modalité de ratification ou de leur contenu. Environ 500 accords ratifiés par référendum au sein d'entreprises de 1 à 20 salariés ont pu être repérés au 8 octobre 2018. Ils abordent de façon très majoritaire des questions relatives au temps de travail. On dénombre par ailleurs 47 accords de performance collective qui portent sur la mobilité interne, le temps de travail et/ou la rémunération, comme le prévoit la loi. Seul un accord traite des trois sujets à la fois et la majorité ne porte que sur un seul sujet.

Enfin trois accords de branche ont été enregistrés sur les nouveaux sujets relatifs aux contrats de chantier et CDD/CTT.

Ces éléments quantitatifs doivent être appréhendés avec précaution, le dénombrement d'accords de performance ou d'accords ratifiés par référendum demeurant imparfait. Faute d'analyse qualitative de ces textes et de la façon dont ils ont été élaborés, il n'est pas possible d'en inférer des enseignements sur les évolutions induites par les ordonnances.

Sur les dispositions des ordonnances relatives à la gestion de l'emploi dans les entreprises, au 1^{er} septembre 2018 on dénombre 69 procédures de ruptures conventionnelles collectives initiées (à 80 % dans des établissements de plus de 250 salariés) dont 43 ont été à ce stade validées. Les établissements concernés se concentrent dans les régions qui sont aussi celles les plus souvent confrontées aux licenciements économiques.

S'agissant du contentieux lié aux licenciements individuels, le nombre de demandes déposées auprès des conseils de prud'hommes a été divisé par deux en vingt ans (120 000 en 2017 contre 240 000 en 1998). Cette baisse s'explique principalement par la mise en place de la rupture conventionnelle (individuelle) en 2008 et par les changements de procédures introduits en 2016. Depuis 2017, on ne constate pas de baisse significative du nombre d'affaires. Il est trop tôt pour mesurer un impact spécifique des dispositions des ordonnances – en particulier le barème qui encadre les indemnités accordées par le juge en cas de licenciement irrégulier –, que ce soit sur le nombre de recours ou sur leurs motifs (éventuel glissement vers des motifs de nullité tels que la discrimination pour s'affranchir de l'application du barème).

Enfin, cette note d'étape rappelle les enjeux méthodologiques de l'évaluation et mentionne les travaux du comité à venir (**chapitre 4**). Une enquête dans 40 entreprises permettra, au premier semestre 2019, d'aller plus loin dans une analyse qualitative des premières mises en œuvre des ordonnances, notamment en matière de comités sociaux et économiques (CSE). L'année 2019 sera aussi consacrée au lancement de travaux d'évaluation à plus long terme de ces dispositions.



INTRODUCTION

Les ordonnances du 22 septembre 2017¹ réforment de nombreux aspects du dialogue social et des relations de travail, notamment en élargissant le champ de la négociation collective et en particulier de la négociation d'entreprise, en transformant l'organisation des institutions représentatives du personnel, en modifiant les règles de validation des accords, et en changeant certaines règles qui régissent les relations de travail individuelles et notamment leurs modalités de rupture.

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, avec l'appui de France Stratégie, de la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), de la DGT (Direction générale du travail) et de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

Un comité d'évaluation présidé par ces trois personnalités qualifiées et composé des partenaires sociaux, des administrations concernées, d'experts académiques et de praticiens a été installé le 16 novembre 2017². De novembre 2017 à décembre 2018, ce comité s'est réuni cinq fois en réunion plénière et quatre fois en réunion technique. Le 22 décembre 2017, [une première note d'étape](#) a été publiée³ présentant les travaux à venir du comité et prévoyant notamment la publication d'une nouvelle note d'étape fin 2018.

Fin 2017, un appel à idées a également été publié sur le site de France Stratégie en direction des chercheurs, experts ou praticiens, leur proposant de formuler des suggestions sur les questions à traiter et les modalités de l'évaluation des ordonnances⁴.

¹ Ratifiées par la loi du 29 mars 2018 et désignées par « Ordonnances Travail » dans la suite du document.

² Liste des membres du comité en annexe 2.

³ France Stratégie (2017), *Évaluation des ordonnances du 22 décembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail. Note d'étape. Présentation de la démarche mise en œuvre par le comité d'évaluation*, par Sandrine Cazes, Marcel Grignard et Jean-François Pilliard.

⁴ Une vingtaine de contributions ont été reçues. Elles proviennent majoritairement de cabinets d'expertise mais également de quelques acteurs institutionnels (parlementaires, fédération nationale professionnelle) et

Durant l'année 2018, les travaux du comité ont porté sur la priorisation des questions évaluatives (voir annexe 4), sur la mise en place d'outils de suivi de l'appropriation des ordonnances par les acteurs (enquêtes, sondages), sur la présentation des outils administratifs de remontées de terrain et enfin sur la présentation de travaux récents sur l'état du dialogue social en France et à l'étranger (et sur leur évaluation).

Plusieurs sondages¹ ont été réalisés en 2018 : un sondage CSA commandé par le comité d'évaluation et des enquêtes menées par des acteurs extérieurs au comité mais en lien avec celui-ci (ANDRH, Avosial²). Ces enquêtes ont été menées sous la responsabilité de leurs auteurs, après un échange avec le comité sur le contenu du questionnaire. Les résultats ont ensuite été rendus publics et présentés devant le comité. Une enquête qualitative (monographies d'entreprise) a également été lancée par la Dares mi-2018 (voir chapitre 4, section 1.1). Ses résultats seront présentés en 2019.

Les présidents ont auditionné, au printemps 2018, les partenaires sociaux de six branches et des experts (experts comptables et experts auprès de CHSCT). Certaines auditions étaient ouvertes à l'ensemble des membres du comité et la synthèse de ces auditions a été présentée devant le comité³. Une deuxième série d'auditions des partenaires sociaux et d'experts (cabinets de conseil) a été réalisée à l'automne 2018 (voir chapitre 3, section 1.1).

L'ensemble des travaux du comité s'articulent globalement autour de deux niveaux d'analyse et de deux temporalités différentes⁴.

Il s'agit d'une part de mesurer les effets de ces dispositions sur une transformation d'ensemble du fonctionnement du dialogue social en France. Pour cela, le comité mobilise, à court et moyen termes, différents outils de suivi de la mise en œuvre des mesures et de leur appropriation par les acteurs et programme des travaux d'évaluation, de plus long terme, de leurs effets sur la transformation du dialogue social.

D'autre part, les questions évaluatives définies par le comité visent à essayer de mesurer les effets des ordonnances sur le fonctionnement plus global du marché du travail, sur l'emploi et les performances économiques des entreprises. Cela nécessite notamment le suivi d'indicateurs et la mise en œuvre de travaux de recherche d'évaluation de plus long terme.

d'acteurs académiques (juristes, sociologues, etc.). Les réponses reçues ont permis de nouer des collaborations avec des acteurs extérieurs et de faire connaître ce chantier d'évaluation auprès des acteurs de la recherche susceptibles d'être intéressés par les futurs appels à projets de recherche. La [synthèse des contributions](#) est disponible sur le site de France Stratégie.

¹ Voir la [présentation des résultats du sondage CSA et de l'enquête ANDRH](#) sur le site de France Stratégie.

² [Enquête menée auprès des membres d'Avosial](#) (181 avocats adhérents ont répondu).

³ Voir la [synthèse des auditions](#) sur le site de France Stratégie.

⁴ Voir la note d'étape du comité de décembre 2017, [op. cit.](#), p. 11 et suivantes.

Eu égard au calendrier, cette note d'étape, qui arrive un an après le début de l'application des ordonnances, se situe dans le cadre des travaux de suivi de l'appropriation des ordonnances par les acteurs et des débuts de la mise en œuvre de ces dispositions. Le recul temporel est encore insuffisant pour pouvoir produire des travaux d'évaluation *ex post*.

Cette note a été élaborée à partir de différentes contributions, produites par des administrations (Dares, DGT, DGEFP, ministère de la Justice, ANACT et France Stratégie), de synthèses d'auditions réalisées par les coprésidents et de travaux réalisés à l'extérieur du comité. Ces travaux ont été présentés et discutés lors des réunions du comité. Ce document présente également en annexes des contributions spécifiques de membres du comité qui ont souhaité en produire.

La note rappelle dans un premier temps le contexte dans lequel se mettent en place les ordonnances (chapitre 1). Elle présente ensuite les premiers éléments recueillis par le comité, en 2018, sur la façon dont les acteurs s'approprient les ordonnances (chapitres 2 et 3). Enfin, le dernier chapitre précise les travaux en cours et à venir du comité d'évaluation.



CHAPITRE 1

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE DANS LEQUEL INTERVIENNENT LES ORDONNANCES TRAVAIL

Rappeler le contexte de court, moyen et long termes dans lequel ont été publiées les ordonnances a d'abord pour objectif de mettre en évidence un certain nombre d'éléments susceptibles d'influencer l'exercice d'évaluation en lui-même. Quelles dimensions sont susceptibles d'affecter les conditions d'appropriation et de mise en œuvre des ordonnances ? Lesquelles faudra-t-il, dans l'exercice d'évaluation, neutraliser ou contrôler pour tenter d'isoler un effet propre des ordonnances ? Lesquelles à l'inverse peuvent expliquer *in fine* des différences d'effets entre catégories d'entreprise ?

Ainsi, par exemple, la conjoncture de l'activité et de l'emploi en 2017 et 2018 peut avoir un effet sur la réception des mesures au sein des entreprises. Une conjoncture difficile n'ouvre pas les mêmes perspectives en matière de dialogue social ou d'emploi qu'une conjoncture marquée par la réapparition de tensions fortes sur les recrutements. La « disponibilité » des acteurs pour mettre en place de nouvelles instances ou repenser le dialogue social plus largement n'est également pas la même.

Le contexte de moyen et long termes permet quant à lui d'inscrire les ordonnances dans la continuité de réformes antérieures mais aussi de caractéristiques plus profondes du marché du travail français. Cela permet d'éclairer non seulement la logique et dans certains cas les attendus des ordonnances, mais aussi de bien mesurer la complexité de l'exercice d'évaluation d'une réforme spécifique au regard de tendances lourdes ou antérieures à 2017.

La contextualisation ci-dessous n'est pas exhaustive. Quelques éléments clés sont ici brièvement rappelés.

1. Éléments de contexte économique et situation du marché du travail en 2017-2018

Après une année 2017 particulièrement dynamique, durant laquelle le PIB a augmenté de 2,2 %¹, la croissance a été plus modérée en 2018 (+ 0,2 % au premier comme au deuxième trimestre et + 0,4 % au troisième trimestre). Au troisième trimestre 2018, l'emploi salarié privé continue de croître à un rythme modéré : + 0,2 % après + 0,1 % au deuxième trimestre. Sur un an, il s'accroît de 1,1 % (soit + 211 100)². Entre le troisième trimestre 2017 et le troisième trimestre 2018, les déclarations d'embauche de plus d'un mois progressent de 6 %. Cette évolution est principalement portée par la hausse des embauches en CDI (+ 10,0 %) et, dans une moindre mesure, par celles en CDD de plus d'un mois (+ 2,5 %)³.

En moyenne sur le troisième trimestre 2018, le **taux de chômage au sens du BIT** est de 9,1 % de la population active en France (hors Mayotte), comme au deuxième trimestre 2018. Il se situe 0,5 point au-dessous de son niveau du troisième trimestre 2017⁴.

En prenant plus de recul temporel, la situation du marché du travail en France se caractérise cependant par un niveau de chômage qui reste supérieur à 9 % depuis dix ans, et jamais inférieur à 7,5 % depuis plus de trente ans. Le marché du travail français se caractérise également par une part grandissante des contrats de travail très courts dans les embauches, en particulier dans certains secteurs⁵, alors même que la part des salariés (hors intérim) en contrat à durée indéterminée (CDI) reste élevée et relativement stable (autour de 88 % en 2017). Au sein des flux d'embauches, la part des CDD est passée de 76 % en 1993 à 87 % en 2017. Cette flexibilisation de l'emploi s'est concentrée sur une frange réduite de la population active qui enchaîne des contrats courts de plus en plus courts : en 2017, 30 % des CDD ne durent qu'une seule journée et plus de 8 sur 10 durent moins d'un mois. Le recours accru aux CDD, principalement dans le secteur tertiaire, explique que le taux de rotation de la main-d'œuvre⁶ a fortement augmenté en vingt-cinq ans, passant de 29 % en 1993 à 96 % en 2017.

¹ Les comptes de la Nation en 2017, Insee, mai 2018.

² « Au troisième trimestre 2018, l'emploi salarié privé s'accroît encore malgré un recul de l'intérim (estimation flash) », *Informations rapides*, n° 295, Insee, 13 novembre 2018.

³ « Les embauches de plus d'un mois atteignent un nouveau pic au troisième trimestre 2018 », *Accoss Stat*, n° 276, octobre 2018.

⁴ « Le taux de chômage est stable au troisième trimestre 2018 », *Informations rapides*, n° 300, Insee, 20 novembre 2018.

⁵ « CDD, CDI : comment évoluent les embauches depuis 25 ans ? », *Dares Analyses*, n° 26, juin 2018.

⁶ Le taux de rotation est défini comme la moyenne des taux d'entrée et de sortie de l'emploi. Il s'agit donc de la moyenne des entrées et des sorties sur une période donnée, rapportée à l'effectif moyen associé sur la période. Ce taux permet de synthétiser les évolutions observées sur les mouvements de main-d'œuvre ; *Dares Analyses*, n° 26, *op. cit.*

En matière de rupture de contrat, les pratiques ont évolué suite, notamment, à l'instauration des ruptures conventionnelles (RC) individuelles en 2008, avec là encore d'importantes disparités sectorielles, le tertiaire étant beaucoup plus utilisateur de RC que l'industrie. Selon une estimation de la Dares, ces ruptures conventionnelles se seraient substituées principalement aux démissions et également en partie aux licenciements économiques. Ceux-ci voient donc leur baisse tendancielle accentuée par cette nouvelle forme de rupture¹. Le contentieux en France devant les conseils de prud'hommes (CPH) est faible et en diminution (voir chapitre 3, section 3.2). Il était de l'ordre de 148 000 demandes en 2016, avec 8 demandes sur 10 qui concernent la contestation du motif de la rupture et qui portent à 99 % sur le motif personnel². Un peu moins de la moitié des établissements ayant recruté en CDD en 2015 invoquent le poids de la réglementation du CDI (coût financier d'un licenciement, formalités en cas de rupture ou incertitude liée aux recours juridiques)³. Ce sont les établissements de moins de 10 salariés et le secteur de la construction qui indiquent le plus souvent recruter en CDD pour éviter cette réglementation.

Ces éléments de conjoncture sont utiles pour se demander dans quelle mesure ce contexte économique est susceptible d'avoir influencé l'appropriation des ordonnances par les différents acteurs dans les entreprises.

2. Le contexte juridique et les évolutions législatives depuis les lois Auroux

Les ordonnances Travail modifient la législation sur les règles du dialogue social et sur certains aspects des relations de travail individuelles⁴. Elles interviennent dans un contexte déjà largement modifié par des réformes précédentes dont certaines encore récentes.

Depuis les années 1980, avec les lois Auroux, et plus particulièrement depuis les années 2000, plusieurs lois ont modifié les règles du dialogue social dans le sens d'une part croissante donnée à la négociation collective, et en particulier à la négociation d'entreprise, dans l'élaboration des normes régissant les relations de travail.

¹ *Dares Analyses*, n° 26, juin 2018, *op. cit.*

² Références statistiques Justice, année 2016.

³ « Pourquoi les employeurs choisissent-ils d'embaucher en CDD plutôt qu'en CDI ? », *Dares Analyses*, n° 70, octobre 2017.

⁴ Les dispositions des ordonnances sont applicables, avec une valeur réglementaire, depuis le lendemain de leur publication, soit le 24 septembre 2017. Sauf pour celles ayant nécessité la parution de décrets, qui ont été publiés avant le 31 décembre 2017. La ratification des ordonnances par la loi du 29 mars 2018 a donné à ces dispositions une valeur législative.

Les lois du 4 mai 2004 et du 20 août 2008 ont ainsi élargi le champ de la négociation d'entreprise, y compris en dérogeant aux accords de branche, sur les questions du temps de travail. La loi du 17 août 2015 porte notamment sur la refonte des obligations d'information/consultation et des obligations de négociation. Elle regroupe les obligations de négociation en trois blocs : rémunération, temps de travail et partage de la valeur ajoutée dans l'entreprise ; égalité professionnelle et qualité de vie au travail ; enfin gestion des emplois et des parcours professionnels ; la négociation sur les salaires faisant l'objet d'un traitement spécifique.

Sur le même sujet, la loi du 8 août 2016 a entamé une refonte globale de la partie législative du code du travail, en commençant par les dispositions relatives au temps de travail. Cette partie du code est réorganisée en trois niveaux : des « dispositions d'ordre public » qui énoncent les règles auxquelles il ne peut pas être dérogé par accord collectif ; une partie « champ de la négociation collective » qui précise les sujets qui relèveront de la négociation collective aux différents niveaux (interprofessionnel, branche, entreprise, groupe) ; et une troisième partie qui regroupe les « dispositions supplétives » qui doivent s'appliquer en l'absence d'accord collectif. La loi pose également le principe de primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche en matière de durée du travail.

Les lois du 20 août 2008 et du 5 mars 2014 ont fortement modifié les règles de la représentativité. La représentativité syndicale est désormais fondée principalement sur les résultats des élections professionnelles et non plus sur une présomption irréfragable de représentativité datant de l'après-guerre. Deux cycles électoraux (durant lesquels les institutions représentatives du personnel doivent être renouvelées) ont déjà eu lieu sur la base de ces nouvelles règles (2009-2012 et 2013-2016). Le troisième cycle électoral est en cours et s'étend du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2020. La représentativité des organisations professionnelles d'employeurs est désormais fondée notamment sur le nombre d'entreprises adhérentes. Le critère de l'audience remplace ainsi celui de la « reconnaissance mutuelle »¹. Les résultats de cette première mesure de l'audience, au niveau national et interprofessionnel, ont été publiés en juin 2017.

Les règles de validation des accords ont également été modifiées. Depuis 2008, pour être valide, un accord collectif devait être signé par des syndicats de salariés représentants au moins 30 % des voix aux élections professionnelles, sans opposition des syndicats représentant la majorité des salariés. Progressivement cette règle de validation a été remplacée par le principe d'accords « majoritaires » (devant être signés par des syndicats représentant plus de 50 % des salariés au premier tour des élections),

¹ Selon ce principe, les organisations qui étaient légitimes pour négocier étaient celles qui s'accordaient pour se reconnaître réciproquement la qualité d'interlocuteur.

en particulier avec la loi du 8 août 2016 qui prévoyait leur généralisation à compter du 1^{er} septembre 2019.

Enfin, la loi du 17 août 2015 a élargi les possibilités de création d'instances uniques (délégation unique du personnel, DUP) et les possibilités de négocier, en l'absence de délégué syndical, avec des salariés mandatés.

S'agissant des règles relatives à la rupture du contrat de travail, plusieurs réformes sont intervenues également au cours des dix dernières années, dont notamment la création de la rupture conventionnelle individuelle (2008), l'évolution des règles du licenciement économique (loi du 14 juin 2013 prévoyant la validation ou l'homologation des PSE¹ par l'administration) ou encore la modification des procédures de saisine des prud'hommes (loi du 6 août 2015 et décret du 20 mai 2016).

Les ordonnances interviennent également dans un contexte de restructuration des branches, engagée par la loi du 5 mars 2014 et dont le calendrier a été accéléré par la loi de 2016 puis par les ordonnances elles-mêmes. En application des ordonnances, la restructuration des branches sans négociation depuis dix ans et de celles de moins de 5 000 salariés devait être engagée avant le 8 août 2018 et la faculté d'opposition à un projet de restructuration a pris également fin au 8 août 2018, soit un an avant l'échéance initialement prévue par la loi de 2016.

Ce rappel illustre bien qu'une des principales difficultés pour analyser l'impact d'une réforme telle que celle des ordonnances est donc de réussir à isoler son impact propre de celui d'autres réformes – antérieures mais produisant encore leurs effets ou contemporaines et touchant à d'autres domaines pouvant interagir (formation professionnelle, assurance chômage, etc.) – et d'autres éléments de contexte, notamment relatifs à la situation économique du pays. C'est d'autant plus vrai ici que les dispositions contenues dans les quatre ordonnances analysées² sont multiples et de différentes natures.

¹ PSE : plan de sauvegarde de l'emploi.

² Le champ d'évaluation du comité porte sur les ordonnances n° 2017-1385, 2017-1386, 2017-1387, 2017-1388. L'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 sur la prévention de la pénibilité est exclue du champ car elle ne traite pas de la négociation collective et des relations de travail sur lesquelles porte l'évaluation du comité (voir en annexe 1 la lettre de mission de la ministre du Travail au commissaire général de France Stratégie).

3. Quelques éléments d'appréciation sur l'état des lieux du dialogue social avant les ordonnances

Les ordonnances ont en partie pour motif d'encourager le dialogue social en entreprise et de faire évoluer la qualité de ce dialogue¹. Comment apprécier l'état de ce dialogue social en 2017 au moment de la publication des ordonnances ? S'ils ne rendent que partiellement compte du fonctionnement effectif des relations professionnelles en général et de la négociation collective en particulier, les indicateurs produits par la Dares en la matière donnent quelques jalons sur l'intensité et la diffusion de certaines pratiques avant application des nouvelles dispositions.

3.1. La négociation d'entreprise²

En 2016, **15 % des entreprises de 10 salariés ou plus** du secteur marchand non agricole, représentant 62 % des salariés du champ, **ont engagé au moins une négociation collective**, tous thèmes confondus. Ce taux s'élève à **85 % lorsqu'un délégué syndical est présent**, et 6 % dans le cas contraire. La négociation d'entreprise est très marquée par les obligations légales, en particulier par les règles sur la représentation et la négociation – la présence de délégué syndical conduisant à entrer dans le cadre des négociations obligatoires – et par les dispositions relatives aux thèmes de négociation obligatoire (par exemple l'égalité femmes/hommes). L'existence de négociations est de fait très liée à la taille des entreprises : ainsi, 7 % des entreprises de 10 à 49 salariés ont négocié, contre 34 % de celles de 50 et 99 salariés et 95 % de celles de 500 salariés et plus.

En l'absence de délégué syndical, l'ouverture d'une négociation collective, essentiellement avec des représentants élus du personnel, a lieu sous certaines conditions dérogatoires. C'est ainsi le cas dans la moitié des entreprises de 10 à 49 salariés ayant négocié en 2016.

80 % des entreprises de 10 salariés ou plus ayant engagé au moins une négociation ont conclu un accord collectif en 2016. Ce taux d'aboutissement croît également avec la taille de l'unité, entre 72 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés et 90 % dans celles en employant 500 ou plus.

En 2016, 55 400 accords ou textes assimilés ont été conclus dans le cadre de la négociation collective d'entreprise. **Hors épargne salariale, les rémunérations sont le thème le plus fréquemment abordé dans les accords signés, suivies, en 2016, par le**

¹ Voir exposé des motifs des ordonnances.

² Daniel C. (2018), « La négociation collective d'entreprise en 2016 », *Dares Résultats*, n° 58, décembre ; ministère du Travail (2018), *La négociation collective en 2017*, Bilans & Rapports.

temps de travail. Les incitations ou obligations légales, telles que l'obligation de négocier sur un thème donné (par exemple sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes), expliquent en partie les fluctuations annuelles de la propension à négocier.

3.2. La représentation du personnel¹

En 2017 (selon l'enquête REPONSE de la Dares), **parmi les établissements employant plus de 10 salariés, 67 % sont couverts par au moins une instance représentative du personnel (IRP).** La présence des IRP augmente avec la taille des unités : moins de la moitié des établissements de 11 à 19 salariés sont couverts par une instance, alors que la totalité de ceux qui emploient 200 salariés ou plus en comportent.

Inversement, près d'un établissement sur trois, employant un salarié sur sept, n'est couvert par aucune instance représentative.

Ces dernières années, les relations professionnelles dans les établissements se caractérisent par une moindre implication des salariés et, dans le même temps, par une baisse de la conflictualité.

En 2017, dans les établissements de 11 salariés ou plus du secteur marchand non agricole, plus de 600 000 personnes déclarent détenir au moins un mandat d'élu titulaire ou suppléant, ou de délégué syndical, ce qui représente plus de 6 % des salariés.

11 % de l'ensemble des salariés se déclarent adhérents d'une organisation syndicale, en 2016. Ce taux est stable depuis le milieu des années 1990 après un recul constant entamé à partir du milieu des années 1970. Les salariés de la fonction publique sont environ deux fois plus syndiqués (19 %) que ceux du secteur marchand et associatif (8,4 %).

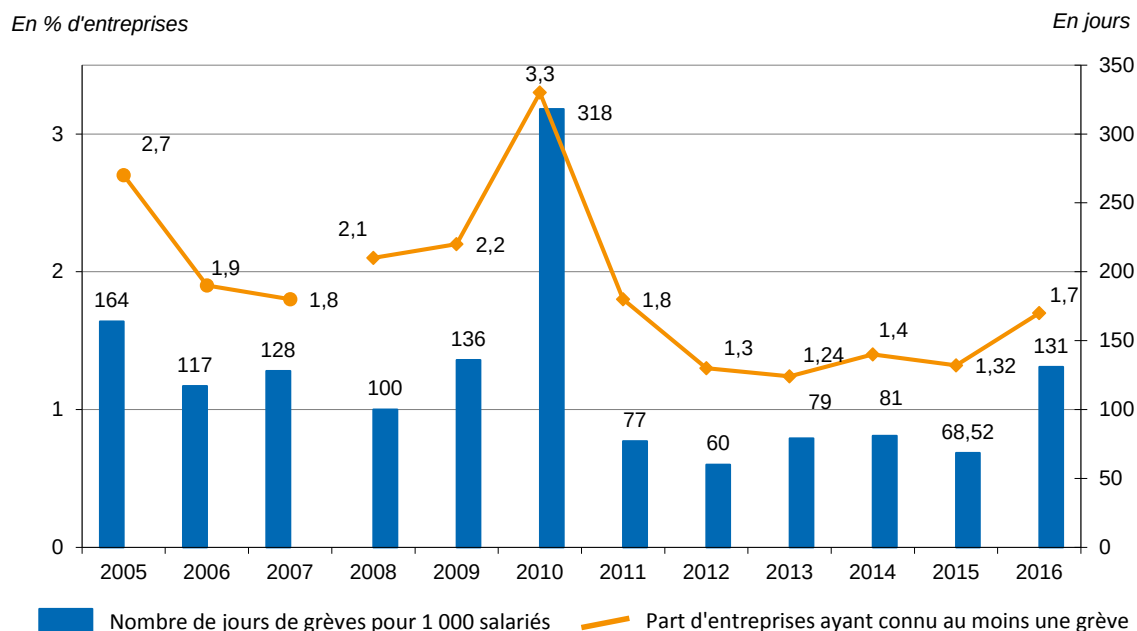
3.3. Les grèves dans les entreprises²

En 2016, **1,7 % des entreprises employant 10 salariés ou plus dans le secteur marchand non agricole ont connu un ou plusieurs arrêts collectifs de travail**, soit une progression de 0,4 point par rapport à l'année précédente. Le nombre de journées individuelles non travaillées (JINT) pour fait de grève est passé de 69 jours pour 1 000 salariés en 2015 à 131 jours en 2016 ; cet accroissement significatif intervient après cinq ans de stabilité (voir graphique 1). La mobilisation contre la loi du 8 août 2016 est le premier motif cité par les entreprises concernées, alors que les rémunérations représentent traditionnellement le motif de conflit le plus fréquent.

¹ Romans F. (2018), « Les relations professionnelles en 2017 : un panorama contrasté du dialogue social dans les établissements ? » *Dares analyses*, n° 15, avril. Pour en savoir plus voir également Pignoni M.-T. (2016), « La syndicalisation en France », *Dares Analyses*, n° 25, mai.

² Higounenc C. (2018), « Les grèves en 2016 », *Dares Résultats* n° 59, décembre.

Graphique 1 – Entreprises ayant déclaré au moins une grève et nombre de jours de grèves pour 1 000 salariés de 2005 à 2016*



* À partir des données 2008, la pondération de l'enquête a été revue, d'où une rupture de série.

Lecture : en 2016, 1,7 % des entreprises ont connu au moins une grève dans l'entreprise ou l'un de ses établissements et le nombre de journées non travaillées pour fait de grève rapporté aux effectifs salariés équivaut à 131 jours pour 1 000 salariés.

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole en France métropolitaine.

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

La proportion d'entreprises ayant connu un ou plusieurs arrêts collectifs de travail s'accroît fortement avec la taille de l'entreprise : en 2016, 34,4 % des entreprises de 500 salariés ou plus déclarent avoir connu au moins une grève alors que le recours à ce mode d'action collective reste très limité dans les entreprises de 10 à 49 salariés (0,4 %).

Les données précédentes ne dressent qu'une photographie partielle du dialogue social dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand, à la veille des ordonnances. Elles ne rendent donc pas compte qualitativement des relations sociales¹ ou de régulations effectivement mises en place par accord².

¹ L'appréciation plus qualitative du dialogue social en France a fait l'objet de nombreuses publications qu'il serait difficile de synthétiser ici. À titre d'exemple, parmi les plus récentes : G. Groux, Noblecourt M. et Simonpoli J.-D. (2018), *Le Dialogue social en France. Entre blocages et Big Bang*, Paris, Odile Jacob ; Combexelle J.-D., (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport au Premier ministre, France Stratégie, septembre.

² Pour cela, il existe différents travaux monographiques analysant en profondeur soit des textes d'accord, soit des pratiques et processus de négociation collective, notamment dans le cadre de post-enquêtes de terrain prenant appui sur l'enquête Dares.

De plus, il peut exister aussi un « dialogue social » d'une autre nature dans les très petites entreprises (moins de 10 salariés). En raison de l'absence quasi totale de représentants du personnel, ce dialogue passe par une association plus directe des salariés, individuellement ou collectivement, au processus de décision. Ainsi, dans près d'un tiers des TPE ayant plusieurs salariés, les dirigeants déclarent que les décisions prises en matière de conditions de travail font l'objet d'une concertation avec les salariés ou éventuellement un porte-parole¹.

La question du dialogue social dans les TPE souligne également que les données ci-dessus ne font pas apparaître la structuration d'ensemble de la négociation collective en France, en particulier le rôle des branches professionnelles dont les conventions ou accords collectifs conservent notamment un rôle significatif pour les plus petites entreprises. Il convient donc de rappeler comment le système français s'articule globalement, et son positionnement par rapport à d'autres pays.

4. Mise en perspective systémique et internationale des évolutions portées par les ordonnances

En France comme dans beaucoup de pays européens, la négociation collective est multi-niveaux : la régulation des salaires et des conditions de travail dépend du poids relatif de la Loi et de celui des accords d'entreprise, conventions collectives de branche, accords interprofessionnels ou même des pactes tripartites nationaux. Dans de nombreux pays européens, le niveau de la branche professionnelle demeure significatif, même si le poids des branches et leur façon de peser sur l'ensemble de l'architecture conventionnelle diffèrent entre pays².

La diversité de ces modes de fonctionnement institutionnels nationaux est fréquemment appréhendée par des indicateurs captant notamment le niveau dominant de négociation – reflétant le degré de décentralisation de celle-ci – mais aussi le degré de coordination entre les niveaux³.

À titre d'exemple, de récents travaux de l'OCDE⁴ caractérisent les différents systèmes de négociation collective en prenant en compte un ensemble de paramètres clés au-delà du

¹ Tall A. (2018), « Le dialogue social dans les très petites entreprises en 2016 », *Dares Analyses*, n° 20, mai.

² Spieser C. (2017), *L'évolution du rôle de la négociation de branche en Europe*, rapport pour la CFDT financé par l'Agence d'objectifs de l'Ires, octobre.

³ Il s'agit à la fois de la capacité des partenaires sociaux à répercuter les accords centraux sur des négociations collectives aux niveaux plus décentralisés, et de leur capacité à faire que les négociations menées dans certains secteurs professionnels orientent les négociations menées dans d'autres secteurs.

⁴ OCDE (2017), « La négociation collective dans un monde du travail en mutation », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2017*.

seul degré de centralisation (voir tableau en annexe 5). Une telle synthèse souligne notamment qu'il n'existe pas de modèle unique de négociation de branche. Le système français se caractérisait ainsi, en 2015, par une centralisation (encore) forte, un faible degré de coordination entre acteurs, branches et niveaux de négociation et enfin par la combinaison d'une faible syndicalisation et d'un taux de couverture conventionnel supérieur à 90 %, en raison d'un recours important à la procédure d'extension des accords de branche¹.

Cette façon de caractériser le système français est en partie à l'origine de certaines dispositions des ordonnances (faciliter la négociation collective, mais aussi encadrer la procédure d'extension des accords de branche).

Contrairement à ce qu'on observe dans d'autres pays, les caractéristiques du système français semblent avoir peu changé au fil du temps, malgré les nombreuses réformes engagées au cours des années 2000 (voir tableau en annexe 5). Il existe cependant, sur le long terme, une tendance relativement commune à la décentralisation de la négociation collective dans les pays européens ayant des systèmes de négociation collective multi-niveaux. Ce mouvement conduit à donner plus de place à l'entreprise comme espace de régulation des relations de travail, aux dépens de niveaux plus centralisés comme la branche professionnelle ou le niveau interprofessionnel.

Cette décentralisation a fréquemment pris place dans des contextes de crise nationale et internationale, selon des modalités différentes qui associent plus ou moins fortement les partenaires au niveau des branches ou au niveau national². Ainsi l'Allemagne a progressivement modifié son système de négociation à partir de la fin des années 1990, après la réunification, lorsqu'elle apparaissait comme « l'homme malade de l'Europe »³. Plus près de nous, la crise financière de 2008 et la crise de la dette de 2011 ont conduit de nombreux pays à réformer drastiquement leur marché du travail, sur le volet dialogue social comme sur celui de la protection de l'emploi, dans certains cas en contrepartie

¹ Cette vision du système français s'inscrit dans le prolongement d'autres classifications qui, par le passé, constataient déjà le faible niveau de coordination mais se montraient plus ambivalentes, notamment au tournant des années 2000, sur la décentralisation et le poids relatif de la négociation de branche et d'entreprise (voir annexe 5).

² On parle notamment de « décentralisation organisée » pour caractériser depuis les années 1990 des démarches conduisant les partenaires sociaux par exemple à définir eux-mêmes des clauses d'ouvertures ou des conditions dérogations dans les conventions collectives de branche ; voir Traxler F. (1995), « Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations », in Crouch C. et Traxler F. (eds.), *Organized industrial relations in Europe: what future?*, Aldershot, Avebury. Voir aussi pour un panorama de ces pratiques : Keune M. (2011), *Derogation clauses on wages in sectoral collective agreements in seven European countries*, Eurofound, report.

³ Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U. et Spitz-Oener A. (2014), « [From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy](#) », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, p. 167-188.

d'aides accordées par des institutions internationales (Troïka de l'Union européenne, du FMI et de la Banque centrale européenne). La Grèce, l'Irlande ou le Portugal, mais aussi l'Espagne ou l'Italie ont ainsi entrepris de nombreuses réformes entre 2011 et 2015, visant notamment à limiter l'influence de conventions collectives sectorielles (mécanismes d'extension ou de prolongation de conventions, etc.) et à promouvoir des accords d'entreprise sur des domaines plus vastes. Certains d'entre eux reviennent aujourd'hui en partie sur ces réformes dont les effets font l'objet de débats.

Les ordonnances relatives au volet dit de « sécurisation des relations de travail », notamment les dispositions portant sur les licenciements, renvoient quant à elles, dans les comparaisons internationales, au registre de la « protection de l'emploi ». Là aussi, il existe des différences notables entre pays, tant en termes de conditions de recrutement et de licenciement pour les contrats à durée indéterminée qu'en termes de conditions de recours aux contrats à durée limitée ou à l'intérim.

Comme pour le fonctionnement du système de négociation collective, les différences institutionnelles nationales sont parfois appréhendées par des indicateurs synthétiques, nécessairement réducteurs : l'OCDE a ainsi élaboré à partir des législations nationales un indice de rigueur de la protection de l'emploi, en termes de conditions de licenciement (individuel ou collectif) pour les CDI et pour les CDD. Ces indicateurs comportent certaines limites méthodologiques qui imposent de les utiliser avec prudence¹, mais permettent de comparer de façon schématique la situation de différents pays.

En 2013 (dernière année disponible, annexe 6), le cas de la France présentait certaines singularités : un niveau de réglementation de l'emploi temporaire particulièrement élevé², tandis que le niveau de protection des travailleurs permanents contre tous les licenciements individuels ou collectifs apparaît globalement équivalent – voire moins strict – à celui de pays tels que les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède ou l'Autriche.

Depuis 2008, ces indicateurs font aussi ressortir une relative convergence, parmi les pays européens à la législation particulièrement stricte tel le Portugal, vers un assouplissement significatif des règles de licenciement des CDI.

* * *

¹ Dalmasso R. (2014), « [Les indicateurs de législation protectrice de l'emploi au crible de l'analyse juridique](#) », *La Revue de l'Ires*, vol. 82, n° 3, p. 37-61.

² Cette spécificité révèle peut-être une limite de ce type d'indicateurs, élaboré à partir de la législation générale sur le contrat à durée déterminée. Or il existe en France de nombreux secteurs d'activité utilisant des CDD dits « d'usage » nettement plus souples (sur le motif de recours, par exemple) et que l'indicateur ne prend pas en compte.

Au-delà de ces éléments de contexte, il s'agit ici de présenter les premiers travaux du comité. Comme le précisait la note d'étape de décembre 2017, ces travaux s'articulent autour de plusieurs temporalités différentes :

- la mesure de la perception et de la connaissance des ordonnances par les acteurs, lors de leur mise en œuvre en 2017-2018 (chapitre 2) ;
- le suivi des débuts de la mise en œuvre des dispositions et de leur appropriation par les acteurs, à partir de 2018 (chapitre 3) ;
- une démarche proprement d'évaluation des effets directs des dispositions législatives et de leurs effets plus indirects sur le marché du travail, qui sera initiée en 2019 (chapitre 4).



CHAPITRE 2

PERCEPTION ET CONNAISSANCE DES ORDONNANCES

Pour appréhender la façon dont les acteurs de terrain perçoivent les différentes dispositions des ordonnances et comment ils souhaitent a priori les mobiliser ou non, le comité d'évaluation a eu recours cette année à des sondages et enquêtes ainsi qu'à des auditions, dont les résultats ont été présentés en séance.

1. Perception et connaissance des dispositifs relatifs au dialogue social

1.1. Dispositions relatives au CSE

Les ordonnances prévoient l'obligation de mettre en place, avant le 31 décembre 2019¹, un Comité social et économique (CSE) pour les entreprises de 11 salariés ou plus. Le CSE fusionne les anciennes instances représentatives du personnel (IRP), soit les délégués du personnel, les comités d'entreprise et les comités d'hygiène et de sécurité au travail.

Plusieurs sondages ont été réalisés avant l'été 2018, et leurs résultats déjà publiés par le comité. Ces éléments qu'il paraît utile de rappeler ici sont donc à lire « à date donnée ». Les mêmes questionnaires, notamment sur le niveau de connaissance des acteurs, pourraient donner des résultats différents après six mois d'information supplémentaires.

¹ Ces dispositions sont applicables depuis la publication du décret du 29 décembre 2017, avec un calendrier qui peut varier selon la situation des entreprises et avec des possibilités de proroger les mandats en cours ou d'anticiper le renouvellement des instances. Se reporter à [la documentation publiée par le ministère du Travail](#).

D'après le sondage CSA¹ réalisé pour le comité en juin 2018 sur la connaissance des ordonnances par les acteurs concernés, **les dispositions relatives au remplacement des différentes instances de représentation du personnel par le CSE sont connues précisément par un peu moins de la moitié des personnes interrogées** (47 % des dirigeants d'entreprises de moins de 300 salariés et 39 % des représentants du personnel). Elles arrivent juste derrière les dispositions relatives aux licenciements, aux ruptures conventionnelles collectives et aux possibilités de négocier avec un salarié en l'absence de délégué syndical. Néanmoins, ces dispositions sont connues par 75 % des dirigeants de 50 à 300 salariés, 48 % de 20 à 49 salariés et 29 % de 11 à 19 salariés. Pour les représentants du personnel, la connaissance croît également avec la taille de l'entreprise.

Pour les adhérents de l'ANDRH qui ont été interrogés², la création d'un CSE était prévue d'ici la fin 2018 pour 29 % d'entre eux et pour 53 % en 2019. À la date de ces enquêtes, on se situait encore en amont de la mise en place obligatoire de ces instances. C'est principalement dans les organisations de plus de 300 salariés que plus de la moitié des personnes interrogées évoquent des discussions prévues ou engagées avec les représentants de salariés sur une nouvelle organisation du dialogue social.

Selon le sondage CSA, seuls 23 % des représentants du personnel avaient eu des discussions avec leur dirigeant sur le fonctionnement de ces CSE et 38 % sur leur organisation. Dans les entreprises de 300 salariés et plus, les représentants du personnel voient d'abord dans ces comités un enjeu de réduction du nombre d'élus et d'heures de délégation (environ 7 sur 10). Dans les entreprises de moins de 300 salariés, ils anticipent d'abord comme effet l'élargissement des champs d'intervention des élus. Quand la mise en place d'un CSE est déjà prévue, les représentants du personnel déclarent assez peu de mesures d'accompagnement des anciens élus – au maximum 19 % des représentants dans les entreprises de 300 salariés ou plus. Seulement 23 % des dirigeants d'entreprises de moins de 300 salariés prévoient la mise en place d'une commission santé sécurité et conditions de travail (CSSCT)³ – mais près

¹ Sondage CSA réalisé du 14 mai au 4 juin 2018 auprès de 605 dirigeants d'entreprises de 11 à 300 salariés et de 703 représentants du personnel d'entreprises de 11 salariés et plus n'appartenant pas aux mêmes entreprises, [disponible sur le site de France Stratégie](#).

² [Enquête ANDRH](#) menée du 26 avril au 8 juin 2018 auprès de l'ensemble de ses adhérents. Cette enquête réalisée via le site internet de cette association a recueilli 332 réponses de responsables des relations sociales des entreprises, présents pour 58 % dans des entreprises de 300 salariés et plus, pour 33 % dans des entreprises de 50 à 300 salariés et pour 10 % dans des entreprises de moins de 50 salariés.

³ Les ordonnances instituent une *commission santé, sécurité et conditions de travail* au sein du CSE. Sa mission : traiter les questions de santé et de sécurité au travail. Cette instance se verra attribuer, par délégation du comité, tout ou partie des attributions reconnues au CSE en matière de santé et sécurité (article L. 2315-38). La mise en place d'une CSSCT est *obligatoire* dans les entreprises et établissements distincts d'au moins 300 salariés ainsi que les établissements mentionnés aux articles L. 4521-1 et suivants quel que soit l'effectif (installation nucléaire, sites Seveso, etc.) ; elle est *facultative* sinon.

de 40 % dans celles de 50 à 300 salariés – et très peu (5 %) la mise en place de représentants de proximité¹.

Lors des auditions² réalisées par les coprésidents auprès de six branches professionnelles (responsables syndicaux et patronaux) en mai et juin 2018, la mise en place des CSE dominait largement les préoccupations des employeurs et des représentants syndicaux. Elle était cependant souvent retardée grâce à la prolongation des mandats en cours « sans que l'on sache s'il s'agit de gagner du temps pour mieux préparer l'échéance ou simplement la repousser »³. Parmi ceux qui souhaitent s'engager dans une négociation des conditions du dialogue social et de la représentation des salariés, certains l'envisagent en amont de la mise en place du CSE (en particulier des syndicats, pour y traiter de tous les thèmes en cohérence), d'autres (surtout des employeurs) veulent attendre la mise en place des CSE pour négocier dans un paysage connu.

« Les auditions ont permis de cerner quelques points sensibles autour de la mise en place des CSE :

- la proximité : risque que le CSE centralise le dialogue social et l'éloigne du terrain. Les difficultés évoquées pour la mise en place de délégués de proximité peuvent résulter d'une lecture restrictive du cadre légal jugé trop contraignant ou d'un désaccord (sur la nécessité et/ou les moyens). Se repose ici sous un nouveau jour une question déjà soulevée par de précédentes réformes relatives au fonctionnement des comités d'entreprise (voir Ires *et al.*, 2016)⁴ ;
- la sécurité et les conditions de travail : beaucoup regrettent le CHSCT. Il semble important de regarder comment la préoccupation partagée de la sécurité et des conditions de travail, le besoin de proximité, la possibilité de resituer ces enjeux dans une approche globale débouchera sur de nouvelles pratiques ;

¹ L'accord de mise en place du CSE peut créer des « représentants de proximité » mais les ordonnances ne précisent ni leur nombre, ni leurs moyens ni leurs fonctions.

² Auditions réalisées en mai et juin 2018 par les coprésidents du comité d'évaluation des ordonnances de six branches professionnelles (responsables patronaux et syndicaux séparément), ainsi que de représentants de l'ordre des experts comptables et du syndicat professionnel des experts agréés CHSCT ; voir la [synthèse des auditions](#).

³ [Synthèse des auditions](#), *ibidem*, p. 4.

⁴ Ires, Orseu, Cep (Groupe alpha) et 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 d'étude pour la direction des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail, décembre. Cette étude, qui porte sur les effets de la loi de sécurisation de l'emploi (LSE) de 2013, souligne cette tendance à la centralisation des instances de dialogue social qui est liée à une tendance plus générale de réorganisation et de rationalisation des grandes entreprises faisant « remonter » les niveaux décisionnels. Pour une synthèse voir le numéro spécial de la Revue de l'Ires (2018), « Comités d'entreprise : quelle postérité ? », n° 94-95, novembre, p. 115-154.

- la formation et le parcours des élus et représentants : le devenir de ceux dont le mandat ne sera pas renouvelé avec la mise en place du CSE est un sujet crucial ; par ailleurs, le besoin de renforcer les compétences des élus et du management est largement partagé d'autant que le CSE appelle des connaissances plus larges que les anciens mandats. Le besoin de reconnaître les compétences et de les inscrire dans une gestion du parcours professionnel semble faire consensus au niveau des principes mais des représentants d'entreprise soulignent la difficulté de mise en œuvre ;
- les moyens : pour certains employeurs, la question des moyens surplombe les autres aspects chez leurs interlocuteurs. Des syndicalistes nous ont au contraire dit les resituer dans une approche globale du rôle du dialogue social incluant la relation avec les salariés¹. »

1.2. Dispositions relatives au dialogue social et anticipation de leurs effets

Outre la mise en œuvre des CSE, les sondages et enquêtes menés en 2018 dans le cadre du comité d'évaluation ont porté sur l'impact anticipé des ordonnances sur la négociation collective et plus largement sur la nature et la qualité du dialogue social dans les entreprises. En effet, les ordonnances modifient les règles de la négociation collective selon différents axes : nouveau périmètre de négociation des branches et des entreprises², nouveaux sujets ouverts à la négociation et nouveaux types d'accords (accord de performance collective³), nouvelles modalités de négociation et de validation d'accord (principe majoritaire⁴, modalités en cas d'absence de délégués syndicaux) et nouvelles possibilités de négocier l'agenda social.

Les résultats présentés portent sur des interrogations conduites au premier semestre 2018, alors qu'il était encore trop tôt pour apprécier les effets réels des ordonnances sur la négociation collective, c'est pourquoi nous parlons ici d'effets anticipés. Ici aussi il importe de bien situer ces résultats dans le temps ; l'effet d'apprentissage s'accroissant au fil des mois, la perception des acteurs a pu changer depuis.

¹ Synthèse des auditions, *op. cit.*, p. 4.

² Depuis la publication des ordonnances, trois blocs sont définis : bloc 1, sujets où les dispositions des branches priment ; bloc 2, sujets où les dispositions des branches *peuvent* primer ; bloc 3, sujets où les dispositions des entreprises priment.

³ Dispositions applicables depuis le 24 septembre 2018.

⁴ Depuis le 1^{er} mai 2018, pour être valides, les accords doivent être conclus avec une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli plus de 50 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations représentatives au premier tour des dernières élections professionnelles.

Avant l'été 2018, les impacts anticipés par les acteurs interrogés étaient faibles.

Dans un contexte où le climat social est qualifié de bon par une très large majorité des personnes interrogées, les trois quarts des dirigeants interrogés par CSA estiment que les nouvelles ordonnances ne vont avoir aucun impact sur le climat social de leur entreprise. Pour les représentants du personnel, la proportion de ceux craignant un impact négatif n'est que de 13 % dans les entreprises de 11 à 19 salariés, contre 49 % dans celles de 300 salariés ou plus. À ce stade, 64 % des dirigeants d'entreprises de 11 à 300 salariés n'imaginent pas un changement de leurs pratiques du fait des ordonnances travail, surtout dans les plus petites entreprises. Ils justifient cette stabilité par l'existence d'un dialogue social ou d'un climat interne satisfaisant, ou par le fait que leur entreprise est de petite taille. Les représentants du personnel sont relativement partagés sur l'opportunité qu'offrent les ordonnances pour discuter du fonctionnement du dialogue social dans l'entreprise ou pour soumettre à la direction de nouveaux sujets à la négociation – ceux des entreprises de 11 à 19 salariés apparaissant comme les plus dubitatifs, en l'état de leur connaissance des ordonnances.

Plus spécifiquement sur la négociation collective, 61 % des dirigeants n'envisagent pas de recourir plus souvent à la négociation d'accords, principalement parce qu'ils n'ont pas identifié de besoin ou ont d'autres priorités. Dans les entreprises de 11 à 49 salariés, seuls 7 % des représentants du personnel ont connaissance de l'engagement de négociations sur de nouveaux thèmes dans leur entreprise, alors qu'ils sont 25 % dans celles de 300 salariés et plus. Lorsque les dirigeants envisagent de recourir davantage à la négociation collective, celle-ci concerne très nettement en priorité le temps de travail, puis les questions de rétribution salariale ou un accord de performance collective. Au sein des entreprises de 11 à 19 salariés, 92 % des dirigeants n'envisagent pas de faire valider un projet d'accord directement par référendum, du moins pas dans l'immédiat pour 35 % d'entre eux.

Néanmoins, lors de la première série d'auditions, tous les interlocuteurs soulignaient, aussi bien côté syndicats que patronat, que les ordonnances allaient modifier profondément la manière d'aborder le dialogue social tant au niveau des branches que des entreprises, tout en mobilisant des stratégies diverses et une faible appétence des employeurs à se saisir des nouveaux domaines de négociation.

Le thème dominant lors de ces entretiens était la **nouvelle articulation entre branche et entreprise**. Dans les branches auditionnées, certains soulignaient que les ordonnances constituaient une opportunité de repenser le rôle de la branche, au-delà de son rôle actuel et de sa fonction d'orientation et de formalisation de solutions. Mais l'exercice paraissait d'autant plus délicat qu'il intervenait dans un contexte de restructuration des branches. Des représentants patronaux et syndicaux regrettaient l'absence d'espace de négociation sur ce qui reste de la compétence exclusive de la branche (contenu du

bloc 1) et des interrogations portaient en particulier sur l'interprétation de la notion de « garanties équivalentes »¹. Les auditions ont souligné également les problématiques touchant particulièrement les branches dont les salariés travaillent dans les entreprises clientes, en termes de risque d'hétérogénéité grandissante des statuts des salariés et de concurrence accrue entre entreprises prestataires.

Les représentants de branche rencontrés étaient unanimes sur le constat que « globalement tout est à faire en matière de dialogue social structuré », en particulier dans les entreprises de moins de 100 salariés. Certains envisageaient la rédaction d'accord type et le risque était souligné que dans les branches dépourvues de moyens, les entreprises risquaient de ne pas prendre le relais en matière de négociation.

S'agissant des nouveaux sujets ouverts à la négociation, dans plusieurs branches, les représentants des employeurs ont émis le souhait de négocier les modalités de recours aux CDD, les délais de carence et le recours aux contrats de chantier (processus plus ou moins avancés selon les branches). Plusieurs configurations se profilaient alors : dans certaines branches, les possibilités de parvenir à un accord semblaient sérieuses, alors que dans d'autres c'était l'incertitude.

2. Perception et connaissance des dispositions relatives aux relations individuelles de travail

Les ordonnances prévoient aussi plusieurs mesures visant à rendre plus prévisibles le coût d'un contentieux lié à un licenciement (barème des indemnités pour licenciement sans cause ou irrégulier²), des modifications dans les procédures de licenciements individuels³ et des nouvelles possibilités d'accords de ruptures conventionnelles collectives⁴.

Selon le sondage CSA, les mesures telles que le barème relatif aux indemnités pour licenciement abusif et les ruptures conventionnelles collectives **font partie des mieux identifiées**, aussi bien par les dirigeants d'entreprise que par les représentants du personnel, y compris dans les PME. Ainsi 52 % des dirigeants d'entreprises de 11 à 19 salariés et 54 % des dirigeants d'entreprises de 20 à 49 salariés connaissent le barème des

¹ Pour les blocs 1 et 2, l'accord de branche prévaut sur l'accord d'entreprise qu'il soit conclu avant ou après, sauf si l'accord d'entreprise assure « des garanties au moins équivalentes ».

² Ce barème s'applique aux contentieux consécutifs à des licenciements prononcés postérieurement à la date de publication de l'ordonnance, soit depuis le 24 septembre 2017.

³ Notamment création de modèles types de lettres de notification de licenciement, décret 2017-1820 publié le 30 décembre.

⁴ Dispositions applicables depuis le 22 décembre 2017, date de publication du décret 2017-1724.

indemnités et ils sont également près de la moitié à connaître la rupture conventionnelle collective et les formalités simplifiées du licenciement.

Les dirigeants d'entreprises de moins de 300 salariés anticipent un impact non négligeable sur l'emploi : 48 % des interrogés estiment que les ordonnances permettent de simplifier les procédures de licenciement et 30 % de recruter plus facilement en CDI. Les adhérents de l'ANDRH qui ont répondu à l'enquête sont eux peu nombreux à considérer que les ordonnances permettent de recruter plus facilement mais largement majoritaires pour dire qu'elles simplifient les procédures de licenciement. Si les représentants du personnel dans les entreprises de 11 à 300 salariés semblent très minoritairement anticiper cet impact, ceux d'entreprises de 300 salariés ou plus semblent plus préoccupés (30 % d'entre eux considèrent que les ordonnances vont augmenter le nombre de licenciements) ou incertains (18 % de « ne sait pas » sur l'effet sur les licenciements et les créations d'emplois).

Selon une enquête réalisée par le réseau Avosial¹ auprès de ses adhérents – des cabinets d'avocats auprès d'entreprises –, à ce stade peu d'impacts sont mesurés si ce n'est la baisse du contentieux prud'homal (mais celui-ci était déjà engagé avant les ordonnances, voir chapitre suivant, section 3.2), avec une augmentation des contentieux portant sur la nullité du licenciement (pour lesquels le barème ne s'applique pas).

¹ Enquête menée en mai-juin 2018 auprès des membres d'Avosial (181 avocats adhérents ont répondu).



CHAPITRE 3

PREMIERS ENSEIGNEMENTS À L'ISSUE D'UNE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE

S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets des ordonnances, le comité suit, notamment grâce à des données administratives, les premiers mois de mise en œuvre des ordonnances. En particulier, la création des Comités sociaux économiques (CSE), mesure obligatoire pour les entreprises de 11 salariés et plus, d'ici le 31 décembre 2019, peut faire l'objet d'un suivi détaillé.

1. La mise en œuvre des CSE et les effets sur la réorganisation du dialogue social

1.1. Synthèse des auditions réalisées par les coprésidents (4^e trimestre 2018)¹

En octobre et novembre 2018, les trois coprésidents ont procédé à une nouvelle série d'auditions² sur le déploiement des ordonnances, en particulier sur le volet dialogue social. Huit entretiens ont été réalisés avec des cabinets de conseil auprès des entreprises ou des représentants de salariés (auditions ouvertes aux membres du comité), et des responsables d'organisations nationales interprofessionnelles d'employeurs et de syndicats.

Bien que limitées en nombre, ces auditions et les enseignements tirés par les coprésidents brossent un tableau convergent quant à la manière dont les CSE se mettent en place dans les entreprises (négociation amont et contenu des accords). Elles

¹ Pour une synthèse plus détaillée de ces auditions, voir annexe 3.

² Voir la [synthèse de la première vague d'auditions présentée en séance plénière du comité le 22 juin 2018](#) et disponible sur le site de France Stratégie.

confirment aussi que la mise en place des CSE a été modeste en 2018 et soulève de nombreuses interrogations.

Comment employeurs et représentants des salariés abordent-ils concrètement la mise en place du CSE ?

Côté employeurs, le nouveau cadre imposé par les ordonnances a été bien reçu, et vu avant tout comme une possibilité de simplifier et de diminuer les coûts. Là où le dialogue social était déjà de qualité (grandes entreprises ou PME), et dans des entreprises confrontées à des évolutions fortes de leur environnement économique, le CSE fournit l'occasion de franchir une étape, de progresser en matière de dialogue, voire de co-construire. Est souligné néanmoins le besoin de temps, d'accompagnement et de formation, d'autant plus dans un contexte de succession ininterrompue de modifications législatives relatives au dialogue social. Mais dans beaucoup d'entreprises, on peut craindre que la mise en place du CSE ne se fasse à minima, avec une reconduction des pratiques antérieures adaptées au nouveau cadre.

Côté petites entreprises, les ordonnances sont d'abord vues comme un moyen de légaliser des pratiques informelles, à partir d'une lecture uniquement juridique de ces textes. Si l'intérêt de s'engager dans un dialogue social plus formalisé ne va pas de soi dans les TPE, les interlocuteurs ont souligné que durée et organisation du temps de travail sont de vrais sujets de préoccupation. Des mesures d'accompagnement sont jugées nécessaires, notamment du côté des observatoires départementaux, les chefs d'entreprise de TPE s'appuyant pour l'instant essentiellement sur les experts-comptables ou les avocats.

Côté représentants des salariés, l'approche reste avant tout très défensive. La baisse importante des moyens, la réduction parfois très significative du nombre d'élus¹ et les incertitudes du devenir professionnel de ceux qui n'auront plus de mandats rendent extrêmement difficile (même pour les plus convaincus) une démarche visant d'abord à traiter de l'objet du dialogue social avant d'en discuter les moyens.

Des organisations syndicales ont mis en place des dispositifs d'accompagnement, elles analysent les accords conclus et y repèrent les dispositions intéressantes qu'ils essaient de diffuser. Cependant, les conditions de la mise en place du CSE, l'état des lieux du syndicalisme (et son hétérogénéité sur l'appréciation de ces réformes) ne favorisent pas une dynamique globale d'accompagnement (par exemple, dans des entreprises importantes des représentants n'ont pas bénéficié de conseils ou de formation par leurs structures).

¹ Un accord d'entreprise entérine une division par trois du nombre de mandats d'élus par rapport à la situation antérieure.

Nombre d'élus, maintien des anciens périmètres, participation des suppléants aux réunions sont en tête des priorités avancées par les représentants des salariés abordant la négociation de mise en place des CSE. Une négociation qu'ils considèrent très déséquilibrée du fait de la possibilité pour l'employeur d'appliquer le minimum légal comme alternative à l'absence d'accord, avec des conséquences lourdes sur l'ensemble des moyens de la représentation des salariés ; déséquilibrée aussi en matière de conseil et d'accompagnement. Ils soulignent enfin que ces contraintes fortes imposées aux élus ne sont contrebalancées par aucune nouvelle prérogative qui aurait pu leur être attribuée. Certains craignent que finalement la négociation collective en sorte affaiblie, contrairement à l'objectif affiché.

Questions soulevées par les accords mettant en place les CSE ou par l'interprétation du cadre actuel

À partir de ces auditions, les accords de CSE connus apparaissent hétérogènes et souvent peu innovants. Si les possibilités nouvelles de traiter plus largement d'une réorganisation du dialogue social (agenda, BDES, etc.) existent, elles sont de fait peu utilisées. La pratique d'un diagnostic partagé en amont est quasiment inexistante et les accords ne comportent pas de dispositif d'évaluation et/ou de renégociation malgré l'ampleur potentielle des transformations induites par leur contenu.

L'application des dispositions se fait parfois a minima, notamment sur l'accompagnement des élus (application de la loi Rebsamen) et sur leur formation. Les employeurs sont souvent convaincus de l'intérêt d'une remontée du terrain et de l'existence de représentants de proximité. C'est aussi une revendication des représentants des salariés qui déplorent leur faible nombre. L'ouverture de négociations se conclut très souvent par un accord, ce qui ne dit rien sur la qualité de celui-ci et encore moins sur la qualité du processus en amont.

Plusieurs points de vigilance se dégagent

Le risque de centralisation induit par les CSE pourrait conduire à un plus grand formalisme du dialogue social, notamment sur les questions de santé et vie au travail, et à un espacement dans le temps des discussions (notamment sur la stratégie), contradictoire avec le fait que les mutations des entreprises s'accélèrent.

Le rôle des suppléants et leur présence ou non en réunion est un sujet récurrent, avec des incertitudes sur l'interprétation des textes. Tous les interlocuteurs soulignent que le lourd mandat de CSE nécessitera un apprentissage important, ce qui peut justifier une présence en séance des suppléants avec les titulaires.

Le périmètre des CSE est déterminé par le critère d'« autonomie de gestion ». S'il est un paramètre central, on ne peut ignorer la diversité des niveaux de centralisation des entreprises (et leur caractère évolutif) et les autres critères d'autonomie pour définir le périmètre pertinent de ces comités.

En ce qui concerne le Conseil d'entreprise, tant du côté des employeurs que de celui des organisations syndicales, des responsables sont favorables à des formes de codécision. Mais le cadre proposé en fixe les objets, qui ne sont pas toujours ceux sur lesquels employeurs et représentants des salariés vont considérer possible ou souhaitable de s'engager dans une pratique inédite. En liant la possibilité de codécision à l'abandon du rôle du délégué syndical dans la négociation, on réduit en outre fortement l'attrait de ce dispositif.

Globalement, les éléments recueillis lors de ces auditions font apparaître un paysage où la mise en place des CSE se fait dans des situations contrastées.

S'agissant de réformes nécessitant de changer de pratiques, le facteur temps est à prendre en considération. L'enjeu est qu'après cette première étape et après quelques années de pratique des nouvelles instances de dialogue, les employeurs et les représentants des salariés franchissent un nouveau palier et s'emparent de toutes les possibilités ouvertes par le champ de la négociation et son agenda. Cela nécessite de prendre en compte les limites constatées actuellement pour éviter qu'elles n'orientent les évolutions dans un sens contraire, comme souligné dans la synthèse des auditions annexée au document (voir annexe 3).

1.2. La création des CSE d'après les procès-verbaux d'élections

Le comité social et économique (CSE) constitue désormais l'instance unique de représentation du personnel dans l'entreprise, exerçant des attributions qui varient selon les effectifs. Au 1^{er} janvier 2020, tous les mandats des anciennes instances représentatives du personnel auront pris fin et les nouveaux CSE devront avoir été institués dans toutes les entreprises d'au moins 11 salariés.

D'après les procès-verbaux d'élections transmis au Centre de traitement des élections professionnelles (CTEP) et traités dans le cadre de l'établissement de la représentativité syndicale à la date du 1^{er} novembre 2018, le nombre d'établissements ayant mis en place un CSE s'élève à environ 10 500.

La comparaison avec le volume des procès-verbaux reçus à la période équivalente sur le précédent cycle de représentativité – pour les élections des comités d'entreprise ou des délégués du personnel – met en lumière un ralentissement du rythme des élections professionnelles en fin d'année 2017 et au début de l'année 2018. En effet, au

1^{er} novembre 2018, le nombre de plis reçus au CTEP représente environ 68 % de ceux reçus à la même période de l'année 2014, avec toutefois une accélération depuis le mois d'avril 2018.

Le ralentissement du rythme des élections professionnelles peut s'expliquer par le temps d'appropriation des nouvelles dispositions par les entreprises, qui ont pleinement utilisé les mesures transitoires leur permettant de proroger les mandats de représentants du personnel. C'est notamment le cas des entreprises de plus grande taille qui ont dû négocier au préalable le périmètre de leurs établissements. L'accélération de la réception des procès-verbaux devrait se confirmer en 2019, toutes les entreprises de 11 salariés et plus devant avoir organisé des élections pour mettre en place un CSE au 31 décembre 2019.

1.3. Exemples d'accords de création des CSE et de réorganisation du dialogue social

L'instauration du CSE en lieu et place des instances préexistantes conduit à une réduction du nombre de mandats d'élus en entreprise et à un renouvellement important des représentants du personnel appelés à siéger dans les futurs comités.

Seule l'analyse qualitative au cas par cas des accords d'entreprise permet d'identifier les modalités négociées de mise en œuvre du CSE et l'utilisation éventuelle des marges de manœuvre permises par les ordonnances, notamment la mise en place de représentants de proximité dans les secteurs où il est important d'avoir des relais locaux, l'évolution du nombre d'heures de délégation, la création de commissions non obligatoires, ou encore les mesures d'accompagnement des salariés en fin de mandat. Sans permettre à ce stade de dresser un bilan quantitatif, les focus suivants offrent quelques exemples d'accords utilisant ces marges de manœuvre.

Exemples de dispositions prévues dans des accords d'entreprise sur la mise en place des représentants de proximité

Un accord d'une grande entreprise du secteur industriel prévoit que chaque établissement ouvre une négociation afin de déterminer le périmètre de mise en place des représentants de proximité et définisse par accord le nombre total de représentants au niveau de l'établissement, le nombre de zones de proximité au sein desquelles vont être désignés les représentants et le nombre de représentants par zone. Afin que les représentants de proximité d'une même zone puissent se réunir, il est créé pour chaque zone une commission de proximité, devant se réunir au moins une fois par trimestre.

Un autre accord, dans le secteur des assurances, prévoit la mise en place de représentants de proximité répartis sur douze instances territoriales et fixe un crédit

annuel global équivalent à 3 heures par représentant de proximité à répartir et un crédit mensuel de 8 heures.

Un troisième accord prévoit la désignation de représentants de proximité titulaires mais aussi de suppléants au niveau de régions, ainsi que 15 heures de délégation mensuelles (20 heures si la distance entre les sites les plus éloignés est supérieure à 200 kilomètres).

Exemples de dispositions prévues par accords d'entreprise sur l'accompagnement des représentants du personnel et la gestion des fins de mandat

Un accord prévoit des formations – hors congé de formation économique, sociale et syndicale – notamment en matière d'économie, de dialogue social ou d'anglais, prises en charge dans le cadre du plan de formation ou sur le budget de fonctionnement du CSE. Il prévoit également une expérimentation visant à identifier plusieurs catégories de salariés mandatés, avec qui seront organisés des travaux paritaires pour créer des dispositifs spécifiques de gestion : création d'un référentiel de compétences pour chacun des mandats identifiés, dispositifs d'accompagnement à l'acquisition et au développement des compétences, modalités d'évaluation adaptées.

Un dispositif de gestion prévoit aussi que chaque secrétaire de section syndicale soit reçu par le chef de service RH et/ou le responsable des relations sociales, afin de faire un point nominatif des personnes susceptibles de perdre tout ou partie de leur mandat et nécessitant un retour total ou partiel à l'activité professionnelle.

Des comités de carrière spécifiques sont également prévus afin d'identifier les opportunités et valoriser l'expérience acquise par les salariés.

Un autre accord d'entreprise met en place, à titre expérimental et sur la base du volontariat, un dispositif de validation des acquis de l'expérience syndicale (VAES) visant à mieux reconnaître l'expérience des représentants du personnel et des titulaires d'un mandat syndical. Il prévoit un entretien annuel de suivi entre chaque représentant du personnel et le service RH ainsi qu'un entretien de suivi lors de la reprise d'activité professionnelle. Des rencontres sont organisées en début et en fin de mandature, ainsi qu'à mi-mandat si nécessaire, entre la direction et chaque organisation syndicale pour étudier l'articulation entre les conditions d'exercice du travail des représentants du personnel et les conditions d'exercice des mandats.

Un troisième accord met en place des entretiens individuels avec chaque représentant du personnel et chaque titulaire d'un mandat syndical en début, au cours et à la fin du mandat pour prévenir et détecter toute difficulté postérieure de reprise d'emploi.

L'accord prévoit en outre des garanties d'évolution salariale et professionnelle minimales plus favorables que le dispositif prévu à l'article L. 2141-5-1 du code du travail, pour les salariés dont les heures de délégation dépassent 15 % de la durée du travail fixée dans leur contrat de travail.

1.4. Retours d'expérience de la mise en place de CSE dans des PME accompagnées par l'ANACT-ARACT

Le Réseau Anact-Aract¹, opérateur public, cible trois leviers d'amélioration de l'efficacité du dialogue social : la qualité des relations sociales au sens large, la qualité de l'information et de la formation des parties prenantes, la qualité du processus de négociation d'accords de l'amont (préparation, diagnostic) à l'aval (mise en œuvre, évaluation des effets). Pour chacun de ces leviers, le Réseau propose des dispositifs d'appui et d'accompagnement des acteurs. Chacun de ces dispositifs est combiné à un dispositif de capitalisation, piloté par l'Anact et nourri des remontées de terrain des Aract.

Les remontées de terrain mobilisées ici résultent donc de dispositif d'accompagnement mené par l'ARACT auprès de petites entreprises suite à la mise en place de leur CSE.

De fait, ces entreprises ne sont pas représentatives : les entreprises qui font appel au Réseau Anact-Aract et souhaitent être accompagnées ne sont pas les plus isolées et les moins informées.

Ces retours d'expérience ne permettent donc pas de dégager des tendances générales concernant les pratiques de mise en place du CSE mais peuvent en revanche permettre de saisir la manière dont des PME, parmi les plus volontaristes, appréhendent cette nouvelle instance, articulent cette évolution réglementaire avec leurs propres enjeux et les besoins d'accompagnement nécessaires.

Exemple de pratiques liées à la mise en place du CSE dans des PME accompagnées par le Réseau Anact-Aract

Cette **menuiserie industrielle d'environ 150 salariés** s'est transformée au fil du développement de l'entreprise, en passant d'une production « sur mesure » en très petites séries et peu mécanisée à une production plus industrialisée et automatisée. Ces évolutions ont des impacts importants sur les conditions de travail et les métiers. Pour accompagner ces changements, le dialogue est souhaité, existe, mais ne débouche pas sur de véritables actions. L'insatisfaction

¹ Anact : Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail ; Aract : Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail.

est grande chez l'ensemble des acteurs. Le manque de qualité du dialogue social nuit à la communication interne, renforce les tensions créées par l'ampleur des transformations à conduire. Lorsque l'entreprise fait appel au Réseau Anact-Aract, le CSE vient d'être mis en place, sans innovation, dans une logique d'alignement avec les termes de la loi. Dès la première séance, les membres du CSE expriment le souhait de faire évoluer les modalités du dialogue social. Ils décident de créer une commission spécifique « Fonctionnement de l'instance » dont le premier chantier est l'élaboration du règlement intérieur. Le processus a commencé par une première phase de formation des membres du CSE pour partager des repères et pour que ce soient eux qui produisent l'état des lieux du fonctionnement du dialogue social et les perspectives souhaitées. Puis la commission a traduit ces perspectives en attendus, objectifs, moyens et modalités de fonctionnement dans le règlement intérieur du CSE. Par exemple, un article prévoit que les suppléants assistent aux réunions sur les points de l'ordre du jour relatifs aux questions SSCT. Un autre incite à la mise en place de groupes d'expression des salariés pour alimenter les travaux du CSE et prévoit la participation d'un représentant du personnel du CSE à ces groupes, cette participation n'étant pas décomptée du nombre d'heures de délégation.

Dans cette **entreprise bretonne de l'agroalimentaire, comptant environ 200 salariés**, le processus de mise en place du CSE est en cours lorsque l'Aract est contactée. Le calendrier des élections est posé et le contenu du protocole d'accord pré-électoral est formalisé et validé par les délégués syndicaux qui reconduisent leur mandat dans un contexte au paysage syndical inchangé. Ce dernier reprend les stricts termes de la loi. Avant d'établir le calendrier et le processus de mise de place du CSE, les deux parties ont participé à des séances d'information proposées par leurs réseaux respectifs (la Chambre de commerce et d'industrie pour l'employeur et l'organisation syndicale pour les délégués du personnel qui sont syndiqués). La direction rencontre l'Aract au cours de l'une de ces séances d'information et souhaite poursuivre les échanges pour réfléchir à de nouvelles modalités de fonctionnement des IRP, jugeant ces dernières « trop coupées des salariés et du management ». L'un des premiers chantiers proposés par le président du CSE et acceptés par ses membres est de produire une « charte de fonctionnement du CSE ». Un dispositif participatif a été mis en place pour impliquer les salariés dans la conception de cette charte. Le processus, accompagné et encore en cours, se décline en trois phases : partage entre les acteurs du dialogue social des constats sur le fonctionnement actuel des instances, élaboration par ces acteurs des hypothèses sur ce qui fonctionne et ce qui serait à améliorer, validation et enrichissement des axes d'amélioration par les salariés. L'un des axes particulièrement travaillés concerne les articulations entre le CSE et les salariés (modalités de travail et de communication, choix des thèmes de travail, etc.).

Trois dimensions peuvent être dégagées des cas de PME accompagnées par le Réseau Anact-Aract dans la phase de mise en place du CSE, dimensions illustrées par les deux exemples dans l'encadré ci-dessus.

Tout d'abord, dans la majorité de ces cas, **la discussion sur le fonctionnement de l'instance ou plus largement sur les conditions du dialogue social est le plus souvent conduite lorsque le CSE est déjà mis en place.** Ce constat est d'autant plus marquant que ces accompagnements concernent des PME plutôt convaincues qu'elles ont un intérêt à développer un dialogue social de qualité. En amont de la mise en place du CSE, les discussions entre les représentants du personnel et la direction concernent principalement l'organisation des élections. Ainsi, les protocoles d'accord pré-électoraux (PAP) et donc les caractéristiques des CSE reprennent le plus souvent les stricts termes de la loi. Les PME rencontrées envisagent d'ouvrir la discussion sur le fonctionnement du CSE une fois l'instance en place ; et c'est pour être accompagnées sur cet aspect qu'elles s'adressent aux Aract. **Dans la mise en place du CSE, c'est avant tout la sécurisation juridique qui est recherchée,** la question du fonctionnement et de la manière d'articuler, au sein de l'instance, les dimensions économiques et organisationnelles n'intervient qu'en second plan, pour deux raisons. D'une part, les acteurs du dialogue social expriment une certaine crainte à associer le processus des élections à une discussion sur le fonctionnement de l'instance. Plus largement, ils expriment des difficultés à se projeter dans le fonctionnement d'une instance dont les contours demeurent très abstraits. Penser son fonctionnement une fois qu'il a été mis en place leur paraît plus rassurant. D'autre part, dans les entreprises de moins de 300 salariés, le processus de négociation du protocole d'accord pré-électoral est très rarement investi par les acteurs du dialogue social. Si les ordonnances renforcent les enjeux associés à ce processus, ceux-ci ne sont pas encore appréhendés par ces acteurs.

Par ailleurs, **la dynamique d'amélioration du dialogue social nécessite de ne pas considérer la mise en place du CSE comme une feuille blanche.** Plus les entreprises envisagent le CSE comme une continuité, c'est-à-dire ouvrant la possibilité de maintenir en son sein les modalités de fonctionnement jugées satisfaisantes par les acteurs, plus la mise en place est vertueuse du point de vue du développement du dialogue social. Dans cette perspective, la mise en place du CSE est une opportunité pour revisiter le fonctionnement des instances, maintenir ce qui fonctionne et identifier les axes d'amélioration.

Toutefois, cette perspective n'apparaît pas d'emblée aux PME. **La tendance majoritaire est plutôt de transposer le modèle existant dans le nouveau cadre réglementaire.** Il y a sur cet aspect un véritable **besoin d'accompagnement des PME en informations, en formation des acteurs du dialogue social, en méthodologie** (pour analyser l'existant, construire un dispositif qui réponde aux axes d'amélioration). Il s'agit de créer, au sein de ces entreprises, les conditions d'une discussion dépassant la simple mise en

conformité par rapport à la loi et interrogeant l'utilité du CSE pour un dialogue social participant aux performances globales de l'entreprise.

En dehors de l'entreprise, les formations communes au dialogue social, réunissant dirigeants, salariés et représentants du personnel, constituent des espaces potentiels d'information et d'appropriation des ordonnances, même si elles ont été formalisées et précisées antérieurement (par la loi du 6 août 2016 et le cahier des charges publié en 2018). L'offre expérimentale que propose l'ANACT en partenariat avec l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) illustre cette démarche.

Les formations communes proposées par l'ANACT- INRS

Dans le cadre d'un partenariat entre le Réseau ANACT et l'INRS, un parcours conjoint d'information et de formation a été élaboré pour les directions et les représentants du personnel d'entreprises de 11 à 49 salariés. L'objectif est d'accompagner et d'outiller ces entreprises pour leur permettre de développer et de faire vivre un dialogue social de qualité et de renforcer leurs compétences en matière de santé, sécurité et conditions de travail. Cette offre répond aux attendus du cahier des charges général relatif aux formations communes mais ne s'inscrit pas formellement dans ce cadre. L'offre est en cours d'expérimentation au sein de trois régions : Occitanie, Hauts de France et Grand Est.



Description de l'offre « Agir sur la santé, la sécurité et les conditions de travail au sein du CS » pour les entreprises de 11 à 49 salariés. Source : Anact-Aract INRS

La mise en œuvre de cette offre repose sur des configurations partenariales diverses qui prennent en compte les dynamiques institutionnelles territoriales. En Occitanie, l'offre est portée par le partenariat Direccte-Carsat-Aract et s'inscrit dans une logique territoriale et interprofessionnelle. En Hauts de France, l'offre est déployée avec des organismes professionnels – le SNAEC SO (Syndicat employeur des acteurs du lien social et familial) et la FFB (Fédération française du bâtiment) – maillant dynamique sectorielle et territoriale ; Direccte et Carsat interviennent au niveau du pilotage de l'action. L'animation des ateliers et des formations est assurée par des binômes ou trinômes composés des partenaires dans une logique de complémentarité de compétences.

La participation élevée des entreprises aux ateliers d'information et de sensibilisation répond à un besoin important d'informations. Majoritairement, pour ces entreprises de moins de 50 salariés, le contenu des ordonnances reste peu connu et, pour les acteurs, ce flou constitue une source d'inquiétudes et d'incertitudes importante. L'évolution du cadre réglementaire constitue ainsi une réelle opportunité pour toucher les entreprises de moins de 50 salariés et les sensibiliser à un usage vertueux du droit social pour concilier efficacité des organisations et amélioration des conditions de travail.

Le « parcours à la carte » proposé permet de toucher les entreprises en situation de carence de DP/CSE, situation caractéristique d'un grand nombre d'entreprises de moins de 50 salariés. L'offre prévoit un parcours spécifique pour ces entreprises afin de lever les freins (carence de candidats, réticence, manque de connaissance, etc.) et montrer l'intérêt d'avoir un CSE.

La proposition d'une information et d'une formation conjointes – employeurs et représentants du personnel – renforce l'efficacité de l'offre. Les premiers retours montrent que le fait de partager les mêmes informations est perçu par les deux parties comme un élément facilitant la mise en place du CSE, une fois de retour dans l'entreprise. Ce partage favorise la construction d'un socle commun de références et le dépassement de certaines formes de suspicion.

Le traitement des questions SSCT est une entrée particulièrement efficace pour faire progresser les manières de travailler au sein du CSE et mettre en discussion son fonctionnement. La formation conjointe propose à chaque binôme d'entreprise de choisir un sujet SSCT et accompagne son traitement. Ce travail amène les acteurs à saisir concrètement la manière et l'intérêt d'articuler ces questions aux dimensions organisationnelles et stratégiques de l'entreprise. Travailler sur un thème SSCT contribue à faire évoluer plus largement les pratiques au sein du CSE et le dialogue social.

Cette offre se révèle être également un outil d'animation du dialogue social sur les territoires où elle est déployée. Les temps collectifs proposés permettent de rompre avec l'isolement des petites entreprises, favorisent les échanges entre

entreprises, entre entreprises et acteurs institutionnels. Cette dynamique s'observe également au sein des collectifs de partenaires : réunis autour d'une même finalité – renforcer le dialogue social et les actions d'amélioration des conditions de travail dans les petites entreprises – les différents acteurs (Direccte, Carsat, Aract, organismes professionnels, services de santé au travail, partenaires sociaux) mutualisent leurs efforts et irriguent leurs réseaux respectifs. En cela, ce dispositif est un levier pour articuler le dialogue social territorial et le dialogue social au sein des entreprises. En Occitanie, l'expérimentation est terminée sur deux territoires, se déploie sur deux autres. Néanmoins, des perspectives sont déjà étudiées pour maintenir la dynamique territoriale suscitée : la création d'espaces ressources pour les entreprises, portés par les observatoires du dialogue social, par exemple.

Si le dispositif répond clairement aux besoins des entreprises de 11 à 49 salariés, son déploiement à une plus grande échelle pose la question du portage de l'offre et de son cadre institutionnel. L'engagement des différents partenaires nécessite des moyens en temps, l'animation des ateliers et des formations, un financement dédié.

2. La mise en œuvre des dispositions visant une refonte du dialogue social et de la négociation

2.1. Les observatoires d'analyse et d'appui au dialogue social

L'ordonnance n° 2017-1385 relative au renforcement de la négociation collective prévoit la création d'observatoires d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation au niveau départemental.

À fin septembre 2018, 96 observatoires d'analyse et d'appui au dialogue social ont été installés dont 94 en métropole et deux en outre-mer.

Ces observatoires regroupent 408 représentants des employeurs (93 MEDEF, 91 CPME, 82 U2P, 67 FNSEA, 61 UDES, 11 FESAC, trois autres) et 495 représentants des salariés (93 CFDT, 89 CFE-CGC, 85 FO, 76 CGT, 73 CFTC, 68 UNSA, 11 autres).

Dans une grande majorité des départements, l'observatoire s'est réuni au moins une fois, la réunion ayant porté essentiellement sur le fonctionnement de l'instance. Au vu des remontées concernant 55 observatoires, 58 % d'entre eux ont actuellement une présidence assurée par un représentant des salariés (la CFDT et la CGT représentant plus de la moitié de ces présidences) et 42 % par un représentant des employeurs (le MEDEF représentant les deux tiers de ces présidences).

Dix arrêtés de composition des observatoires font l'objet de recours contentieux introduits par FO et/ou la CGT.

À ce stade, les questions se sont pour l'essentiel focalisées sur le fonctionnement de l'observatoire :

- protection des membres de l'observatoire ;
- rémunération, remboursement des frais et mobilisation des fonds de l'Association de gestion du fonds paritaire national (AGFPN) ;
- formation des membres.

La question de l'articulation avec les autres instances de dialogue social territorial est également prégnante¹. Au tournant de l'été 2018, les observatoires, sous l'impulsion des Direccte, ont commencé à prendre des initiatives visant à promouvoir le dialogue social dans les entreprises de moins de 50 salariés, par exemple :

- la rédaction et la diffusion de fiches pratiques à destination des TPE pour expliciter les thèmes ouverts à la négociation et les modalités de négociation ;
- l'élaboration de trames d'accords ;
- la mise en œuvre d'actions en direction de filières ou de secteurs professionnels ;
- la mise en place de commissions thématiques (ouverture des commerces de détail le dimanche, difficultés de recrutement, formation, GPEC, etc.) ;
- l'organisation de tables rondes, à destination de certaines structures de moins de 50 salariés ;
- l'élaboration d'un questionnaire adressé aux entreprises pour connaître leurs besoins.

Les dynamiques départementales autour des observatoires semblent enclenchées ; les premiers freins qui tenaient essentiellement à des questions de moyens de fonctionnement (autorisations d'absence pour les membres salariés, remboursement des frais) semblent surmontés. L'enjeu sera de mesurer de quelle façon ces observatoires trouvent leur place auprès des entreprises de moins de 50 salariés en matière de dialogue social.

2.2. Le référendum dans les entreprises de 1 à 20 salariés

L'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective a ouvert la possibilité aux employeurs de soumettre des projets d'accords à ratifier à l'ensemble des salariés, en l'absence de délégué syndical, aux

¹ À noter que les départements d'outre-mer peinent à mettre en place les observatoires dans la mesure où les partenaires sociaux locaux mettent en avant le risque de confusion entre l'observatoire et la Commission paritaire régionale interprofessionnelle (CPRI) du fait de l'identité de périmètre territorial.

entreprises de moins de 11 salariés, ainsi qu'aux entreprises de 11 à 20 salariés dépourvues d'élu.

Dans certains cas, il était déjà possible avant les ordonnances de ratifier des projets d'accords par référendum : pour l'épargne salariale¹, exclue de la sélection ci-dessous, la protection sociale complémentaire d'entreprise depuis 1994², et depuis 2000 et surtout 2008³, sur le temps de travail, mais à la condition que le texte ait été au préalable négocié par un salarié mandaté ou un élu.

Les chiffres présentés ici doivent donc être considérés avec précaution. Les textes élaborés par l'employeur et soumis à l'approbation des salariés par voie référendaire sont repérés dans la base des accords (application DaccordNG de la DGT) en sélectionnant les accords et avenants conclus dans les unités de 1 à 10 et de 11 à 20 salariés, traitant de tous les thèmes à l'exclusion de l'épargne salariale et dont le champ signataire est « ratification aux deux tiers ou référendum ». Mais ce décompte peut recouvrir des situations différentes (y compris un texte signé par un salarié mandaté avant ratification, par exemple).

De plus, l'enregistrement des accords dans l'application peut être effectué longtemps après leur conclusion, les effectifs de l'unité signataire ne sont pas toujours renseignés – ce qui entraîne l'exclusion de la sélection – et les accords d'épargne salariale peuvent être enregistrés sous un autre thème.

Le décompte peut donc ignorer des textes correspondant à ceux visés, ou en inclure qui ne devraient pas être pris en compte.

Sur environ une année, un peu plus de 500 textes approuvés selon cette modalité ont été repérés dans l'application DaccordNG.

Les textes ratifiés par référendum dans les entreprises de 1 à 10 salariés

Entre le 23 septembre 2017 et le 8 octobre 2018, un peu plus de 400 textes (« accords » ou avenants) ont été validés par référendum **dans des unités de 1 à 10 salariés**, et

¹ Ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

² Article L. 911-1 du code de la sécurité sociale créé par la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes.

³ En dehors du cas particulier de la validation d'un accord signé par un syndicat minoritaire sur le temps de travail déjà prévu dans la loi Aubry II (2000), le référendum est introduit par la loi du 20 août 2008 en cas de négociation avec un salarié mandaté en l'absence de délégué syndical et d'élus sur un champ restreint. La loi d'août 2016 a permis aux salariés mandatés de négocier sur l'ensemble des champs (seuls les élus non mandatés restent sur un champ restreint, y compris après les ordonnances de 2017).

enregistrés par les Direccte. Ce décompte exclut les textes traitant uniquement d'épargne salariale¹.

85 % environ de ces textes abordent le temps de travail, ce qui en fait le thème très largement majoritaire. Pour mémoire, dans les accords et avenants issus de la négociation collective *stricto sensu*, signés par des délégués syndicaux, des salariés mandatés ou des élus et hors épargne salariale, le temps de travail n'est abordé que dans 31 % des accords et le thème salarial reste le premier traité (38 % des accords).

Parmi les textes émanant d'unités de moins de 11 salariés et portant sur le temps de travail, 38 % traitent de son aménagement, 34 % du forfait en heures ou en jours.

Tableau 1 – Répartition par thèmes des textes relatifs au temps de travail

	Dans les unités de 1 à 10 salariés	Dans les unités de 11 à 20 salariés
Durée collective du temps de travail	17 %	26 %
Heures supplémentaires (contingent, majoration)	24 %	24 %
Compte épargne-temps	6 %	11 %
Travail du dimanche	7 %	7 %
Travail de nuit	4 %	7 %
Travail à temps partiel	10 %	10 %
Forfaits (en heures, en jours)	34 %	30 %
Fixation des congés (jours fériés, ponts, RTT)	15 %	24 %
Aménagement du temps de travail (modulation, annualisation, cycles)	38 %	38 %
Autres dispositions durée et aménagement du temps de travail	27 %	22 %

Source : extraction de DaccordNG au 8 octobre 2018

En termes de secteurs d'activité, le commerce (de gros ou de détail) est le plus fréquent avec 15 % des accords approuvés par référendum. Viennent ensuite les sociétés de holdings et les activités des sièges sociaux (9 %), les associations (8 %) et les activités de conseil (7 %).

Holdings et sièges sociaux traitent quasi exclusivement du temps de travail, majoritairement du forfait en jours ou en heures pour leurs cadres.

¹ Le référendum étant déjà une modalité de conclusion des accords sur ce thème avant la mise en œuvre des ordonnances.

Les textes ainsi approuvés ayant valeur d'accord d'entreprise sont parfois très détaillés sur le thème traité, comme l'illustrent les exemples ci-dessous.

Ainsi dans un texte relatif à l'aménagement du temps de travail, après un rappel du cadre normatif de la branche et du constat de l'absence de délégué syndical, figurent une série de définitions (temps de travail effectif, temps de trajet, pauses, etc.). Sont également traitées les dispositions communes à l'ensemble des salariés : lissage des rémunérations, embauches et départs en cours de période de référence, droit à la déconnexion.

Un autre texte portant sur la durée et l'organisation du temps de travail et visant à faciliter le recours au forfait jours rappelle également le cadre de sa convention collective de rattachement. Le texte aborde ensuite les modalités d'application : convention individuelle, planning et prévenance, journées travaillées, absences, respect des dispositions relatives à la durée du travail, droit à la déconnexion, salaires, etc.

De telles approches « panoramiques » ne préjugent en rien de la qualité du texte et des conditions dans lesquelles les salariés sont appelés à se prononcer (société prospère, en difficulté, embauchant, licenciant, etc.). Les listes de sous-thèmes peuvent simplement reprendre les dispositions du code du travail. Les dispositions ponctuelles sont en revanche souvent de mise par exemple en cas d'adaptation d'une convention collective : suppression, intégration ou création d'une prime, d'une indemnité, élaboration d'une grille salariale différente, etc.

Les textes ratifiés par référendum dans les entreprises de 11 à 20 salariés

Entre le 23 septembre 2017 et le 8 octobre 2018, hors épargne salariale seule, 125 accords ou avenants ont été validés par référendum dans des unités de 11 à 20 salariés, et enregistrés par les Direccte.

Dans cette catégorie d'entreprises, le référendum ou la ratification peuvent correspondre dans le premier cas à une consultation directe pour approbation des salariés en l'absence d'IRP aptes à négocier, dans le second cas à la validation d'un accord conclu avec un salarié mandaté. Le système d'information ne les distingue pas car il ne permet pas la saisie de deux signataires pour un même texte, par exemple salarié mandaté et référendum¹.

Comme dans les TPE, le temps de travail est largement majoritaire parmi les grands thèmes de négociation collective qui y sont abordés. Il est traité dans 81 % des textes. Dans le détail, l'aménagement et le forfait jours ou heures sont les sujets les plus

¹ En cas de présence d'un mandatement, tout dépend de la priorité accordée par l'utilisateur (qui renseigne l'application) au référendum ou au mandatement. L'information enregistrée reflète donc l'appréciation de l'utilisateur.

fréquents, mais la durée collective et les congés occupent proportionnellement une place plus importante que dans les unités de 1 à 10 salariés. Parmi les thèmes hors temps de travail, celui de la protection sociale, souvent traité isolément, est proportionnellement plus présent que dans les unités de 1 à 10 salariés. Un seul texte a été repéré abordant uniquement les rémunérations, aucun ne traitant des seules questions d'emploi.

Le commerce reste dominant (15 % des textes émanent d'entreprises de ce secteur). Il est suivi du conseil (10 %), de l'industrie (7 %), de la construction (7 %) et des activités des holdings et des sièges (6 %). En termes de secteur d'activité, ces unités diffèrent donc – mais modérément – de celles de 1 à 10 salariés.

Toujours à l'instar des TPE, les textes ainsi validés abordent parfois un large éventail de sujets, y compris lorsqu'ils portent sur d'autres thèmes que le temps de travail, ce dernier étant souvent décliné dans tous ses détails¹. C'est notamment le cas lorsqu'il est question de conformité à la convention collective, ou de son adaptation, ou d'une substitution².

Il est probable en outre que le processus de regroupement des branches nécessitera nombre d'adaptations plus techniques que relevant d'une dynamique du dialogue social, dans les entreprises qui sont rattachées à des branches concernées par une fusion (accords de substitution ou accords de mise en conformité).

2.3. Exemples d'accords conclus dans les nouveaux champs ouverts à la négociation

Premiers accords de performance collective (APC)

L'accord de performance collective remplace les accords de maintien de l'emploi (AME), de préservation ou de développement de l'emploi (APDE) et de mobilité interne (AMI) qui avaient des finalités proches mais pouvaient diverger dans leurs modalités de mise en œuvre ou leur impact sur le contrat de travail. Ce nouvel accord collectif d'entreprise répond à un souci de simplification et facilite son utilisation par les entreprises en leur offrant une sécurité juridique renforcée. Par exemple, l'entreprise n'est pas obligée de prouver qu'elle est confrontée à des difficultés économiques conjoncturelles ou non pour négocier un tel accord, ou l'accord peut prévoir des dispositions contraires aux clauses du contrat de travail qui s'imposent au salarié. En revanche, le salarié voit le risque de

¹ Les textes relatifs au temps de travail peuvent s'avérer très denses : périmètre, catégories concernées, définitions, durée, congés, heures supplémentaires, modulation, temps partiel, plannings, etc., et de façon attendue, les cadres et leurs spécificités sont couramment abordés dans ce type de textes.

² La substitution de convention collective consiste, lors d'une opération de rachat, de cession, de fusion, de scission ou de changement d'activité, à changer de convention collective. Article L. 2261-14 du code du travail.

rupture de son contrat de travail accru, celle-ci étant facilitée par la dispense, entre autres, de justification du licenciement.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, on dénombre 47 APC¹ conclus dans des secteurs très variés : industrie (alimentaire, automobile, chimique), distribution (commerce de gros ou de détail), ingénierie, transports, services (expertise comptable, bureaux d'études, petite enfance, environnement, télésurveillance, mutuelle, hôtellerie). Les tailles d'entreprise sont également très variées (20 entreprises de plus de 250 salariés, 23 PME et 4 entreprises de moins de 11 salariés²). À titre d'illustration, dix accords de maintien de l'emploi (AME) ont été conclus entre juin 2013 et juin 2015 et trois accords de préservation ou de développement de l'emploi (APDE) ont été conclus au premier semestre 2017.

Trente et un accords sont signés par un ou plusieurs délégués syndicaux et en cas de pluralité d'organisations syndicales, les deux tiers des accords sont signés à l'unanimité. Douze autres accords sont signés par un ou plusieurs délégués du personnel (parfois une délégation unique du personnel). Enfin, quatre accords sont ratifiés par les deux tiers des salariés dans les très petites entreprises.

Comme le prévoit l'article L. 2254-2, les accords portent sur la mobilité interne, le temps de travail et/ou la rémunération. Ces deux derniers thèmes sont régulièrement traités conjointement (15 accords), mais la majorité des accords ne portent que sur une seule thématique (10 sur le temps de travail³, 7 sur la rémunération, 14 sur la mobilité géographique ou fonctionnelle) ; un accord traite des trois à la fois.

Premiers accords instituant un conseil d'entreprise

Au 31 octobre 2018, deux accords instituant un conseil d'entreprise ont été conclus. S'il est impossible de dégager à ce stade des tendances concernant la façon dont les partenaires sociaux se sont appropriés ce nouveau dispositif, il apparaît toutefois que les enjeux de mise en place du conseil d'entreprise concernent à la fois les thèmes de négociation et l'identification des négociateurs.

Parmi les dispositions mises en œuvre dans ces deux accords, on peut notamment retenir :

¹ Les accords déjà signés mais en cours d'enregistrement par les Direccte ne sont pas pris en compte. Le chiffre de 47 accords correspond aux accords qui se sont qualifiés d'APC ou faisant référence à l'article L. 2254-2.

² Chiffres à manier avec précaution car les effectifs des entreprises ne sont pas toujours connus avec précision.

³ À l'exclusion des dispositions relatives au temps de travail propres à un accord dédié à la mobilité.

- la consultation obligatoire du conseil d'entreprise sur le thème de la formation professionnelle, pour lequel celui-ci doit émettre un avis conforme (article L. 2321-3 du code du travail) ;
- la mise en place, au sein du conseil d'entreprise, d'une commission de négociation, chargée uniquement de l'élaboration du projet d'accord d'entreprise avec l'employeur ;
- la fixation, au sein de l'accord, d'une périodicité pour les négociations obligatoires relatives d'une part à la rémunération, au temps de travail et au partage de la valeur ajoutée, et d'autre part à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail.

Premiers accords de branche sur les contrats de chantier et les CDD/CTT

L'ordonnance 2017-1387 a permis d'aménager par accord de branche étendu certaines règles propres au contrat à durée déterminée (CDD) et au contrat de travail temporaire (CTT) pour prendre en compte les configurations de chaque secteur d'activité. Afin de développer l'utilisation du contrat de chantier ou d'opération, l'ordonnance prévoit également, dans les secteurs où son recours n'est pas habituel et conforme à l'exercice régulier de la profession qui y recourt au 1^{er} janvier 2017, qu'un accord de branche étendu en fixe les conditions.

Le ministère du Travail a reçu trois accords de ce type au 1^{er} novembre 2018 sur ces sujets : deux de la branche métallurgie, qui a négocié un accord portant sur les CDD/CTT et un accord sur le contrat de chantier ; un de la branche propreté, sur les CDD/CTT.

L'accord métallurgie sur les CDD et CTT aménage les règles relatives à la succession de contrats sans modifier les durées maximales ou le nombre de renouvellements prévus par la loi. L'accord simplifie principalement les modalités de calcul du délai de carence (le quart de la durée totale du contrat renouvellement compris) et cette carence s'apprécie en jours calendaires (alors que le code parle de jours ouvrés). Il prévoit également des dispositions sur l'information relative aux postes disponibles en CDI dans les entreprises.

L'accord métallurgie relatif au CDI de chantier ou d'opération ouvre la possibilité à tous les employeurs de la branche, quelle que soit la taille de l'entreprise, de recourir à ce contrat de travail pour toutes les activités nécessaires à l'atteinte d'un livrable. Le CDI de chantier doit être conclu pour une durée minimale de six mois (c'est-à-dire, un chantier dont la durée est au moins égale à six mois) et s'accompagne de contreparties pour le salarié : sa rémunération est au moins égale au salaire minimum conventionnel applicable au salarié, majoré de 10 %. D'autres mesures sont prévues en termes de formation et d'abondement du compte personnel de formation.

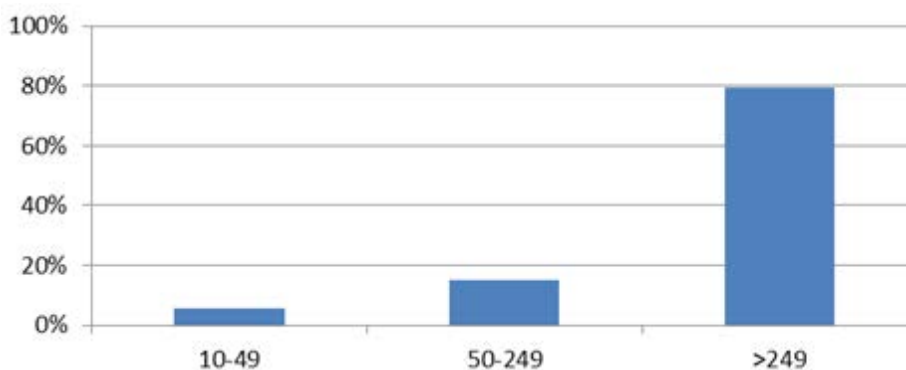
L'accord de la branche propreté relatif au CDD et au CTT traite des questions relatives au délai de carence et à la durée totale du contrat, renouvellements inclus. S'agissant de la succession de contrats, l'accord prévoit la suppression du délai de carence entre deux CDD ou contrats de mission successifs sur le même poste. S'agissant de la durée totale du contrat, renouvellements inclus, l'accord porte à 24 mois la durée maximale du cumul des CDD ou des contrats de mission successifs (renouvellement inclus), avec le même salarié et sur le même poste, sans délai de carence, pour le motif d'accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise.

3. Suivi des mesures relatives à l'emploi

3.1. Point d'étape sur les ruptures conventionnelles collectives

De début 2018 jusqu'à fin août 2018 (données consolidées avec deux mois de recul¹), on dénombre, à partir du système d'information d'enregistrement des ruptures conventionnelles collectives (RCC), 69 procédures initiées, dont 43 validées par les Direccte. 80 % des établissements ayant initié une RCC ont plus de 250 salariés (60 % si on considère le niveau entreprises).

Répartition par taille des établissements ayant initié une procédure RCC



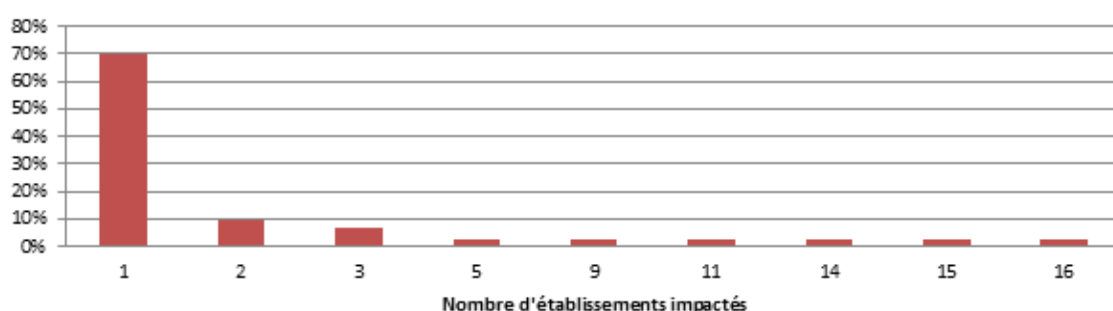
Source : système d'information d'enregistrement des ruptures conventionnelles collectives du ministère du Travail - DGEFP

Les signataires des accords sont principalement des délégués syndicaux (environ 80 %). Toutes les organisations syndicales ont signé au moins un accord portant RCC.

Les 43 procédures validées concernent 117 établissements (soit en moyenne 2,7 établissements par procédure) mais avec, dans 70 % des cas, un unique établissement par procédure.

¹ Données issues du système d'information d'enregistrement des ruptures conventionnelles collectives du ministère du Travail.

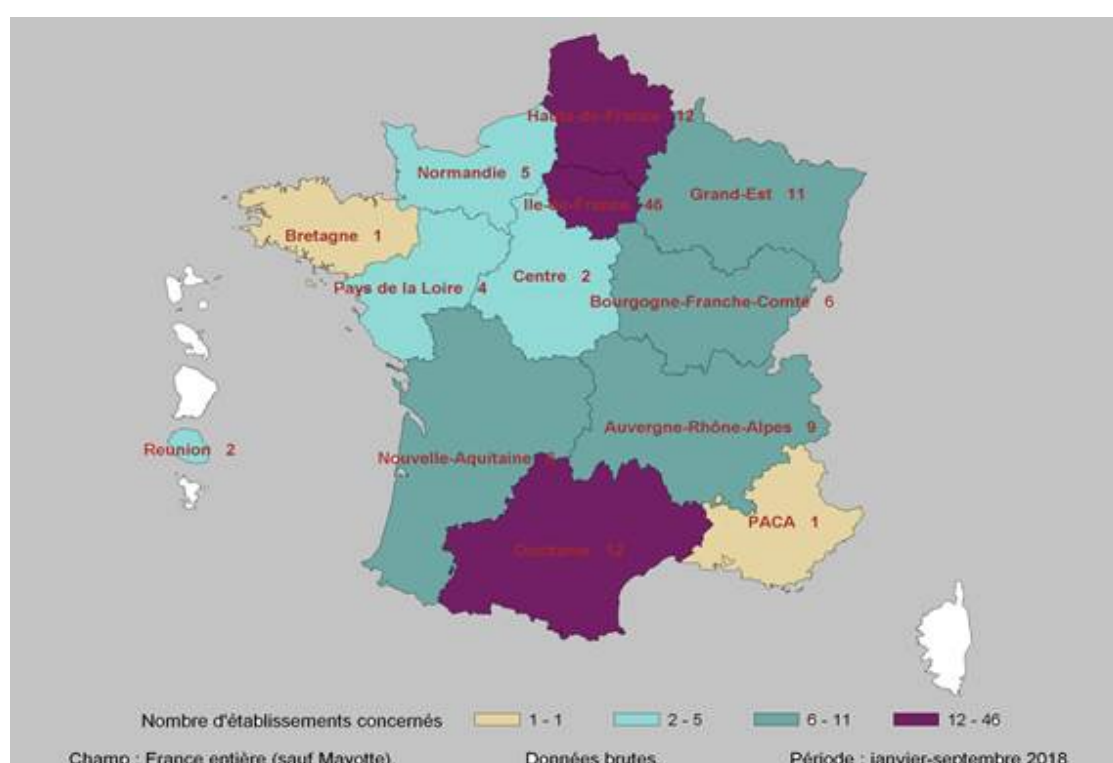
Répartition du nombre d'établissements par procédure validée



Source : système d'information d'enregistrement des ruptures conventionnelles collectives du ministère du Travail - DGEFP

Les établissements concernés par une RCC validée se concentrent dans les régions Île-de-France, Hauts-de-France, Occitanie, Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes. Ces régions représentent au total 77 % des RCC validées et sont également les plus souvent confrontées aux licenciements économiques et aux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) (62 % des PSE en 2017).

Répartition des procédures de RCC par région



Lecture : en Île-de-France, 46 établissements sont concernés par les 25 procédures de RCC validées. De la même manière, deux établissements sont impactés par la procédure RCC validée en Réunion.

Source : SI -PSE-RCC (DGEFP), données brutes, calculs Dares

Ces établissements appartiennent au secteur des services pour 45 %, à celui de l'industrie pour 36 % et à celui du commerce pour 19 % ; aucune RCC n'a été validée dans les secteurs de l'agriculture, de la construction et des transports.

Concernant le nombre de salariés concernés par les ruptures conventionnelles collectives, il n'existe pas encore de données disponibles. L'arrêté ayant défini les bilans de mise en œuvre des RCC a été publié en octobre 2018. Les entreprises doivent informer l'autorité administrative du bilan des ruptures intervenues à l'issue de la période de la RCC : pour beaucoup d'entreprises, les RCC validées sont encore en cours de mise en œuvre et le bilan doit encore être transmis. Ces informations pourront être obtenues à partir de juin 2019.

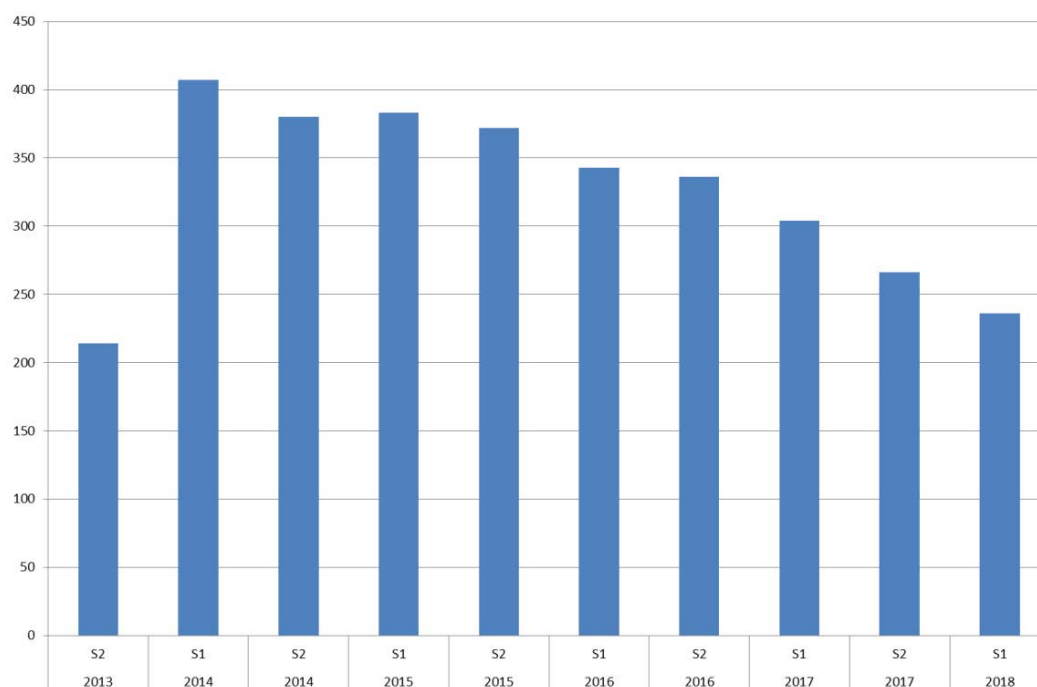
Sur cette même période, les Direccte ont délivré quatre décisions de refus de validation après contrôle du contenu de l'accord qui leur a été soumis. Trois de ces refus ont été suivis d'une décision favorable, les entreprises ayant procédé à la mise en conformité de leur accord, notamment en améliorant les mesures d'accompagnement et de reclassement au profit des salariés, suite aux remarques formulées par l'administration.

Pour une dizaine d'entreprises, les négociations n'ont pas abouti à un accord : certaines d'entre elles ont alors opté pour la mise en œuvre d'une procédure de plan de sauvegarde de l'emploi en raison du refus des organisations syndicales de signer un accord RCC compte tenu notamment des difficultés économiques rencontrées par les entreprises qui justifiaient davantage la mise en place d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

Les RCC ont donné lieu à un seul contentieux à ce jour, pour lequel la décision du tribunal administratif a confirmé la décision de la DIRECCTE. On note en parallèle que le taux de recours contre les PSE continue de décroître en 2018. Le taux de recours contre les décisions des Direccte était de 5,2 % sur l'année 2017, il est de 3,8 % sur les trois premiers trimestres de l'année 2018.

Sur le premier semestre 2018, il y a eu 236 PSE validés/homologués. Ce nombre recule depuis début 2015 : cette tendance à la baisse ne semble cependant pas s'être accélérée au 1^{er} semestre 2018.

Nombre de plans de sauvegarde de l'emploi validés/homologués, cumulé sur le semestre



Données brutes ; champ : France (hors Mayotte).

Source : Direccte-DGEFP, SI-Homologation (extraction du 20/09/2018) ; calculs Dares

3.2. Évolution quantitative et qualitative des demandes formées aux prud'hommes

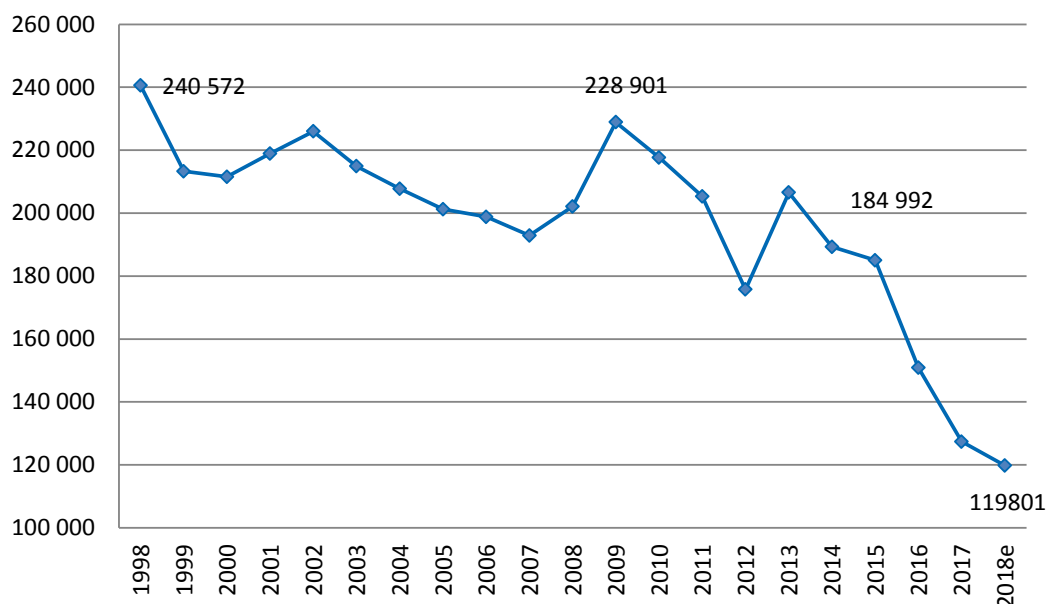
L'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 a modifié les dispositions relatives à la réparation du licenciement irrégulier ou sans cause réelle et sérieuse, en rendant obligatoire le recours à un barème, fixant des minima et des maxima, sauf lorsque le licenciement est entaché d'une des nullités énumérées à l'article L. 1235-3-1.

Cette ordonnance est entrée en vigueur dans un contexte de baisse des recours devant les juridictions prud'homales.

En vingt ans, les recours devant les conseils de prud'hommes ont été divisés par deux, passant de 240 000 demandes en 1998 à moins de 120 000 saisines en 2018. Cette baisse n'a pas été régulière. Entre 1998 et 2009, le nombre oscillait annuellement autour des 210 000 demandes. C'est surtout à partir de 2009 qu'il enregistre une baisse

régulière – interrompue conjoncturellement en 2013 – pour tomber à 120 000 à peine en 2018¹.

Demandes formées devant les conseils de prud'hommes, 1998-2018*



Champ : France entière ; * Les quatre derniers mois de l'année 2018 sont estimés.

Source : ministère de la Justice-SDSE ; Exploitation : Direction des affaires civiles et du Sceau

La baisse observée en 2009, qui s'explique pour partie par l'entrée en vigueur de la rupture conventionnelle, s'est poursuivie par la suite, et s'est accentuée à partir du mois d'août 2016, à la faveur de différents textes.

¹ Depuis le début des années 1990, le ministère de la Justice réalise régulièrement des études sur l'activité des conseils de prud'hommes aux fins de saisir les grandes tendances d'évolution des demandes, des demandeurs, et des modes de traitement des affaires. Une étude est actuellement en cours de rédaction et décrit l'évolution des affaires prud'homales sur la période 2004-2018.

**Tableau 2 – Évolution mensuelle des demandes formées
devant les conseils de prud'hommes depuis 2014**

	2014	2015	2016	2017	2018est*
Janvier	16 412	14 818	12 531	9 514	8 598
Février	16 209	17 372	15 290	10 271	9 747
Mars	17 951	17 497	15 731	12 458	11 191
Avril	17 020	16 476	14 285	9 652	10 456
Mai	14 860	15 458	14 773	10 701	9 500
Juin	15 735	18 668	16 074	10 977	10 356
Juillet	17 066	17 736	18 645	11 631	11 520
Août	9 215	8 814	5 686	7 354	6 294
Septembre	15 042	13 516	7 910	14 293	13 389
Octobre	18 590	15 077	9 633	10 287	9 705
Novembre	14 114	14 446	9 346	10 143	9 535
Décembre	17 069	15 114	11 005	10 106	9 510
Total	189 283	184 992	150 909	127 387	119 801
<i>Moyenne janvier-juillet</i>	16 465	16 861	15 333	10 743	10 195
<i>Moyenne août-décembre</i>	14 806	13 393	8 716	10 437	9 687

Champ : France entière.

* Les quatre derniers mois de l'année 2018 sont estimés.

Source : ministère de la Justice-SDSE ; exploitation : Direction des affaires civiles et du Sceau

Le net recul du nombre de saisines sur les dernières années a pour particularité d'être intervenu immédiatement après l'entrée en vigueur le 1^{er} août 2016 du décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale. Ce décret précise que la requête doit dorénavant contenir un exposé sommaire des motifs de la demande et mentionner chacun des chefs de celle-ci. Elle doit également être accompagnée des pièces que le demandeur souhaite invoquer à l'appui de ses prétentions, et qui sont énumérées sur un bordereau qui lui est annexé. L'entrée en vigueur du décret a été accompagnée de la diffusion d'un modèle de requête Cerfa n° 15 586, comportant un listing détaillé des informations et pièces requises pour l'introduction de la demande. Il est possible que la diminution des saisines résulte de l'obligation de fournir les pièces nécessaires à l'instruction du dossier dès le dépôt de la demande.

C'est dans ce contexte baissier qu'est entrée en vigueur, à compter du 24 septembre 2017, l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017. Depuis novembre 2017, le nombre de demandes introduites devant les prud'hommes se situe globalement à des niveaux similaires à ceux qui ont été constatés l'année précédente. En l'état actuel, et compte tenu du recul temporel limité dont on dispose sur ces données, on ne peut donc à ce jour déceler de lien entre l'instauration du barème et l'activité de ces juridictions.

En 2018, près de 9 demandes sur 10 contestent le motif de la rupture du contrat de travail, contre 7 demandes sur 10 en 2009, et moins de 5 sur 10 en 1998. D'une manière générale, alors que le nombre de demandes formées devant les conseils de prud'hommes a été divisé par deux, les contestations du motif de la rupture ont enregistré un faible recul (-1 %) tandis que les autres demandes ont connu une diminution de plus de 80 %. Ainsi, le Conseil de prud'hommes, chargé de régler l'ensemble des litiges individuels entre employeurs et salariés nés à l'occasion de l'exécution ou de la rupture de contrat de travail de droit privé, a à connaître majoritairement des demandes visant à contester le motif du licenciement par les salariés.

De manière constante, plus de 95 % des recours sont formés par des salariés « ordinaires¹ », en contrat à durée indéterminée dans neuf cas sur dix.

Ce sont majoritairement des hommes (62 % en 2009, 61 % en 2017), âgés de plus de 40 ans (53 % en 2009 et 60 % en 2017). Dans près de deux recours sur dix, le requérant saisit la section encadrement².

Afin de disposer d'un taux de recours aux prud'hommes selon leur profil, nous avons rapporté les salariés qui ont saisi la justice aux fins de contester la rupture de leur contrat, aux flux de personnes inscrites à Pôle emploi après licenciement, et réalisé une régression logistique.

Toutes choses égales par ailleurs, l'âge et la catégorie socioprofessionnelle sont les facteurs qui ont le plus d'effet sur le risque de saisir la justice après un licenciement : les licenciés âgés de 60 à 65 ans ont une probabilité 2,6 fois plus élevée que les licenciés de moins de 30 ans de saisir les prud'hommes. De même, les cadres ont une probabilité 3,1 fois plus importante de saisir les prud'hommes que les autres catégories socio-professionnelles.

¹ C'est-à-dire hors salariés protégés et apprentis.

² Les CPH sont composés de cinq sections : industrie, commerce, activités diverses, agriculture et encadrement. Cette cinquième section est réservée aux cadres et aux salariés assimilés, quel que soit leur secteur d'activité. Toutes les affaires présentées devant les conseils de prud'hommes sont dirigées vers la section correspondant à l'activité principale de l'entreprise ou devant la section encadrement pour les cadres.

Tableau 3 – Caractéristiques des salariés et contestation des licenciements aux prud'hommes

	2009			2017			odd ratio 2017*
	effectifs	%	taux de recours	effectifs	%	taux de recours	
Affaires nouvelles dont le demandeur est un salarié ordinaire							
Sexe	164 049	100,0	20,3	103 928	100,0	19,8	ref= femme
femme	62 090	37,8	18,3	41 072	39,5	16,6	1
homme	101 959	62,2	21,8	62 856	60,5	22,7	1,48
Âge	164 049	100,0	20,3	103 928	100,0	19,8	ref=moins de 30 ans
moins de 30 ans	32 208	19,6	14,0	15 228	14,7	11,9	1
30 à moins de 40 ans	45 317	27,6	20,1	26 597	25,6	18,9	1,72
40 à moins de 50 ans	45 795	27,9	23,8	29 470	28,4	24,2	2,35
50 à moins de 55 ans	18 511	11,3	24,7	14 034	13,5	24,6	2,41
55 à moins de 60 ans	15 103	9,2	20,3	11 243	10,8	20,1	1,85
60 à moins de 65 ans	5 612	3,4	53,9	5 414	5,2	25,9	2,58
65 ans ou plus	1 503	0,9	---	1 943	1,9	---	
Section (hors référés)	142 237	100,0	17,6	93 207	100,0	17,8	ref=autres sections
Autres sections	116 031	81,6	16,4	73 978	79,4	15,7	1
Encadrement	26 206	18,4	26,5	19 229	20,6	36,6	3,10

Principales caractéristiques des salariés ordinaires ayant contesté le motif de licenciement devant les prud'hommes en 2009 et 2017 et effets de ces caractéristiques sur la probabilité de contester son licenciement devant les prud'hommes en 2017 : résultat de la régression logistique.

* Rapport de probabilités « contestation du motif de licenciement devant les CPH/pas de contestation devant les CPH » par rapport à la situation de référence.

** Taux de recours : rapport entre les salariés ordinaires qui ont entrepris une action en justice et les personnes inscrites à Pôle emploi après licenciement (en pourcentage).

Sources : ministère de la Justice-SDSE pour les demandeurs devant les CPH ; Exploitation : Direction des affaires civiles et du Sceau ; Dares pour les flux de licenciés inscrits à Pôle emploi – Champ : France entière

Ainsi en 2017, les salariés qui ont saisi la justice présentent des caractéristiques démographiques et professionnelles spécifiques à des salariés qui peuvent espérer les indemnités les plus élevées¹ et sont donc susceptibles d'être pénalisés par l'application des plafonds fixés par le barème.

Face à ce constat, on peut se demander si le plafonnement résultant de l'application du barème a pu inciter les salariés à soulever les causes de nullité énoncées dans l'article L. 1235-3-1 du code du travail (harcèlement, discrimination ou violation d'une liberté fondamentale), qui impliquent – si elles sont retenues par le juge – que le barème ne s'applique pas.

¹ En relation avec des salaires élevés liés à la catégorie socioprofessionnelle, et avec l'ancienneté dans l'entreprise associée à l'âge.

Le dispositif permanent du ministère de la Justice ne permet pas de répondre à la question. En effet, il repose sur la collecte de la demande principale introductive d'instance et n'enregistre pas les moyens soulevés par les parties. En l'état des données disponibles, il n'est pas possible de tester cette hypothèse, qui requiert des études complémentaires¹.

¹ Un nouveau poste « demande en nullité de la rupture du contrat de travail » en raison d'un harcèlement ou d'une discrimination ou de la violation d'une liberté fondamentale a été introduit dans la NAC applicable aux prud'hommes. Ce poste entrera en vigueur en 2019, mais sans point de comparaison, on ne pourra conclure sur l'évolution des demandes. Dans l'attente, des études pourraient être entreprises à partir d'échantillons de décisions.



CHAPITRE 4

LES TRAVAUX À VENIR DU COMITÉ

En tant que processus général, l'évaluation d'une politique publique nécessite une phase initiale de suivi, qui recouvre non seulement l'élaboration d'indicateurs rendant compte de la mise en œuvre des dispositifs publics, mais aussi – et surtout – une analyse qualitative des modes d'appropriation de ces dispositifs par les acteurs de terrain. Cette étape, qui peut aussi se poursuivre au-delà de la phase initiale, est essentielle pour élaborer correctement une seconde phase qui se veut distincte et centrée sur l'évaluation d'impact, donc des effets de la politique publique sur un certain nombre de variables renvoyant aux objectifs de la politique (voir encadré ci-dessous). Cette seconde phase nécessite toujours d'allier travaux quantitatifs et qualitatifs, qui plus est sur un champ tel que celui des ordonnances.

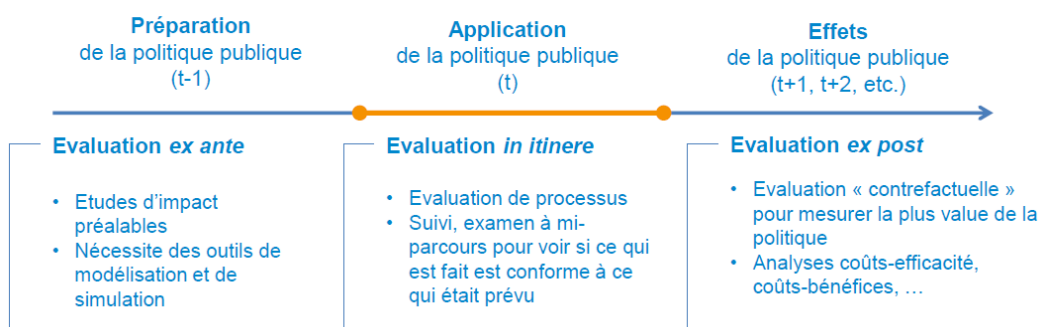
Le travail de suivi de la mise en œuvre des ordonnances déjà engagé (voir chapitres 2 et 3) va donc se poursuivre, avec notamment l'objectif de mieux comprendre qualitativement les processus d'appropriation des ordonnances par les acteurs au fil du temps (section 1). Le comité engagera également en 2019 des travaux relevant plus nettement de l'évaluation d'impact des ordonnances, c'est-à-dire de leurs effets directs et indirects, à moyen et long terme, quantitatifs et qualitatifs. Les différents types de travaux de suivi puis d'évaluation permettront ainsi de documenter les questions évaluatives recensées autour de trois axes (section 2).

Éléments de méthode sur l'évaluation des politiques publiques

La notion d'évaluation « d'impact » des politiques publiques renvoie à une méthodologie spécifique visant à mesurer *ex post* l'efficacité, voire l'efficience d'une politique. Pour isoler l'effet propre de celle-ci, il faut dans l'absolu pouvoir comparer une population ayant été affectée par la mesure avec une population témoin jugée similaire mais n'ayant pas été affectée. Être capable d'identifier cette situation contrefactuelle – que ce serait-il passé en l'absence de réforme ? – est le point névralgique pour évaluer rigoureusement l'effet d'une mesure. L'idéal

étant de pouvoir concevoir le déploiement d'une réforme comme une expérimentation, en dissociant *ex ante* et de façon aléatoire deux populations d'individus (ménages ou entreprises) bénéficiaires et non bénéficiaires de la mesure.

L'objectif de l'évaluation d'impact est de mesurer les effets propres d'une politique publique sur ses bénéficiaires.



Source : Rozenn Desplat, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? », Présentation pour le comité d'évaluation des ordonnances, séance du 18 octobre 2018

Dans la réalité, très peu de politiques font – ou peuvent faire – l'objet d'une telle démarche expérimentale *ex ante*. Ce n'est notamment pas le cas pour les mesures des ordonnances. Pour le volet quantitatif de l'évaluation, ce sont alors des méthodes économétriques plus ou moins sophistiquées qu'il convient de mobiliser pour essayer d'analyser l'effet propre de ces mesures en identifiant ou en reconstituant des situations contrefactuelles à partir de bases de données.

Une seconde difficulté propre aux ordonnances est qu'il s'agit d'un ensemble de mesures relatives au dialogue social, à la négociation collective et aux relations de travail, qui sont d'une part supposées former un ensemble cohérent et interdépendant, et qui d'autre part s'insèrent dans une succession de réformes (voir chapitre 1, section 2) liées entre elles (dialogue social, assurance chômage, formation). Cette caractéristique a deux implications fortes :

- les travaux quantitatifs d'évaluation auront donc à gérer une tension entre l'objectif d'isoler l'effet propre de chaque dispositif, la faisabilité d'une telle analyse mesure par mesure, et l'intérêt à penser les interdépendances au sein des ordonnances mais aussi avec d'autres réformes et l'effet global des ordonnances ;
- l'évaluation d'impact ne peut pas être que quantitative, elle nécessite des travaux qualitatifs, selon des méthodes rigoureuses d'analyse des pratiques d'acteurs, pour appréhender l'impact des ordonnances sur des dimensions telles que le contenu et la qualité des relations sociales, l'évolution des rapports de force dans la négociation, etc.

1. Méthode et calendrier des travaux en 2019

La définition des travaux du comité et leur calendrier sont contraints par plusieurs éléments. La plupart des dispositions contenues dans les ordonnances ne sont pas obligatoires et la mise en œuvre de certaines d'entre elles, notamment sur le dialogue social et la négociation collective, impliquent un changement profond de méthode et d'approche. Pour mesurer leurs effets, il importe donc de prendre en compte le temps nécessaire à l'appropriation par les acteurs, selon la manière dont ces acteurs interagiront et se saisiront, dans chaque entreprise, des possibilités ouvertes par la loi. Il faut également tenir compte des contraintes techniques de disponibilité des données.

1.1. La poursuite de travaux de suivi sur l'appropriation des ordonnances

Le comité d'évaluation a inscrit dans la première phase de ses travaux une **enquête qualitative qui se déroulera en fin d'année 2018 et au premier semestre 2019**. L'enquête qualitative, financée par la Dares, a pour objectif de mesurer le degré d'appropriation et de connaissance des ordonnances par les entreprises, ainsi que le stade d'avancement de leur mise en place dans différents types d'entreprise (par taille, branche professionnelle, selon la présence ou non d'IRP, etc.) et d'analyser les différents types d'appropriation et de positionnement des acteurs. Pour cela, l'échantillon sera diversifié selon plusieurs critères : taille des entreprises, secteur, présence de représentants du personnel, gouvernance (appartenance à un groupe, entreprise mono ou multi-établissements, siège), salariés travaillant à l'extérieur de l'entreprise, localisation dans plusieurs régions.

L'enquête qualitative complète les résultats obtenus à partir des enquêtes ANDRH et CSA. Alors que celles-ci consistaient en un questionnaire en ligne, l'enquête qualitative se déroulera sous la forme d'entretiens semi-directifs réalisés au sein des entreprises, avec une interrogation approfondie visant à cerner les spécificités de chaque cas. En contrepartie, l'échantillon d'entreprises enquêtées est plus restreint. Il comporte 40 entreprises de 10 salariés ou plus, pour un total d'une centaine d'entretiens avec des représentants de la direction et des représentants du personnel.

Le cahier des charges pour la réalisation de cette enquête précise en particulier les thématiques traitées, qui reprennent les trois grands axes des questions évaluatives : les relations individuelles de travail et la prévisibilité des ruptures, la représentation du personnel dans l'entreprise et la négociation et accords collectifs. Ce dernier axe se décline en deux sous-axes : articulation des niveaux de négociation branche/entreprise et modalités de la négociation collective et de la validation des accords.

Le marché a été lancé au mois de juillet 2018. Les propositions ont été évaluées selon plusieurs critères : la qualité et la clarté des méthodes et des techniques proposées pour

l'exécution des prestations d'enquête, les moyens humains et organisationnels permettant d'assurer la qualité et les délais d'exécution des prestations et le prix. Les prestataires choisis sont deux cabinets d'études et de conseil : ORSEU et Amnyos.

Après une phase d'affinement de la grille d'entretien, les entretiens dans les entreprises se dérouleront au premier trimestre 2019. **Le rapport final sera rendu en juin 2019.** Plusieurs points d'avancement intermédiaires sont prévus avec le comité de pilotage chargé de suivre le déroulement de l'enquête.

Après les **auditions** menées la première année par les coprésidents auprès de différentes branches, entreprises, représentants confédéraux des partenaires sociaux et experts (cabinets de conseil, d'experts comptables, experts CHSCT), de nouvelles auditions seront menées en 2019.

Le **suivi d'indicateurs** produits par les administrations, tel qu'ébauché en 2018 et présenté dans cette note (chapitre 3), se poursuivra en 2019, tant sur les élections professionnelles, la négociation collective, les RCC ou le contentieux prud'homal.

Comme en 2018, des **sondages** pourront être menés également en coopération avec des acteurs extérieurs au comité. Ce type de collaboration pourrait être renouvelé ou initié en 2019 avec les mêmes acteurs ou de nouveaux.

Il pourra également être envisagé l'organisation **d'événements spécifiques** (séminaire, échanges) avec différents types d'acteurs (acteurs de terrain, chercheurs, experts, etc.), pour permettre l'échange et la discussion sur la mise en œuvre des dispositifs et sur les méthodes d'évaluation.

Enfin, on veillera à l'**articulation ou l'échange d'informations avec d'autres experts ou organismes** travaillant sur la même période sur des sujets relatifs aux ordonnances. C'est le cas par exemple des travaux réalisés dans le cadre du Haut Conseil au dialogue social ou par le groupe d'experts¹ chargé d'apprécier les effets économiques et sociaux susceptibles de résulter de l'extension d'une convention ou d'un accord collectif.

1.2. Lancement des travaux d'évaluation par appels à projet de recherche

Évaluer l'impact effectif d'une politique publique est donc un exercice distinct d'un suivi et qui implique des travaux de plus long terme. Pour cela, il est prévu de recourir notamment à des appels à projet de recherche (APR), mobilisant le monde académique².

¹ [Décret n° 2017-1689 du 14 décembre 2017](#) relatif au groupe d'experts prévu par l'article L. 2261-27-1 du code du travail.

² Il s'agit d'une procédure de convention-subvention de recherche, pour laquelle l'appel à projet définit uniquement les questions évaluatives à instruire. Les propositions des équipes de chercheurs doivent pour

Les thématiques des ordonnances sont fortement imbriquées entre elles, ce qui suppose d'articuler les travaux thématiques d'une part et les approches quantitatives et qualitatives d'autre part. Il semble toutefois pertinent d'initier deux APR en 2019, décalés dans le temps pour que les équipes de recherche soient sur le terrain au moment adéquat compte tenu des temporalités de déploiement des différentes dispositions des ordonnances. En ce qui concerne les travaux s'appuyant sur des sources statistiques, le séquençage doit tenir compte également de la date de disponibilité des données à exploiter.

Le calendrier des appels à projet de recherche pourrait être le suivant¹ :

- lancement d'un APR au 1^{er} semestre 2019 sur le volet « Relations de travail individuelles et modalités de rupture ». L'objectif est d'évaluer l'impact des dispositions relatives aux contrats de travail, notamment celles visant à rendre plus prévisibles les conséquences d'une rupture du contrat / séparation sur les comportements des entreprises et salariés en matière d'embauche, de licenciement et de contentieux (ampleur, délais et coût). Les travaux débuteraient ainsi au 2^e semestre 2019, se prolongeraient en 2020 pour bénéficier de nouvelles sources d'information et aboutiraient à des résultats complets en 2021 ;
- lancement d'un APR au 2^e semestre 2019 sur les volets « Dialogue social et négociation collective / Instances de représentation du personnel ». Il s'agira ici d'étudier l'impact des modifications apportées aux contours et aux modalités de la négociation sociale, aux transformations des IRP, leurs interactions et l'impact global sur le dialogue social, dans les entreprises et les branches. Ce phasage vise à donner aux équipes de recherche le recul nécessaire pour évaluer les effets sur les pratiques des acteurs du dialogue social et sur le fonctionnement des entreprises. Il a été pensé aussi pour s'articuler avec le calendrier de l'étude qualitative menée en 2019 (voir section 1.1) qui portera en partie, mais avec d'autres méthodes, sur les mêmes questions évaluatives. Les travaux commenceraient en 2020 pour s'achever en 2021.

Des réformes de même nature que les ordonnances ont été nombreuses au niveau international depuis plusieurs décennies. Les travaux du comité auront à s'inspirer dans leur démarche des évaluations existantes. Depuis une vingtaine d'années, ces travaux mobilisent à différents degrés les méthodologies prônées pour l'évaluation d'impact, tandis que d'autres mobilisent des démarches de comparaisons internationales plus qualitatives ou compréhensives.

leur part définir les méthodes et sources utilisables et pertinentes et les projets seront évalués sur ces critères (en plus du critère de prix).

¹ Les APR seront rédigés à partir des questions évaluatives telles que définies par le comité (voir annexe 4).

Évaluer au regard d'expériences étrangères

Les réformes menées récemment dans certains pays du sud de l'Europe (Italie, Portugal, Espagne, notamment) ont donné lieu à une littérature cherchant à en faire l'évaluation ou à en tirer des enseignements. Cette littérature montre l'étendue des démarches possibles (monographie sectorielle, revue juridique, suivi d'indicateurs d'emploi, estimation de corrélations ou liens causaux au niveau microéconométrique) mais aussi les difficultés qui peuvent varier selon qu'on évalue une mesure à dimension quantitative directe (indemnités de licenciement, allocations chômage, etc.) ou une mesure d'ordre procédural (règles de négociation collective ou de licenciement, etc.).

On peut ainsi mentionner certains rapports de l'OCDE¹ qui visent à tirer les enseignements de certaines réformes deux à trois ans après leur implémentation, au Portugal par exemple. Ces travaux sont intéressants en ce qu'ils illustrent ce qu'induit une démarche pragmatique d'évaluation *ex post* d'une réforme à multiples dimensions, sous contrainte de disponibilité de données et d'un recul temporel limité. L'exercice pratiqué sur le cas portugais a ainsi mobilisé différentes sources et formes d'analyses : du dénombrement d'accords collectifs à des analyses économétrique sur l'impact d'un changement d'indemnité en cas de licenciement et flux d'emploi à l'échelle des entreprises. L'affirmation d'un caractère causal des réformes sur les évolutions constatées demeure, à différents degrés, fragile au regard des méthodes disponibles.

2. Les questions évaluatives à traiter

La réforme touche simultanément une multiplicité de dimensions du dialogue social. Elle ouvre des perspectives sans prescrire telle ou telle solution et laisse de ce fait une grande liberté d'adaptation aux acteurs du dialogue social. C'est pourquoi le comité a retenu une liste assez large de questions d'évaluation (voir annexe 4). Celles-ci sont de natures très diverses. Elles touchent à des thématiques différentes, certaines s'intéressent à des dispositions particulières alors que d'autres sont des interrogations plus globales, certaines appellent des réponses de court terme alors que d'autres devront être examinées dans la durée, notamment celles sur les conséquences moins directes de la réforme. Certaines appellent une réponse simple et précise, alors que d'autres, plus complexes, réclameront une approche plus qualitative, prenant en compte l'hétérogénéité des nouveaux équilibres qui se dessinent à l'intérieur des entreprises.

¹ OCDE (2017), [Labour Market Reforms in Portugal 2011-15, A Preliminary Assessment](#), février.

Les approches et méthodes pour répondre à ces questions puiseront de ce fait dans une large panoplie d'outils (évoqués ci-dessus) adaptés à chaque type de question : suivi statistique, sondages, enquêtes qualitatives, auditions, méthodes quantitatives, appels à projets de recherche, etc. Elles devront également tenir compte de certaines contraintes, en particulier la variété des sources de données et de leurs calendriers.

2.1. Modifications des modalités de rupture du contrat de travail

Les ruptures conventionnelles collectives et les accords de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences avec congés de mobilité sont suivis, en lien avec le suivi préalablement existant pour les plans de sauvegarde de l'emploi à l'aide du système d'information « homologation » de la DGEFP. La DGT et la DGEFP effectuent un travail de repérage et d'analyse des accords de performance collective.

Les licenciements font déjà l'objet de publications régulières de la Dares s'appuyant sur le dispositif relatif aux mouvements de main-d'œuvre (MMO) et sur la déclaration sociale nominative (DSN). La Dares envisage dans son programme de travail de produire en outre des indicateurs de recours aux prud'hommes des salariés licenciés, à partir du répertoire général civil et de la DSN, en collaboration avec le ministère de la Justice. Le but est d'augmenter la fréquence de publication qui deviendrait annuelle et d'enrichir les statistiques de la publication actuelle en déclinant les indicateurs selon les caractéristiques des salariés et des entreprises.

Les questions de plus long terme ou plus globales seront traitées de manière différenciée. Les motifs de rupture et les flux de main-d'œuvre, en distinguant notamment CDI et contrats courts, sont en partie suivis grâce au dispositif MMO et à la DSN. Des études réalisées dans le cadre d'un appel à projet de recherche (APR) sur la sécurisation des relations de travail pourront approfondir certaines questions plus globales sur les embauches et les ruptures afin de mettre en évidence d'éventuelles évolutions dans le fonctionnement du marché du travail. Il serait également intéressant de disposer de statistiques et d'études sur l'évolution des indemnités de licenciement, à partir de l'étude d'arrêts de Justice.

Les questions sur les trajectoires des salariés, nécessitant des études plus approfondies, entreront également dans le cadre de l'APR. Un travail spécifique sera sollicité sur les parcours des salariés syndiqués. Parallèlement aux premières exploitations de l'enquête REPONSE 2017, la Dares a lancé un APR sur cette enquête à la suite duquel six équipes travailleront sur différents aspects des relations professionnelles. Certains résultats partiels pourront être mobilisés dès 2019 afin d'alimenter l'information et les débats du comité.

2.2. Représentation du personnel dans l'entreprise

Les questions relatives à la mise en place des nouvelles instances font l'objet d'un suivi régulier à partir de sources administratives. Celles-ci ont l'avantage de couvrir un très large champ mais fournissent en revanche des informations peu détaillées. Il s'agit d'une part des procès-verbaux d'élections professionnelles (base MARS) et d'autre part de la base des accords d'entreprise (DaccordNG). Les enquêtes annuelles de la Dares sur le dialogue social (Acemo DSE et Acemo TPE – module relations professionnelles) fourniront périodiquement (à l'automne n+1) un panorama plus détaillé et plus complet du dialogue social à partir d'un échantillon représentatif d'entreprises.

Pour approfondir certains thèmes particuliers, une approche plus qualitative sera nécessaire. La lecture et l'analyse d'un certain nombre d'accords seront menées pour approcher ce type de questions. Le premier exercice du genre, présenté dans cette note, s'attache à décrire les premiers textes approuvés par référendum (hors épargne salariale) dans les entreprises comptant entre 1 et 20 salariés (voir chapitre 3, section 2.2). Les remontées qualitatives des Direccte auprès de la DGT seront également intéressantes à suivre tout au long du processus d'évaluation pour signaler les évolutions marquantes ou des accords intéressants.

Dans un premier temps, ce dispositif pérenne a été complété par le sondage CSA et l'enquête ANDRH (voir chapitre 2) portant sur le niveau de connaissance des ordonnances. Dans un second temps, une enquête de terrain est en cours fin 2018-début 2019 auprès d'une quarantaine d'entreprises. Cette étude qualitative s'intéresse au CSE mais également aux autres instances nouvelles (délégués de proximité, commissions SSCT) (voir chapitre 4, section 1).

Les questions de plus long terme, plus globales ou plus complexes concernant les IRP seront abordées par des études sur le terrain via un APR sur la négociation collective qui sera lancé en 2019. Des enquêtes de la Dares plus approfondies que les enquêtes annuelles seront sollicitées : il s'agit de l'enquête Conditions de travail (prochaine édition en 2019) et de l'enquête Reponse (prochaine édition en 2023).

Plusieurs sujets seront abordés dans ce cadre, comme le parcours des élus, le devenir de ceux qui perdent leur mandat, la question des moyens mis à leur disposition et de la formation qu'ils reçoivent. Dans ce cadre, il sera intéressant de disposer de retours sur le rôle des formations communes employeurs/RP à la négociation, ainsi que d'éléments sur l'évolution de l'attractivité des fonctions de représentation du personnel et l'impact de la réforme sur l'implication des salariés dans le dialogue social (présence syndicale, couverture conventionnelle, participation aux élections). Un bilan plus global pourra être effectué sur les conséquences des différentes réformes (proportionnalité femme/homme, limitation du cumul de mandats, fusion des IRP), sur la constitution des listes syndicales

et *in fine* sur la mise en place du CSE ainsi que sur le devenir des anciens représentants syndicaux.

La question de l'impact de la fusion des IRP sur la « performance » ou la qualité du dialogue social (simplification ou complexification de la représentation collective et de la négociation, propension à innover, etc.) figurera dans les axes de l'APR sur la négociation collective. De même que la question de la proximité des salariés et de leurs élus et plus généralement leur implication dans la vie de l'entreprise, dans un contexte marqué par la décentralisation de la négociation vers les entreprises mais également, au sein de celles-ci, par une centralisation accrue des instances.

2.3. Négociation et accords collectifs

Sur ce thème, une première liste de questions renvoie à l'articulation des niveaux de négociation (branche/entreprise), la répartition des compétences entre les trois « blocs » et le recours ou non à des clauses de verrouillage pour les sujets que la branche peut choisir de garder de sa seule compétence (bloc 2). Le rôle des branches sera abordé à travers la lecture des accords de branche par la DGT et les auditions des responsables de branche, notamment par les coprésidents du comité.

On s'intéressera en particulier aux nouvelles attributions de la branche en matière d'usage de contrats courts (CDD, contrats de chantier, etc.). Les extensions d'accords de branche sont suivies par le groupe d'experts chargé d'émettre des avis sur la pertinence de ces extensions et par la DGT. Les critères économiques retenus seront d'une grande importance, de même que le suivi des clauses TPE/PME, rendues obligatoires par les ordonnances. Concernant le chantier connexe de la restructuration des branches, un point statistique régulier sera fait par la DGT ou la Dares.

L'enquête Acemo Dialogue social en entreprise fournit un panorama annuel sur les acteurs, les modalités et l'issue de la négociation collective dans les entreprises. L'enquête Ecmoss de l'Insee interroge pour sa part sur les niveaux de décisions relatifs à plusieurs grands thèmes (politique de rémunération, protection sociale, égalité homme/femme). Les nouvelles thématiques prises en charge par les entreprises (bloc 2 non verrouillé et bloc 3) seront suivies grâce à la base des accords d'entreprise.

Un ensemble de questions d'évaluation se rapporte à l'impact des ordonnances sur la performance sociale et économique des entreprises. Ce sont des questions qualitatives auxquelles il ne pourra être répondu que par la concordance d'un faisceau d'indices, par des études de court et long terme. Concernant la qualité du dialogue social, on se demandera dans quelle mesure et dans quelles entreprises les ordonnances ont permis des transformations en profondeur et enclenché une nouvelle dynamique du dialogue social. On étudiera notamment l'impact du nouveau cadre des ordonnances sur

l'intensité, les simplifications (ou complexifications) et l'efficacité de la représentation et de la négociation, les modalités et le contenu de la négociation, la relation de travail et *in fine* sur la représentation que se font les acteurs du dialogue social. Les acteurs envisagent-ils différemment après réforme les relations professionnelles et la négociation ? La « culture de la négociation », mise en avant par le rapport Combrexelle¹, parvient-elle à se diffuser dans les entreprises françaises ? La perception du dialogue social par les salariés évolue-t-elle ? Comment évoluent le climat social et la conflictualité ? Les accords sont-ils plus ou moins contestés qu'auparavant ? Comment le recours à l'expertise joue-t-il sur la qualité du dialogue social, sur les rapports de force et la qualité des accords ?

Ces questions seront abordées dans le cadre de l'enquête qualitative auprès de 40 entreprises fin 2018-début 2019 mais surtout approfondies dans un second temps et avec tout le recul nécessaire dans le cadre de l'APR sur la négociation collective, avec une phase préalable d'exploitation de la base des accords par les équipes de recherche. Dans ce cadre seront abordés les aspects qui changent beaucoup comme le recours à l'expertise et le traitement des questions HSCT. Il en va de même des questions comme la perte de proximité, qui rejoint celle de l'attractivité.

Autre question qui nécessitera une appréciation à partir de plusieurs études, la recomposition des rôles respectifs du code du travail, de la régulation conventionnelle et des dispositions prises au niveau de l'entreprise. De même que l'impact des ordonnances sur l'organisation du travail en général, sur le télétravail et les horaires atypiques en particulier.

L'évolution des inégalités entre salariés sera également déclinée en plusieurs questions, comme celle de l'impact de la décentralisation accrue de la négociation sur l'hétérogénéité des conditions d'emploi, de travail et les salaires, mais aussi sur l'égalité professionnelle. De nouvelles régulations apparaissent-elles pour contrebalancer cette tendance à la divergence des conditions : en particulier, l'évolution de la couverture conventionnelle ou l'effectivité des garanties qu'elle procure ? On cherchera à mesurer aussi les effets des dispositions sur les relations individuelles de travail pour les salariés, en termes de sécurité de l'emploi et de dualité du marché du travail (incitation à l'embauche en CDI, effets sur la qualité de l'emploi, etc.).

La performance économique des entreprises sera examinée à plus longue échéance (deux ou trois ans), lorsqu'on disposera du recul nécessaire pour étudier cette question dans le cadre des APR et à l'aide des sources disponibles sur les résultats des entreprises (base Fare de l'Insee, fichiers TVA).

¹ Combrexelle J.-D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, rapport au Premier ministre, France Stratégie, septembre.

Enfin, si toutes ces questions d'évaluation valent a fortiori pour les TPE/PME et seront particulièrement suivies pour ces entreprises, certaines leur sont spécifiques : processus de négociation, négociation sans délégué syndical, recours au référendum, utilisation d'accords-types mis à disposition par la branche, etc.



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° : 847

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

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

COMPOSITION DU COMITÉ

Présidents

Sandrine Cazes
Marcel Grignard
Jean-François Pilliard

Secrétariat

France Stratégie
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)
Direction générale du travail (DGT)

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 / universitaires

Paul-Henri Antonmattei, professeur de droit et directeur de l'École de droit social de Montpellier ; avocat associé dans le cabinet Barthélémy Avocats

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

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

Patrice Laroche, professeur en sciences de gestion à l'université de Lorraine – Nancy 2, professeur associé à l'ESCP-Europe

Pascal Lokiec, Professeur à l'école de droit de la Sorbonne (Paris-I)

Christian Thuderoz, directeur du programme NégoLab (ESSEC-Irené) et co-directeur de la revue « Négociations »

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 Supratec

Vincent Prolongeau, directeur général de Continental Foods

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



ANNEXE 3

SYNTHÈSE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LES COPRÉSIDENTS

Les auditions que nous avons réalisées en octobre et novembre 2018 visaient à suivre la manière dont commençaient à se mettre en œuvre les ordonnances, en s'orientant notamment sur les modalités concrètes et immédiates du dialogue social au niveau des entreprises. Cela a très largement fait porter l'objet de ces auditions sur la mise en place du comité social et économique (CSE). Les auditions étaient ouvertes aux membres du conseil d'évaluation (deux cabinets conseil aux entreprises et deux cabinets conseil aux représentants de salariés) ou assurées uniquement par les coprésidents pour celles concernant des responsables d'organisations nationales interprofessionnelles d'employeurs et de syndicats. Notre souhait d'auditionner employeurs et représentants de salariés de quelques entreprises moyennes n'a pu se réaliser au cours de ce semestre.

Bien que partielles et non exhaustives, ces auditions et nos observations brossent un tableau convergent quant à la manière dont se mettent en place les CSE (négociation amont et contenu des accords). Elles confirment aussi que la mise en place des CSE a été modeste en 2018, raison de plus pour tenter de dégager quelques enseignements utiles pour 2019, année au cours de laquelle se fera la part majeure de la mise en place des CSE.

Comment employeurs et représentants des salariés abordent-ils concrètement la mise en place du CSE ?

Côté employeurs, le nouveau cadre proposé a été bien reçu, et vu avant tout comme la possibilité de simplifier et diminuer des coûts. Là où le dialogue social était déjà de qualité (grandes entreprises ou PME), là où les dirigeants l'abordent de manière plus volontariste, le CSE offre l'opportunité de franchir une étape, de progresser en matière de dialogue, transparence, voire de co-construction tout en soulignant les besoins de temps, de formation, d'accompagnement pour relever un défi d'ordre culturel. Cette opportunité de transformation des relations sociales est aussi mieux saisie dans les

entreprises confrontées à des évolutions fortes de leur environnement économique. Est souligné la difficulté résultant de la succession ininterrompue de modifications législatives relatives au dialogue social. On peut craindre que dans beaucoup d'entreprises, la mise en place du CSE consiste à reconduire les pratiques antérieures en s'adaptant au nouveau cadre.

Côté petites entreprises, les ordonnances sont d'abord vues comme permettant de légaliser des pratiques informelles ; en outre, l'outillage proposé ne se fait qu'à partir d'une lecture juridique des ordonnances. Si l'intérêt de s'engager dans un dialogue social plus formalisé ne va pas de soi dans les TPE, nos interlocuteurs ont souligné que durée et organisation du temps de travail sont de vrais sujets de préoccupation. L'importance de mesures d'accompagnement est soulignée, les chefs d'entreprise de TPE s'appuyant pour l'instant essentiellement sur les experts-comptables ou les avocats. Elles attendent notamment des observatoires départementaux qu'ils recensent et promeuvent les bonnes pratiques. Elles constatent que ceux-ci se mettent en place dans des modalités hétérogènes et d'autant plus facilement là où il y avait déjà des pratiques de dialogue.

Côté représentants des salariés, l'approche reste avant tout très défensive. La baisse importante des moyens, la réduction parfois très significative du nombre d'élus (un accord d'entreprise entérine une division par trois du nombre de mandats d'élus) et les incertitudes du devenir professionnel de ceux qui n'auront plus de mandats rendent extrêmement difficile (même pour les plus convaincus) une démarche visant d'abord à traiter de l'objet du dialogue social avant d'en discuter les moyens.

Des organisations syndicales ont mis en place des dispositifs d'accompagnement (qu'ils font évoluer au fil du temps), analysent les accords conclus et y repèrent les dispositions intéressantes qu'ils essaient de diffuser. Cependant, les conditions de la mise en place du CSE, l'état des lieux du syndicalisme (et son hétérogénéité sur l'appréciation de ces réformes) ne favorisent pas de dynamiques globales d'accompagnement (par exemple, dans des entreprises importantes des représentants n'ont pas bénéficié de conseils ou de formation par leurs structures).

L'accumulation des réformes (Rebsamen, El Khomri, ordonnances) est fortement déstabilisatrice

Nombre d'élus, maintien des anciens périmètres, participation des suppléants aux réunions sont en tête des priorités portées par les représentants des salariés abordant la négociation de mise en place des CSE. Une négociation qu'ils considèrent très déséquilibrée du fait de la possibilité pour l'employeur d'appliquer le minimum légal comme alternative à l'absence d'accord avec les conséquences lourdes sur l'ensemble des moyens de la représentation des salariés ; déséquilibrée aussi en matière de conseil et d'accompagnement (l'entreprise peut y consacrer beaucoup de moyens pour son

propre compte, ceux des représentants sont limités, voire inexistants). Ils soulignent enfin que ces contraintes fortes imposées aux élus ne sont contrebalancées par aucune nouvelle prérogative qui aurait pu leur être attribuée.

Certains craignent que finalement la négociation collective en sorte affaiblie contrairement à l'objectif affiché.

Les accords de mise en place des CSE

Nous ne disposons d'aucune base permettant une évaluation solide des accords conclus. L'ensemble de nos interlocuteurs en soulignent l'hétérogénéité. Il n'y a pas d'accord disruptif, peu d'innovation. Des accords sont considérés « bons » par des responsables syndicaux, des accords comportent des dispositifs intéressants, d'autres sont à minima. L'ouverture de négociation se conclut très souvent par un accord ce qui ne dit rien sur la qualité de celui-ci et encore moins sur la qualité du processus. Aucun de nos interlocuteurs n'était en situation de donner une appréciation sur le niveau de satisfaction des signataires, cependant un cabinet organise un recueil régulier de leur point de vue.

D'une manière générale, la pratique d'un diagnostic partagé en amont de la négociation est quasiment inexistante. Les entreprises (surtout si elles sont grandes) font de leur côté une cartographie de l'existant.

Des responsables d'organisation d'employeurs, des responsables syndicaux soulignent les possibilités nouvelles de traiter du contenu et de l'organisation de l'agenda social, de la BDES, de « l'information/consultation » et la négociation collective... Ils y voient le moyen d'améliorer sensiblement dialogue social et économique. Mais employeurs et représentants syndicaux ne se saisissent pas de la négociation de mise en place du CSE pour aller dans ce sens.

Dans le même ordre d'idées, les accords de performance sont considérés comme ouvrant un champ intéressant mais sont abordés avec beaucoup de prudence.

Les employeurs sont souvent convaincus de l'intérêt d'une remontée du terrain et de l'existence de représentants de proximité qui sont revendiqués par les représentants des salariés (mais une organisation syndicale craint que la mise en place de représentants de proximité réduise à ce niveau la représentation de l'encadrement). Les enjeux santé et sécurité sont eux aussi partagés sans toutefois être repensés à l'aune de la mission du CSE et avec des appréhensions différentes selon les secteurs liés à des histoires sociales différentes (industrie ≠ services). Le parcours des élus et leur accompagnement sont abordés mais en se limitant souvent à la reprise des obligations de la loi Rebsamen. En matière de formation on va rarement au-delà des obligations légales, elles sont parfois sous-utilisées, les formations communes sont prometteuses mais en sont au balbutiement. L'avenir professionnel de ceux qui n'auront plus de mandats est traité en

particulier dans des entreprises où ils sont nombreux. Au total, s'il y a consensus sur la nécessité de traiter tous ces sujets, cela ne signifie pas qu'on parvienne partout à adopter des dispositions pertinentes et efficaces. En avoir une appréciation sera un point important à inclure dans l'évaluation à venir.

Des questions soulevées par les accords mettant en place les CSE

La mise en pratique du mandat CSE (souvent dans un nouveau périmètre), l'articulation avec les commissions CSST et les éventuels représentants de proximité (aspects peu traités dans les accords) vont conduire à des pratiques nouvelles et poser des problèmes qui ne pouvaient pas être appréhendés au moment de la négociation. Or, les accords ne prévoient pas de dispositifs d'évaluation ou/et de renégociation de l'accord.

Le périmètre du CSE est un enjeu de la négociation important dans les grandes entreprises multi-établissements. Parmi celles-ci, certaines ont fortement centralisé la structure de représentation des salariés. D'autres (ou les mêmes) ont espacé dans le temps les « informations/consultations » sur la stratégie. On peut craindre que cela conduise au maintien d'un certain formalisme du dialogue social alors que la dynamique repose sur la proximité et la confiance peu compatible avec la centralisation et l'espacement des discussions quand les mutations des entreprises s'accroissent dans une incertitude grandissante. S'agissant des dimensions de santé et vie au travail (partie intégrante de la mission du CSE ce qui a pour avantage de décloisonner santé/travail/économie/stratégie) là où il y a centralisation sans lien structuré avec le local il y a risque d'assèchement du dialogue social à ce niveau et risque d'un discours général et d'a priori idéologique au niveau CSE du fait de l'éloignement et d'une faible connaissance fine du réel.

Le rôle des suppléants et leur présence ou non en réunion fait débat. Personne n'imagine qu'un suppléant puisse remplacer utilement un titulaire absent occasionnellement s'il n'a jamais mis les pieds dans cette instance. Par ailleurs, il y a consensus chez nos interlocuteurs pour considérer lourd le mandat du CSE et sur la nécessité de son apprentissage, ce que l'exercice du mandat de suppléant permet. Nécessité d'apprentissage en amont du mandat de titulaire renforcé par la limitation du nombre de mandats dans le temps. Il en va de l'efficacité de l'instance et de l'attractivité d'un mandat d' élu.

Des difficultés liées à la nature du cadre actuel ou à son interprétation

Il ne s'agit pas pour nous d'interroger le sens et le contenu des ordonnances mais de pointer des formulations (ou des interprétations) qui à l'épreuve des faits, selon nos interlocuteurs, soulèvent des questions et pourraient aller à l'encontre des objectifs

souhaités en laissant parfois peu de marge voire, en créant de l'insécurité juridique. Parmi celles-ci :

- participation des suppléants aux réunions. Entre « participe »/« ne participe pas », des accords collectifs trouvent des solutions. Ailleurs, le débat posé se solde par la reprise des Questions/réponses publiées par le ministère du Travail : « les suppléants n'assistent aux réunions qu'en l'absence des titulaires » ;
- périmètre CSE. Le critère « autonomie de gestion » est déterminant dans la définition du périmètre. S'il est à l'évidence un paramètre à prendre en compte, on ne peut ignorer la diversité des niveaux de centralisation des entreprises (et leur caractère évolutif) et les autres critères d'autonomie ;
- Conseil d'entreprise (CE). Tant côté employeurs que côté organisations syndicales, des responsables sont favorables à des formes de co-décisions. Mais le cadre proposé en fixe les objets qui ne sont pas obligatoirement ceux sur lesquels employeurs et représentants des salariés vont considérer possible/souhaitable dans l'entreprise de s'engager dans une pratique inédite. En liant la possibilité de co-décision à l'abandon du rôle du délégué syndical dans la négociation, les ordonnances qui déstabilisent profondément le syndicalisme limitent fortement le développement potentiel des CE.

Début de mise en place des CSE : nouvelle dynamique ou atonie du dialogue social ?

Si la question nous semble au cœur de l'évaluation, celle-ci est d'autant moins aisée que la mise en place du CSE et du nouveau champ de la négociation se fait sans qu'il y ait clarification de ce que sont le dialogue social et la négociation collective. Les ordonnances font cohabiter des lectures très variées allant de l'affirmation de l'impératif d'acteurs autonomes et reconnus représentant les salariés (conditions d'un compromis équilibré) à une relation où l'employeur reste seul maître à bord. Nous avons perçu au cours des auditions que se posera probablement la question du champ des accords ratifiés par référendum (notamment pour les accords de performance collective).

La mise en place du CSE va utilement simplifier et rationaliser d'un point de vue économique le dialogue social, l'améliorer dans certaines entreprises. Mais il est à craindre que dans beaucoup d'entreprises, au moins dans un premier temps, on ne fasse pas très différemment d'avant ; dans certains endroits il pourrait même y avoir dégradation. Les auditions nous ont permis de repérer un certain nombre de points sensibles (clignotants rouges) à prendre en compte pour ne pas rater cette mise en place du CSE, étape pouvant conduire à un dialogue constructif et apaisé visant davantage de coopération, abordant plus sereinement les enjeux de stratégie, économique, sociaux.

S'agissant au fond de changer de pratiques et d'évolutions culturelles déstabilisantes comportant une prise de risques, on sait qu'il faut du temps. On peut espérer (comme

l'évoquent des responsables que nous avons auditionnés) qu'après cette première étape et quelques années de pratique des nouvelles instances de dialogue, les employeurs et les représentants des salariés franchissent un nouveau palier et s'emparent de toutes les possibilités ouvertes par le champ de la négociation et son agenda. On peut aussi craindre que les limites constatées dans ce début de mise en place et l'accélération de la mutation de l'économie engagent le dialogue social sur une trajectoire beaucoup moins positive.

La mise en place des CSE en 2019 qui sera plus massive permettra-t-elle de dépasser les limites que nous observons ? Le premier mandat du CSE donnera-t-il une image positive de l'engagement dans un mandat de représentation des salariés alors que la mise en place des CSE risque de laisser beaucoup d'anciens mandatés sans perspectives et que l'ambiance générale ne valorise ni les corps intermédiaires, ni le sens du compromis ?

Les auditions centrées sur la négociation d'entreprise ont réinterrogé le rôle de la branche et celui de l'interprofessionnel, sujet important dont semble-t-il les acteurs concernés ne se sont pas encore saisis.



ANNEXE 4

TABLEAUX DE PRÉSENTATION DES QUESTIONS ÉVALUATIVES

Les précédentes réunions du comité d'évaluation des ordonnances ont permis, dans le cadre de l'élaboration de la note d'étape remise à la ministre du Travail, le 22 décembre 2017, de lister l'ensemble des questions évaluatives devant guider les futurs travaux de la commission. Il convient maintenant d'affiner cette réflexion pour les prioriser selon plusieurs critères.

Le premier critère de priorisation correspond à l'intérêt des sujets abordés. Les fiches suivantes présentent les questions évaluatives, regroupées selon 4 grands thèmes. Au sein de chaque fiche, les questions listées correspondent à celle du document d'étape, mais parfois légèrement reformulées pour plus de clarté. Elles sont présentées avec un code couleur : sur fond bleu, questions les plus importantes, sur fond gris, questions pouvant être traitées dans un second temps.

Mais deux autres critères doivent être pris en compte :

- la temporalité des effets (c'est-à-dire l'horizon auquel on peut s'attendre à ce qu'un effet « apparaisse ») ;
- la disponibilité et la pertinence des données.

Pour prendre en compte ces deux critères, deux colonnes indiquent dans chaque fiche les données et résultats qui sont susceptibles d'être disponibles dès 2018 / ou après 2018.

Sur la base de la présentation de ces fiches, il est proposé au comité d'avoir un temps d'échange lors de la réunion plénière du 13 février. Cette présentation des questions évaluatives pourra ensuite être utilisée pour l'élaboration des questions pour les enquêtes et la rédaction des cahiers des charges pour les appels à projet.

Champ 1 : Décentralisation de la négociation collective, nouvelle articulation branche/entreprise

Enjeu d'évaluation global

L'objectif est de savoir si les dispositions affectant les prérogatives des différents niveaux de négociation collective modifient effectivement, quantitativement et qualitativement :

- les pratiques des partenaires sociaux en matière de négociation collective, au niveau de la branche et des entreprises, et notamment les registres de négociation ;
- et si oui dans quel sens : comment évolue la couverture conventionnelle, quel est le degré de différenciation des pratiques entre entreprises et entre branches, ainsi que des règles salariales qui en découlent.

Et dans un deuxième temps, de savoir si elles ont un effet sur la qualité du dialogue social et le fonctionnement du marché du travail : performances des entreprises (productivité, compétitivité, etc.), niveau et la qualité de l'emploi, conditions de travail et inégalités sur le marché du travail.

1- APPROPRIATION PAR LES ACTEURS	Données disponibles en 2018	Après 2018
<i>Dispositions relatives aux branches</i>		
Les branches se saisissent-elles des nouveaux thèmes de négociation ouverts (bloc 1 et 2) ? Comment utilisent-elles l' option de « verrouiller » certains sujets (bloc 2) et redéfinissent-elles ainsi le champ de l'ordre public conventionnel ?	Accords de branche	Bilan annuel de la négociation juin
Comment les conditions posées à l' extension des accords de branche sont mobilisées par les partenaires sociaux et pouvoirs publics s'agissant : - de mesures spécifiques pour les TPE/PME ; - de recours à l'avis d'un comité d'experts et décisions de refus d'extension (pour quels motifs ?).	Accords de branche	Début 2019
Comment les branches gèrent-elles leur nouveau rôle concernant le recours à différents types de contrats de travail (CDD, CTT, contrat de chantier, etc.) ? Quelles sont les variations observées dans les négociations et accords entre branches ?	Accords de branche Remontées de terrain	APR (appel à projet de recherche)

Comment se déroule la restructuration des branches, s'accélère-t-elle et comment influence-t-elle l'appropriation des réformes par les partenaires sociaux ?	Suivi DGT	REPONSE (2023)
Dispositions relatives aux entreprises		
Comment les entreprises se saisissent-elles des possibilités de fixer la norme applicable dans les domaines qui leur sont ouverts (thèmes du bloc 2 non verrouillés par la branche et thèmes du bloc 3). Comment les entreprises se saisissent-elles de la faculté de déroger aux accords de branche sur les thèmes du bloc 1 et 2 verrouillés, par le biais de « garanties au moins équivalentes » ? Comment est appréciée cette notion ?	Aperçus de quinzaine (DGT) Accords d'entreprise : exploitation intermédiaire	Bilan annuel de la négociation Acemo DSE (T4 2019) REPONSE (2023)
Quel recours des TPE/PME à la négociation d'accords ? sur quels thèmes, par quelles modalités et avec quelle qualité formelle (préambule, lisibilité, conformité juridique...) des accords dans les TPE/PME ?	idem	idem + Acemo TPE (T4 2019) APR
Les entreprises se saisissent-elles des accords négociés « pour répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise (...) » ? Quel contexte d'utilisation de ces accords ? quel impact pour les salariés ? usage spécifique par TPE/PME ?	Accords d'entreprise Suivi spécifique DGEFP-DGT Aperçus de quinzaine (DGT)	APR
Quelle évolution globale des thèmes négociés dans les entreprises ? Dans quelle mesure le nouveau cadre légal donne lieu à la conclusion d'accords « innovants » ?	Aperçus de quinzaine (DGT) Accords d'entreprise : exploit. Interm. Remontées terrain	Acemo DSE (T4 2020) APR ou étude externe

Évolution de la périodicité / modalités / contenu des négociations obligatoires (effet lois antérieures ?)	Accords de branche / d'entreprise.	Ecmoss (2020) REPONSE 2023 Bilan annuel de la négociation
Accords types proposés par les branches : dans quelles branches, sur quels thèmes, quelle utilisation par les TPE/PME ?	Accords de branche Accords d'entreprise Remontées terrain	APR
2 - IMPACT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES SALAIRES ET LES ENTREPRISES		
Quelle évolution de la couverture conventionnelle , de sa structure et du niveau de garanties pour les salariés ?		DSN, Enquête Emploi
Quelle modification de l' équilibre entre code du travail et régulation conventionnelle dans le fonctionnement du marché du travail ? Dans le bloc 3 (domaines où priment les accords d'entreprise), quelle place <i>in fine</i> pour les mesures supplétives ? Quel équilibre entre liberté de négociation au niveau entreprise / encadrement au niveau de la branche ?		Ecmoss 2020 REPONSE 2023 APR
Quels effets de la décentralisation (organisation du travail et rémunérations, conditions de travail et qualité de l'emploi) ? Aboutit-on à une différenciation accrue de règles appliquées (salaires, conditions de travail, emploi) entre entreprises d'une même branche, entre branches, entre l'ensemble des entreprises ?		DSN, Enquête Emploi, Ecmoss APR

Observe-t-on une moindre segmentation entre TPE/PME/GE quant à la place respective de la loi / de la négociation ? Et une plus grande différenciation entre petites et grandes entreprises des conditions de travail et rémunérations? Voire de nouveaux effets de seuil ?		Acemo DSE Acemo TPE REPONSE 2023
Les facultés de négocier ouvertes aux entreprises sont-elles source de meilleures performances économiques ?		APR multisources
Impact sur la santé des salariés, la prévention ? Quels effets sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ? Quels effets sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale ?	Enquête Emploi ?? DSN ??	Enquête Conditions de travail EWCS
Impact sur le recours à différents contrats (CDD/CDI/CDI chantier) dans les branches ayant négocié sur le sujet ? Quelles entreprises y ont recours et quels sont les salariés embauchés avec ces contrats (nouvelles embauches ou substitution) ?	Remontées terrain	Enquête Emploi DSN/EMMO
Effets de la décentralisation sur les politiques et pratiques de GRH ? Quelle nouvelle articulation des négociations au sein de « l'entreprise » groupe/entreprise comme unité légale/établissement ?		APR ECMOSS REPONSE
Quel impact des nouvelles dispositions sur le recours au télétravail ?	Accords d'entreprise Enquête Flash	Enquête conditions de travail Accords d'entreprise
Quel impact de la négociation et des nouvelles dispositions sur le recours aux horaires atypiques (travail de nuit ou dominical en particulier)	Accords d'entreprise Enquête Flash	Enquête Conditions de travail

Champ 2 : Modalités de la négociation collective et de validation des accords

Enjeu d'évaluation global

Les ordonnances modifient les règles de négociation et de validation des accords collectifs, selon des modalités qui varient notamment en fonction de la taille des entreprises. L'objectif, en cohérence avec celui de donner plus de latitude à une régulation négociée au niveau de l'entreprise, est donc à la fois de développer le nombre d'accords conclus dans les entreprises, en particulier les plus petites, tout en garantissant leur légitimité.

L'enjeu de l'évaluation est triple :

- examiner si ces modalités ont un impact sur la production d'accords collectifs : à la fois leur nombre et leur formalisme, mais aussi la façon dont ils sont élaborés (quels acteurs...) ;
- dans quelle mesure ces dispositions favorisent l'implantation de représentants du personnel, modifient leurs interactions avec les salariés et dirigeants et la qualité du dialogue social ;
- enfin dans quelle mesure elles contribuent à modifier le contenu des accords, à la différenciation des règles négociées entre entreprises, à leur application et leur suivi.

1- APPROPRIATION PAR LES ACTEURS	Données disponibles en 2018	Après 2018
Quelles évolutions dans les PME en matière de conclusion d'accords collectifs ? Quelles pratiques de négociation et de signature d'accords, en l'absence de délégués syndicaux selon la taille d'entreprise : avec des salariés mandatés ou des élus du personnel (mandatés ou non) ?	Accords d'entreprise Enquête Flash	Acemo DSE (T4 019) APR REPONSE (2023)
Les TPE (et PME) sans représentant du personnel utilisent-elles la possibilité de soumettre un projet d'accord à la ratification des 2/3 des salariés ? Avec quel contenu (thèmes) ? Comment les salariés sont-ils associés en amont à la ratification ? De quelle façon les salariés utilisent-ils leur droit à dénonciation ? La ratification d'accords favorise-t-elle une représentation formelle des salariés ? S'appuie-t-elle sur des accords types de branche ?	Accords d'entreprise Remontées terrain Enquête flash	Acemo TPE T4 2019 Acemo DSE (2019T4) APR
Généralisation du principe d'accord majoritaire : quel impact sur la production d'accords collectifs ? Quel recours au référendum lorsque les accords n'obtiennent pas une majorité de signataires d'entreprise ? sur quels sujets et avec quels résultats ?	Accords d'entreprise Bilan annuel de la négociation	Bilan annuel de la négociation

La réforme du CSE affecte-t-elle les pratiques de négociation et de validation des accords, même en présence de délégués syndicaux ? Dans quelle mesure les accords de mise en place des CSE sont-ils conclus avec les élus, même en présence de DS dans l'entreprise ?		APR
Comment évoluent les moyens dédiés à la négociation collective dans les entreprises (accords sur les moyens syndicaux et les CSE, heure de délégation...) ?	Accords d'entreprise	APR
2 - IMPACT SUR LE MARCHE DU TRAVAIL, LES SALARIES ET LES ENTREPRISES		
Impact des nouvelles modalités de négociation collective sur le climat social , la conflictualité et la qualité des relations sociales perçue par les salariés et les dirigeants ? Les nouveaux dispositifs de validation (référendum, principe majoritaire) affectent-ils la légitimité des accords et l'image générale du dialogue social parmi les salariés et employeurs ?	Enquête Flash ?	Acemo DSE T4 2019 REPONSE APR
Quel impact des ordonnances (nouveaux dispositifs de validation + modification des règles de contestation) sur le contentieux relatif à la validité des accords d'entreprise ?	RGC	RGC
Impact des accords négociés avec des salariés mandatés, des élus du CSE ou ratifiés par référendum, sur la performance des entreprises, l'emploi et les conditions de travail ? Comparativement à celles qui négocient avec des délégués syndicaux ? et à celles qui ne négocient pas du tout ? Prise en compte du dialogue social dans la stratégie de l'entreprise ?		APR multisource
Impact de ces modalités de négociation sur la présence des syndicats dans les entreprises ? Sur la perception qu'ont les salariés et employeurs des syndicats (confiance/défiance) ? Sur le fonctionnement des syndicats et la syndicalisation ?		Acemo DSE REPONSE APR
Les nouvelles possibilités de négocier avec les élus du CSE accroissent-elles l' attractivité des IRP plus généralement ? Est-ce incitatif à les créer, tant pour les employeurs que les salariés, notamment dans les TPE/PME ? Ou observe-t-on de nouveaux effets de seuil (20 ou 50 salariés) liés aux possibilités de négocier avec des salariés mandatés ou de consulter directement les salariés ?		MARS Acemo DS REPONSE 2023
La mise en place d'un conseil d'entreprise modifie-t-elle en profondeur les pratiques de négociation ?		APR

Impact des modifications du recours à l'expertise sur les processus de négociation, les rapports de force et la qualité des accords ?		APR
Impact des mesures facilitant les accords collectifs dans les TPE/PME sur le dynamisme de territoire ?		APR
Impact des formations communes employeurs/RP aux nouvelles règles du dialogue social.		APR

Champ 3 : Fusion des institutions représentatives du personnel

Enjeu d'évaluation global

L'objectif est de savoir si les dispositions prévoyant la fusion des institutions représentatives du personnel au sein d'un comité social et économique (CSE), ou éventuellement d'un conseil d'entreprise (CE) auront un impact en termes :

- d'évolution effective du rôle, du fonctionnement et des sujets traités par ces instances ;
- de rôle et de parcours des élus ;
- de moyens des IRP ;
- pour les salariés, de proximité des instances ;
- et globalement, si cela se traduit par une amélioration et une simplification de la représentation collective.

1- APPROPRIATION PAR LES ACTEURS	Données disponibles en 2018	Après 2018
Mise en place des comités sociaux et économiques : à quel rythme, avec quel contenu, quel périmètre, à quel niveau de proximité avec les salariés dans l'entreprise, par le biais d'un accord ou pas.	Base MARS Accords d'entreprise ; exploit interm. Enquête Flash	Acemo DSE (T4 2019) APR
Quelles conséquences pour les entreprises déjà engagées dans un processus de fusion ; quel contentieux généré par les CSE ?	Répertoire général civil (RGC) (pour le contentieux)	APR RGC
Commissions santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT) : combien d'entreprises concernées, quel rôle, quels moyens, quelle prise en compte des questions santé, sécurité et conditions de travail dans les CSE ?	Remontées terrain Aperçu quinzaine (DGT)	Acemo DSE (T42019) Enquête Conditions de travail 2019 (2020) APR
Conseils d'entreprise : dans quelles entreprises, quel rôle et quels « innovations », combien de représentants (heures de délégation et de réunion) pour comparaison avec les CSE ?	Accords d'entreprise Aperçu quinzaine (DGT) Enquête flash	Acemo DSE (T42019) APR REPONSE 2023

Quelles conséquences des différentes réformes (proportionnalité femme/homme, limitation du cumul de mandats, fusion des IRP), sur la constitution des listes syndicales et <i>in fine</i> sur la mise en place du CSE ? sur le devenir des anciens représentants syndicaux ? quelles dérogations au cumul des mandats ?		APR
Délégué de proximité : dans quelles entreprises, quel rôle, quel fonctionnement ? y a-t-il des accords de branche sur le sujet ?	Accords d'entreprise et de branche	Acemo DSE (T42019) APR
Quelle évolution des moyens des IRP ?	Accords d'entreprise et de branche	Accords d'entreprise APR post-enquête REPONSE 2017 REPONSE 2023
2 - IMPACT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES SALAIRES ET LES ENTREPRISES		
Quel impact pour les élus des changements d'exercice des fonctions de représentants, sur leur parcours et leur professionnalisation ? Impact spécifique des conseils d'entreprise ?		APR REPONSE 2023
Quel impact des modifications du recours à l'expertise sur la qualité de l'expertise et du dialogue économique ?		APR
Les CSE (ou le CE) permet-il une bonne articulation entre dialogue institutionnel (employeurs/représentants) et relations avec les salariés ? La relation de proximité entre IRP et salariés est-elle modifiée par cette fusion ?	Enquête Flash	APR REPONSE 2017-2023 Enquête européenne (EWCS)
La fusion des IRP est-elle synonyme de simplification ou complexification de la représentation collective et de la négociation ?	Enquête Flash	REPONSE 2017-2023 Enquête européenne (EWCS) 2020

Champ 4 : Relations de travail individuelles et modifications des modalités de rupture

Enjeu d'évaluation global

L'objectif est de savoir si les dispositions relatives aux contrats de travail, et notamment celles visant à rendre plus prévisibles les conséquences d'une rupture du contrat / séparation, ont un impact sur :

- les comportements des entreprises et salariés en matière de contentieux (ampleur, délais et coût) ;
- sur la dualité du marché du travail, c'est-à-dire l'arbitrage des entreprises entre recours au CDI et contrats courts, et sur l'externalisation de la flexibilité (intérim, sous-traitance...) ;
- et au final sur le niveau de l'emploi (évolution des embauches et des séparations) et la qualité des emplois.

1- APPROPRIATION PAR LES ACTEURS	2018	Après 2018
<i>Effets des dispositions sur les recours aux différentes formes de rupture du CT</i>		
Suivi quantitatif et qualitatif des accords de rupture collective conventionnelle : quelle utilisation par les entreprises, dans quel contexte et pour quels salariés (notamment selon l'âge) ? quel impact sur les plans de départ volontaire, les autres procédures collectives telles que PSE et les accords de GPEC ?	Système d'information de la Direccte / DGEFP Éventuellement bilan des premières RCC.	Bilan des RCC transmis par les entreprises à l'issue de la mise en l'œuvre de l'accord DSN
Licenciements économiques (PSE) : impact des modifications apportées à la définition et la procédure.	Système d'information Direccte / DGEFP	Pôle emploi, Dares, Fichier Historique
Accords de GPEC prévoyant des congés de mobilité : impact des nouvelles modalités sur son usage et effets sur les ruptures	Direccte (accord GPEC) Accord d'entreprises (accord GPEC) Bilan à la Direccte des ruptures prononcées dans le cadre du congé de mobilité tous les six mois	

Effets sur le contentieux du contrat de travail		
Impact du barème des indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse sur le montant et la dispersion des indemnités, sur les motifs de contestations et sur le recours au licenciement		Jurica (2023) APR
Évolution du taux de contestation des licenciements devant les CPH selon le type de licenciement (notamment impact de la modification des règles de procédure du licenciement individuel)	RGC Statistiques types de licenciements	RGC Statistiques types de licenciements APR
Evolution des délais de jugement et des durées moyennes de procédures		RGC (fin 2020)
2 - IMPACT SUR LE MARCHE DU TRAVAIL, LES SALAIRES ET LES ENTREPRISES		
Impact sur le niveau des licenciements et ruptures du contrat de travail , par motif et types de rupture ; Impact sur le sur le coût des ruptures du contrat de travail.		RGC Jurica Pôle emploi DSN MO/EMMO
Impact sur les flux de main-d'œuvre plus généralement et la dualité du marché du travail Incitations à l'embauche en CDI du fait de la sécurisation des ruptures ? Quel impact net sur le niveau de l'emploi Quels effets sur la dualité du marché du travail (recours au CDI/contrats courts ; transition entre CDD et CDI) ? et sur l'externalisation de la flexibilité (intérim, sous-traitance...)		Enquête Emploi DSN MO/EMMO
Quel impact des modalités de licenciement sur les trajectoires des salariés ? En particulier quel impact de la RCC sur l'emploi des seniors ?		Enquête Emploi DSN MO/EMMO Bilans remontés aux Direccte à l'issue de la RCC

Quel impact sur l'attractivité de la France ? la compétitivité des entreprises françaises ?		APR multisources
Évolution de la discrimination syndicale déclarée, des licenciements de salariés protégés		Enquête Reponse Inspection du travail (SI Cap sitere)



ANNEXE 5

CARACTÉRISTIQUES ET ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE NÉGOCIATION COLLECTIVE SUR LA PÉRIODE 1997-2015

L'OCDE (2017) propose une grille d'analyse des différents système de négociation sur la base d'indicateurs multiples combinant taux de couverture et taux de syndicalisation, centralisation et coordination des niveaux de négociation, et qualité des relations professionnelles.

Tableau de bord de l'OCDE des systèmes de négociations collectives en 2015

	Niveau prédominant	Degré de centralisation/décentralisation	Coordination	Taux de syndicalisation dans le secteur privé	Taux d'affiliation aux organisations patronales	Taux de couverture conventionnelle	Qualité des relations professionnelles
Costa Rica	Entreprise	Décentralisé	Non	Inférieur à 5 %	..	5-10%	..
Colombie	Entreprise	Décentralisé	Non	Inférieur à 5 %	..	5-10%	Faible
Turquie	Entreprise	Décentralisé	Non	Inférieur à 5 %	20-30%	5-10%	Faible
Estonie	Entreprise	Décentralisé	Non	Inférieur à 5 %	20-30%	10-20%	Élevée
Lituanie	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	10-20%	5-10%	Moyenne
Mexique	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	..	10-20%	Faible
États-Unis	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	..	10-20%	Moyenne
Corée	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	10-20%	10-20%	Faible
Pologne	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	20-30%	10-20%	Faible
Lettonie	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	40-50%	10-20%	Moyenne
Hongrie	Entreprise	Décentralisé	Non	5-10%	40-50%	20-30%	Moyenne
Chili	Entreprise	Décentralisé	Non	10-20%	..	10-20%	Moyenne
Nouvelle-Zélande	Entreprise	Décentralisé	Non	10-20%	..	10-20%	Moyenne
Canada	Entreprise	Décentralisé	Non	10-20%	..	20-30%	Moyenne
Royaume-Uni	Entreprise	Décentralisé	Non	10-20%	30-40%	20-30%	Moyenne
République tchèque	Entreprise	Décentralisé	Non	10-20%	60-70%	40-50%	Élevée
Irlande	Entreprise	Décentralisé	Non	20-30%	50-60%	40-50%	Moyenne
Japon	Entreprise	Décentralisé	Élevée	10-20%	..	10-20%	Élevée
Israël	Entreprise/Branche	Décentralisé	Non	10-20%	..	20-30%	Faible
République slovaque	Entreprise/Branche	Décentralisé	Non	10-20%	30-40%	20-30%	Moyenne
Grèce	Entreprise/Branche	Décentralisé	Non	10-20%	40-50%	40-50%	Faible
Australie ^a	Entreprise/Branche	Décentralisé	Non	10-20%	..	50-60%	Faible
Luxembourg	Entreprise/Branche	Décentralisé	Non	20-30%	80-90%	50-60%	Élevée
Espagne	Branche	Décentralisé organisé	Faible	10-20%	70-80%	70-80%	Faible
Suisse	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	10-20%	..	40-50%	Élevée
Allemagne	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	10-20%	50-60%	50-60%	Élevée
Pays-Bas	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	10-20%	80-90%	80-90%	Élevée
Autriche	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	20-30%	90% ou plus	90% ou plus	Élevée
Norvège	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	30-40%	60-70%	60-70%	Élevée
Danemark	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	60-70%	60-70%	80-90%	Élevée
Suède	Branche	Décentralisé organisé	Élevée	60-70%	80-90%	90% ou plus	Élevée
Slovénie	Branche	Centralisé	Non	10-20%	60-70%	60-70%	Faible
Islande	Branche	Centralisé	Non	80-90%	60-70%	80-90%	Élevée
France	Branche	Centralisé	Faible	5-10%	70-80%	90% ou plus	Moyenne
Portugal	Branche	Centralisé	Faible	10-20%	30-40%	60-70%	Moyenne
Italie	Branche	Centralisé	Faible	20-30%	50-60%	80-90%	Faible
Finlande	Branche/national	Centralisé	Élevée	50-60%	70-80%	80-90%	Élevée
Belgique	Branche/national	Centralisé	Élevée	50-60%	80-90%	90% ou plus	Moyenne

.. : non disponible.

Note : Les statistiques sur le taux de syndicalisation dans le secteur privé sont fondées sur les chiffres présentés dans le graphique 4.A1.6 en annexe, ceux sur la couverture conventionnelle sur les chiffres présentés dans le graphique 4.5, et ceux sur le taux d'affiliation aux organisations patronales sur les chiffres présentés dans la partie A du graphique 4.4. La qualité des relations professionnelles est fondée sur un classement des scores nationaux moyens, comme présenté dans le graphique 4.9 (uniquement sur les scores figurant dans la partie A du graphique 4.9. pour l'Islande et Israël).

a) En Australie, la classification entreprise/secteur fait référence à l'utilisation des Modern Awards lesquelles sont des réglementations sectorielles fixant des conditions minimales constituant un filet de sécurité juste et pertinent. La négociation de branche à proprement parler n'existe pas en Australie.

Source : Élaboration de l'OCDE fondée sur les questionnaires de l'OCDE, les données de l'ICTWSS et les sources nationales (pour plus de détails, voir les graphiques 4.4., 4.5., 4.9. et le graphique 4.A1.6 en annexe).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933595090>

Source : Perspectives de l'emploi, OCDE (2017)

Le niveau prédominant de négociation (la branche, le territoire, l'entreprise, etc.) ou degré de centralisation de la négociation collective peut cacher une grande diversité de mécanismes définissant le degré de couverture effectif des salariés par des accords collectifs (dont les mécanismes d'extension sont un élément clé) et, au-delà, les mécanismes parfois informels, assurant l'articulation des négociations entre entreprises ou secteurs. Depuis la fin des années 1990, la littérature académique souligne qu'importent tout autant les formes et degrés de coordination des négociations au sein de chaque système national : il s'agit à la fois de la capacité des partenaires sociaux à répercuter les accords centraux sur des négociations collectives aux niveaux plus décentralisés, et de leur capacité à faire que les négociations menées dans certains secteurs professionnels orientent les négociations menées dans d'autres secteurs

En dynamique, les systèmes de relations professionnelles bougent peu ou lentement, malgré les réformes et changement de règles formelles de négociation collective. Dans un travail de 2015, Eurofound¹ rend compte des mutations ayant affecté les systèmes de négociation en Europe depuis 1997 : la France figure parmi les pays ayant connu une évolution régulière mais dont le niveau prédominant demeure la branche.

Cependant, on peut noter que différents types d'indicateurs et de classifications développés au tournant des années 2000 tendaient à minorer le rôle effectif des branches en France et valorisaient plus le développement de la négociation d'entreprise, positionnant plutôt le modèle français entre le modèle anglo-saxon et le modèle allemand².

¹ Eurofound (2015), *Collective Bargaining in Europe in the 21st Century*, Publication Office of the European Union.

² Voir par exemple Iversen T. (1999), « Contested economic institutions, the politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies », Cambridge University Press ; OCDE (2004), « La fixation des salaires : aspects institutionnels et résultats », *Perspective de l'emploi de l'OCDE* ; Visser J. (2005), « Patterns and variations in European industrial relations », dans *Industrial relations in Europe 2004*, Luxembourg Office for official publications of the European communities, p. 11-57 ; Kenworthy L. (2001), « Wage setting measure a survey and assessment », *World Politics*, vol. 54, p. 57-98.

Modification du niveau dominant de négociation collective depuis la fin des années 1990

Bargaining system	Countries	Change in the predominant level of bargaining
Bargaining predominantly takes place at central or cross-industry level, with binding norms or ceilings to be respected by agreements negotiated at lower levels	Belgium, Finland, Ireland (until 2009), Slovenia (until 2009)	Ireland: change towards company level as the predominant level of bargaining (2009) Finland: change towards industry or sector level in the period 2007–2011, followed by a centralisation of bargaining Slovenia: change towards sector level (2009) General trend: company level has stronger role
Intermediate or alternating between central and industry bargaining	Greece (until 2010)	Change towards stronger influence of company bargaining in an intermediate sector- or company-level system (2010)
Bargaining predominantly takes place at the sector or industry level	Austria, Denmark, France, Germany, Italy, Netherlands, Romania (until 2011), Slovenia (since 2009), Spain, Sweden	Romania: change towards company level (2011) Portugal: change towards stronger influence of company-level bargaining in an intermediate sector- or company-level system (2012) General trend: company level has stronger role
Intermediate or alternating between sector and company bargaining	Bulgaria, Croatia, Cyprus, Greece (since 2010), Luxembourg, Portugal (since 2012), Slovakia	No change, but strong role of company level as a general feature Two countries have joined this model since 2008
Bargaining predominantly takes place at the local or company level	Czech Republic, Estonia, Hungary, Ireland (since 2009), Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania (since 2011), UK	No change Two countries have joined this model since 2008

Source : Eurofound 2015

Intensité des changements des systèmes de négociation collective depuis 1997

	Factors influencing collective bargaining					Outcomes				Overall change	
	Union membership	Employer organisation membership	Regulatory change: extension	Regulatory change: deviation	Coordination	Bargaining coverage	Decentralisation	Coordination	Bargaining agenda		
Latvia	2	1	1	1	1	2	1	1	1	11	Overall Stability
Belgium	2	1	1	1	1	1	2	1	1	11	
Luxembourg	2	1	1	1	1	1	2	1	1	11	
Netherlands	2	1	1	1	1	1	2	1	1	11	
Norway	1	2	1	2	1	1	1	1	1	11	
Austria	2	1	1	2	1	1	2	1	1	12	
UK	2	2	1	1	1	2	1	1	2	13	
Malta	2	1	1	1	1	2	3	1	2	14	Steady change
Denmark	2	2	1	2	1	1	3	1	1	14	
Lithuania	3	1	1	2	1	1	2	1	2	14	
Bulgaria	3	1	1	2	1	1	3	1	2	15	
Czech Republic	3	1	1	1	1	2	3	1	2	15	
Finland	2	1	1	2	2	1	2	2	2	15	
France	2	1	1	2	2	1	2	2	2	15	
Sweden	2	2	1	2	1	1	3	1	2	15	
Poland	2	1	1	2	2	2	3	2	1	16	
Cyprus	2	2	1	2	1	2	3	1	2	16	
Estonia	3	2	1	2	1	2	2	1	2	16	
Italy	1	2	1	3	2	1	3	2	1	16	Significant Change
Hungary	3	1	1	1	2	2	3	2	2	17	
Spain	1	2	1	2	2	3	3	2	1	17	
Portugal	2	2	3	2	1	3	3	1	1	18	
Slovakia	3	2	1	1	2	2	3	2	2	18	
Slovenia	3	2	3	2	2	1	3	2	1	19	
Ireland	2	1	3	2	3	2	3	2	2	20	
Germany	3	2	1	3	2	2	3	2	2	20	
Greece	2	1	3	3	3	2	3	3	2	22	
Romania	2	2	3	2	3	2	3	3	2	22	

Note: 1 = no or very little change, 2 = gradual change, 3 = significant change.

Source : Eurofound 2015



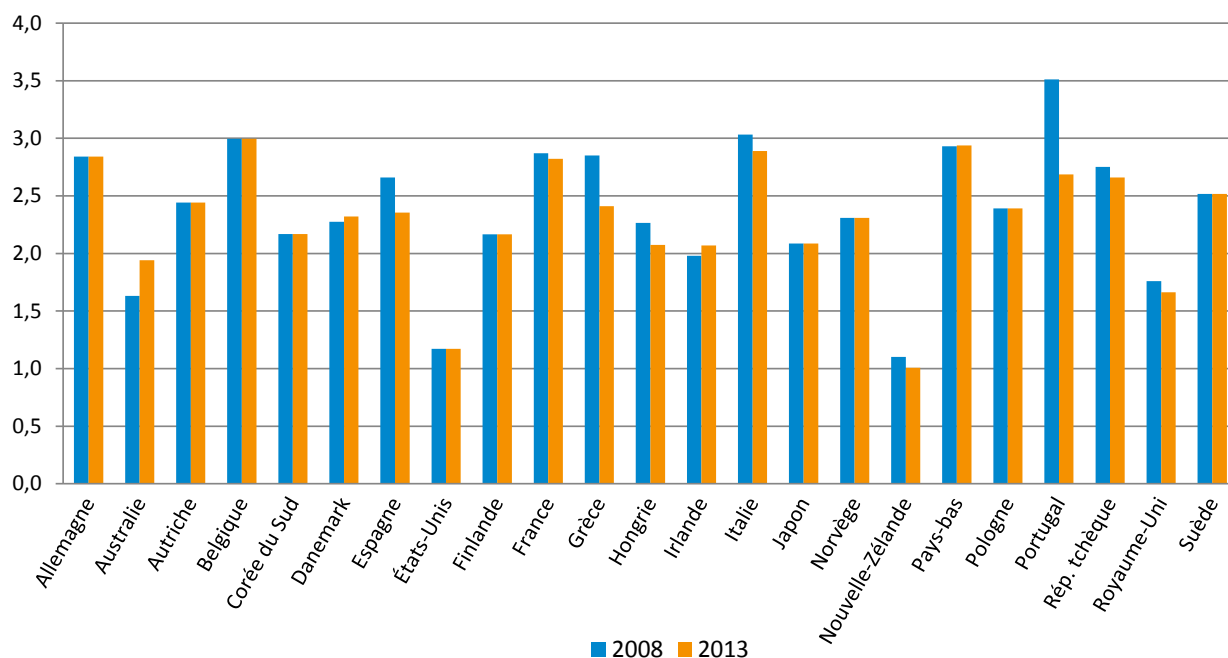
ANNEXE 6

INDICATEURS DE L'OCDE SUR LA PROTECTION DE L'EMPLOI

L'OCDE a produit jusqu'en 2013 (actualisation en cours) des indicateurs synthétisant plusieurs dimensions relatives à la réglementation du licenciement pour les contrats permanents et les contrats temporaires. Malgré des limites bien identifiées sur ce genre d'indicateurs, ils constituent une représentation assez largement diffusée au niveau international des différences de protection de l'emploi en pays¹.

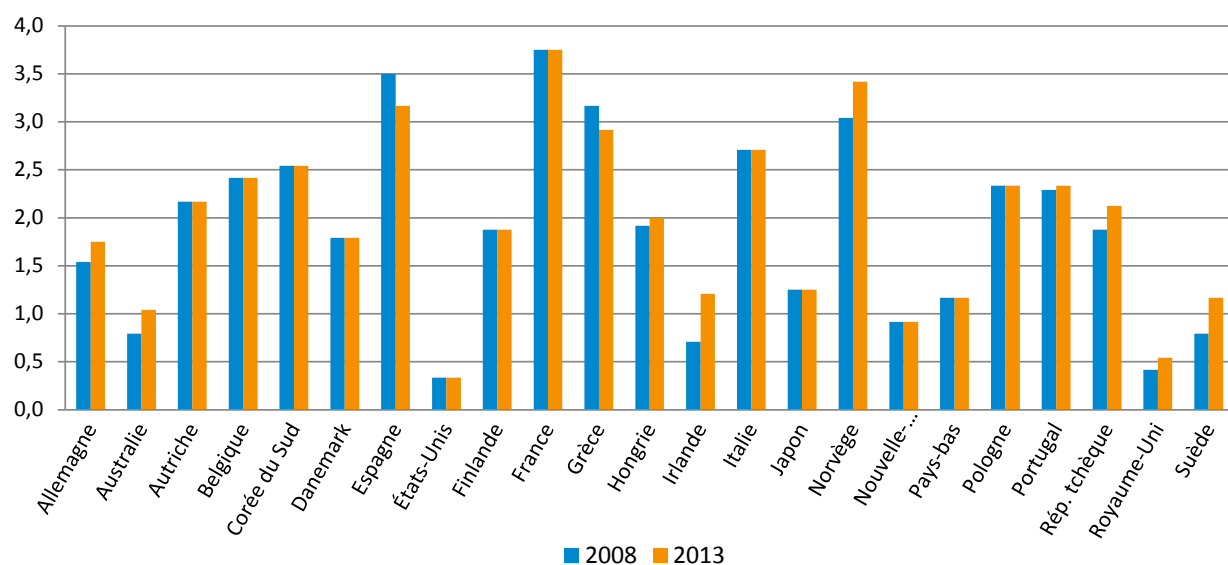
¹ OCDE (2013), « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE.

Indicateur OCDE de protection de l'emploi contre les licenciements individuels et collectifs – contrats permanents



Source : OCDE (dernière année disponible 2013)

Indicateur OCDE de protection de l'emploi contre les licenciements – contrats temporaires



Source : OCDE (dernière année disponible 2013)



ANNEXE 7

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DU COMITÉ

Contribution de la CFDT



Les chiffres véhiculés par le ministère du Travail au 31/10/2018 font notamment ressortir 10 500 établissements ayant mis en place un CSE, une baisse moyenne d'un tiers du nombre d'élus de ces CSE par rapport aux instances séparées antérieures, 2 accords instituant un conseil d'entreprise, un peu plus de 500 textes (« accords » ou avenants) approuvés par référendum dans les entreprises de moins de 21 salariés, une baisse de 15 % du nombre d'affaires portées devant les conseils de prud'hommes (127 000 en 2017 contre 150 000 en 2016), 47 accords de performance collective et 43 ruptures conventionnelles collectives validées par les Direccte.

Pour la CFDT, il est encore trop tôt pour évaluer les effets des ordonnances, près de 86 % des CSE ne sont pas encore créés.

Au-delà de ces chiffres, concernant les trois objectifs affichés de la réforme tels que présentés par le gouvernement :

1) Simplifier et renforcer le dialogue économique et social et ses acteurs, notamment par une refonte du paysage des instances représentatives du personnel

Avec une baisse d'un tiers du nombre d'élus de ces CSE par rapport aux instances séparées antérieures, la CFDT réaffirme la nécessité de rééquilibrer, par la réalisation d'un état des lieux du fonctionnement du dialogue social dans toutes les entreprises, puis la négociation d'un accord de dialogue social, le rapport de force au bénéfice des futurs représentants du personnel des CSE qui seront élus. Des accords négociés au niveau

des branches et des entreprises devront également permettre de sécuriser les parcours des représentants du personnel qui perdent leurs mandats et ceux qui les prennent.

Il est nécessaire que soit davantage scruté le contenu qualitatif des accords. Nos premiers constats, sur la base d'une analyse d'une trentaine d'accords, font ressortir un phénomène de continuité. Dans la plupart des groupes et grandes entreprises qui entretenaient un dialogue social de qualité, les négociations ont abouti, même avec une perte de moyens (mandats et heures de délégation), à des accords de qualité avec de nombreuses dispositions supra-légales qui permettent d'envisager le maintien, voire le développement d'un dialogue social effectif et de qualité. Dans cette catégorie, on peut citer notamment SOLVAY France, NAVAL Group, Total, Renault, M.A.I.F, Schneider Electric, IBM France.

En entrant plus dans le détail, nous distinguons 3 types d'accords :

Le « bon accord » : « Accord relatif à la transformation des instances représentatives du personnel et à l'exercice du droit syndical » à la MAIF (7 000 salariés).

Le parti pris de départ des signataires n'est pas que le CSE est la fusion des trois instances CE + DP + CHSCT, mais qu'il s'agit bien d'une nouvelle instance, d'un nouveau type, invitant à une approche systémique des enjeux de cohésion sociale dans l'entreprise.

Le cadre de fonctionnement de la nouvelle instance a été totalement redéfini en impulsant une démarche de co-construction.

L'accord « a minima » : Après un préambule erratique, l'accord se contente de s'en tenir au socle du décret : aucune mesure supra-légale, rien sur l'articulation des nouvelles instances (CSE unique, CSSCT, RP, autres commissions), rien en matière de droit à l'expertise, rien sur la montée en compétences des suppléants, la reconnaissance des compétences et l'accompagnement des élus. L'accord est centré sur la réduction drastique des moyens.

L'accord qui « rationalise » les moyens mais donne des marges d'action : « Accord sur le dialogue social et la mise en place du CSE » chez BONILAIT (225 salariés, 1 siège et 3 établissements secondaires).

Bien que l'effectif soit inférieur à 300 salariés, l'accord tend à s'aligner sur les règles des plus 300 en matière de SSCT. Deux RP par site sont prévus avec des attributions étendues et des moyens. Une commission emploi-formation pour préparer les délibérations du CSE, étudier les moyens d'expression des salariés et étudier les problèmes spécifiques concernant l'emploi, la classification, le travail des jeunes et des salariés en situation de handicap ; les RP peuvent être membres de cette commission.

À la lecture de l'accord, on comprend que les discussions sont allées sur le fond des enjeux du dialogue social. Les moyens sont réels bien que très cadrés.

L'analyse qualitative de la trentaine d'accord à laquelle nous avons procédé nous révèle qu'aucun d'entre eux ne crée un lien, une articulation cohérente entre les 3 consultations récurrentes et les 3 blocs de négociation. Aucun agenda social n'est formalisé et l'équilibre de l'ordre du jour des instances est très majoritairement en défaveur d'un dialogue social de qualité.

Des retours d'équipes CFDT font état de stratégies de directions d'entreprise qui visent à concentrer les trois consultations récurrentes en fin d'année, sans mettre en place en amont une « réunion zéro », réunion de méthode permettant de s'entendre sur les informations nécessaires à partager pour chaque consultation. L'objectif étant de permettre aux IRP de rendre un avis éclairé.

Ainsi, la CFDT observe que le principe de la suppléativité n'est pas encore intégré par les partenaires sociaux. Ils sont le plus souvent dans une optique de conformité à la norme légale. Ils ne s'emparent pas de la capacité de faire du sur mesure. Le champ du possible s'est élargi, mais, pour nous, organisation syndicale, c'est un terrain à conquérir.

La CFDT accompagnera les équipes dans les entreprises qui envisageront d'instituer un conseil d'entreprise (CE). Mais ce n'est pas une voie que nous sommes enclins à emprunter spontanément. La codécision qui ne porte que sur la formation professionnelle s'est bien trop restreinte pour promouvoir le CE. Tant que l'avis conforme n'ira pas jusqu'à la question du travail, de son organisation et de ses conditions de réalisation, il sera difficile d'avancer dans cette direction, et les équipes sont peu enthousiastes à l'idée d'abandonner le double canal.

2) Rendre les règles régissant la relation de travail plus prévisibles et plus sécurisantes pour l'employeur comme pour les salariés

Concernant la baisse du nombre d'affaires portées devant les conseils de prud'hommes, la CFDT considère que la conclusion est un peu hâtive dans la mesure où le barème obligatoire en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ne s'applique que depuis fin septembre 2017. De plus, si tendance il y a, ne s'expliquerait-elle pas de plus en plus du fait de la technicité accrue demandée à un salarié souhaitant saisir les prud'hommes ? Enfin, la CFDT a demandé des statistiques (ventilation des données des CPH afin de faire ressortir l'évolution des contentieux en nullité du licenciement (notamment pour harcèlement ou discrimination). Ceci afin d'établir ou pas un phénomène de bascule vers les contentieux en nullité du licenciement. Parallèlement, la

CFDT effectuera une consolidation des remontées de notre réseau des mandatés notamment CPH sur ce point.

Pour la CFDT, les Ruptures Conventionnelles Collectives (RCC) nécessitent un suivi qualitatif de leur mise en œuvre dans les entreprises. Il est notamment impératif d'établir ou pas son impact sur l'emploi des seniors. Au niveau qualitatif, ces RCC ont-elles donné lieu en amont à la négociation d'un accord de méthode (permettant de fixer le calendrier, des moyens et les informations nécessaires) ? Quel recours ou pas à l'expertise pour comprendre la situation de l'entreprise et anticiper les différents risques, notamment pour les salariés « Seniors » tels que le recours à la RCC comme outil de gestion de la pyramide des âges ?

Le contenu de l'accord précise-t-il expressément son périmètre d'application et les métiers et/ou services visés ? Une commission de suivi de l'accord a-t-elle été mise en place et est-elle effective ?

3) Définir une nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche afin d'élargir de façon sécurisée le champ de la négociation collective, notamment pour les très petites et moyennes entreprises

Les chiffres communiqués par le ministère ne s'attardent guère sur le peu d'activisme des branches. Il salue juste la métallurgie pour avoir créé un CDI de chantier. La CFDT a pourtant souligné la nécessité, dans le cadre du comité d'évaluation, que l'effectivité de la modulation des contrats courts par les branches fasse l'objet d'une attention spécifique. Il est primordial pour la CFDT d'avoir des éléments qualitatifs quant à la façon dont les branches gèrent leur nouveau rôle concernant les conditions de recours à différents types de contrats de travail (qualité de l'emploi).

Concernant les référendums dans les entreprises de moins de 21 salariés, la CFDT réaffirme la nécessité d'un suivi quantitatif et qualitatif des dérogations au code du travail et aux accords de branche. De même qu'un suivi des modifications des modalités de paiement des heures supplémentaires/primes pour les entreprises de moins de 50 salariés, ainsi que la création ou non d'un effet de seuil à 50 salariés. Au total, 80 % des entreprises et un tiers des salariés sont concernés par cette possibilité de « pseudo-référendum ». La CFDT y voit « un grave contournement du dialogue social, dangereux pour les garanties de l'ensemble des salariés des plus petites entreprises » et réitère l'exigence d'un suivi qualitatif spécifique.

La CFDT observe une montée en compétences des mandatés (notamment par le biais des formations communes) dans les observatoires d'analyse et d'appui au dialogue social et à la négociation dans les départements. Une appétence pour travailler sur les

accords types de branche et leur adaptation, sur l'analyse des accords dans les entreprises de moins de 50 salariés et la mise en place de commissions ad hoc (résolution de conflits, prévention – médiation). Un point de vigilance est à signaler quant au risque que ces observatoires aient tendance à vouloir aller au-delà de leurs prérogatives (par exemple, un observatoire a été sollicité par le patronat local pour valider un accord d'ouverture de nuit concernant des magasins).

Pour conclure, la CFDT réitère sa profonde inquiétude quant à l'atteinte des objectifs initiaux fixés par les ordonnances. La CFDT souligne un profond découragement des acteurs qui se replient sur des éléments de débat peu pertinents (points de négociation essentiellement centrés sur les moyens en termes de sièges et heures de délégation). La concentration du cycle de la représentativité sur l'année 2019 va exacerber les postures. Il est essentiel de rappeler le sens de la réforme et les clés de sa réussite, d'appeler les entreprises à prendre leurs responsabilités vis-à-vis des élus, et à asseoir leurs propositions sur la base de perspectives claires sur la place du dialogue social dans le projet et le développement de l'entreprise.

Pour ce faire, la CFDT propose de systématiser la réalisation d'état des lieux du fonctionnement du dialogue social dans les entreprises en partant du nécessaire dialogue économique, de négocier par accord, avant le PAP, des modalités de représentation cohérentes et équilibrées compte tenu des réalités de l'entreprise, des représentants du personnel en capacité d'être force de proposition en matière de dialogue économique, social et environnemental, afin d'éviter de se trouver dans l'impasse d'une radicalisation des travailleurs.

Contribution de la CFE-CGC



Le gouvernement a justifié le recours aux ordonnances par la nécessité d'agir rapidement afin de poser un cadre juridique stable nécessaire à la refonte de notre modèle social.

Cette hâte a engendré un sentiment de passage en force du gouvernement, marqué par un manque de dialogue et d'écoute de la part de celui-ci.

De plus, par cette précipitation, les salariés n'ont pu que percevoir la perte des moyens du CSE générant un risque de remise en cause qualitative du dialogue social dans les entreprises. Il en a donc découlé des négociations difficiles, menées par des organisations syndicales sur la défensive. Le but des organisations syndicales étant de ne pas perdre trop de moyens afin de conserver un dialogue social efficient et résoudre les difficultés pratiques nées de cette réforme.

Du fait de cette précipitation et de rédactions parfois ambiguës, les ordonnances génèrent également de l'insécurité juridique sur certains points.

Des nouveaux dispositifs porteurs d'insécurité juridique

Cela concerne essentiellement la réglementation des heures de délégation et les nouvelles règles régissant la négociation collective.

La clarification nécessaire du dispositif d'heures de délégation

Les dispositions relatives aux heures de délégation, telles que rédigées par les ordonnances, entraînent une insécurité juridique à plusieurs égards.

Le décompte du temps passé en réunion avec l'employeur

De nombreux accords CSE utilisent l'ambiguïté rédactionnelle présente dans le 2° de l'article L. 2315-11 du code du travail.

Le flou juridique réside dans le sort réservé aux heures passées en réunion CSE. Les termes « dans ce cas » insérés dans l'article ont, bel et bien, vocation à distinguer les réunions du CSE et les réunions de ses commissions, afin de ne soumettre à la limite

horaire (conventionnelle ou réglementaire) uniquement le temps passé aux réunions de ses commissions (et non celui passé aux réunions du CSE).

Le doute est renforcé par l'article R. 2315-7 qui vise l'ensemble des réunions visées au 2°, le texte paraît englober et les réunions du CSE et les réunions de ses commissions.

De nombreux accords se sont engouffrés dans cette faille, et prévoient une durée plancher (souvent en heures annuelles) au-delà de laquelle le temps passé en réunion avec l'employeur s'impute sur le crédit d'heures de délégation.

Ces clauses sont contraires au code du travail et contreviennent à l'exercice du mandat. Le temps passé en réunion du CSE doit être rémunéré comme du temps de travail, et non déduit des heures de délégation ni soumis à un quelconque plafonnement.

C'est uniquement pour le temps passé aux réunions des commissions du CSE que le code du travail prévoit qu'au-delà d'une limite fixée par accord collectif, ou à défaut par l'article R. 2315-7, les heures sont déduites des crédits d'heures de délégation.

Le cadre juridique de négociation du volume d'heures de délégation

Les dispositions relatives à la modification du volume d'heures de délégation fixées par les articles L. 2314-7, L. 2315-7 et R. 2314-1 du code du travail créent une grande confusion et donc une insécurité juridique.

Quelle articulation entre ces 3 articles ? À quelles dispositions légales se réfère l'article L. 2314-7 pour limiter la modification par le PAP du volume des heures individuelles de délégation ? Cet article fait-il référence aux dispositions du décret – article R. 2314-1 du code du travail (et dans ce cas il convient d'entendre « dispositions légales » au sens large incluant la loi et le décret) ou bien se réfère-t-il à l'article L. 2315-7 qui prévoit également des seuils planchers (10 heures ou 16 heures selon les effectifs de l'entreprise), ou bien encore se réfère-t-elle aux 2 articles en même temps ?

En d'autres termes, quelle(s) limite(s) pour la négociation du crédit d'heures de délégation applique-t-on :

- La limite de la loi ou la limite du décret ?
- Applique-t-on les 2 limites concomitamment (loi + décret) ?

De surcroît l'application de la règle qui prévoit que la modification du PAP peut modifier le nombre d'élus ou le nombre d'heures de délégation « dès lors que le volume global de ces heures, au sein de chaque collège, est au moins égal à celui résultant des dispositions légales au regard de l'effectif de l'entreprise » peut générer une inégalité de traitement entre les titulaires du collège 1 et ceux du collège 2 par exemple... Ce qui

contrevient au principe d'égalité de traitement et laisse présager des impacts dans la négociation des PAP.

La nécessité de clarifier l'article L. 2253-1 du code du travail

Les articles L. 2253-1 et L. 2253-2 du code du travail relatifs aux rapports entre accords d'entreprise et accords de branche ou ANI ont créé une nouvelle notion, celle de garanties au moins équivalentes.

Le choix de consacrer une nouvelle règle d'articulation, en lieu et place du principe de faveur pourtant bien connu, est déjà en soi source d'une certaine insécurité juridique. La précision de la loi selon laquelle les garanties s'apprécient par matière, et de la DGT expliquant que ces matières sont les 13 sujets listés par l'article L. 2253-1, ne suffisent pas à cerner l'application de cette notion. Comment, par exemple, comparer de manière globale des dispositions relatives à la durée du travail touchant des sujets aussi décorrélés les uns des autres que le seuil de déclenchement de la qualification de travailleur de nuit, les horaires d'équivalence ou la durée minimale de travail des salariés à temps partiel ?

En outre, l'article L. 2253-1 est formulé de telle manière que l'on pourrait croire que l'accord d'entreprise comportant des garanties au moins équivalentes à celles contenues dans l'accord de branche peut traiter de l'ensemble des 13 « matières » pour lesquelles l'accord de branche a conservé une primauté. Or, parmi ces 13 matières figurent des sujets que l'on pensait réservés à l'accord de branche (règles relatives aux CDD, aux CTT, aux transferts conventionnels d'entreprise...). L'accord d'entreprise peut-il traiter de questions en principe réservées à la branche dès lors qu'il comporte des garanties au moins équivalentes ?

Par ailleurs, l'article L. 2253-1 soulève d'autres interrogations relatives au champ réellement couvert par la primauté de l'accord de branche en matière de garanties collectives complémentaires, en raison du renvoi inexplicable à l'article L. 912-1 du code de la sécurité sociale.

L'accord de performance collective : un nouveau dispositif au cœur de nombreuses interrogations

Enfin, un autre dispositif nouveau, l'accord de performance collective (APC), suscite de nombreuses interrogations. Voici les deux plus importantes :

- L'APC s'incorpore-t-il au contrat de travail et le modifie-t-il immédiatement et définitivement ? Ou bien faut-il considérer que les clauses de l'APC se substituent à celles du contrat de travail, uniquement pour le temps de son application ?

- Comment articuler un APC avec d'autres accords d'entreprise ? l'APC est-il un accord de révision, dont les clauses remplacent définitivement celles des accords antérieurs ? Doit-il alors répondre aux conditions posées pour les accords de révision ? Ou bien faut-il considérer que l'APC n'est pas un accord de révision et qu'il suspend, le temps de son application seulement, l'application des autres accords collectifs ?

Des nouveaux dispositifs à l'appropriation difficile

Les règles issues des ordonnances suscitent des difficultés pratiques qu'il convient de mettre en lumière au terme d'une année d'application. Dans le cadre de cette évaluation, nous souhaitons mettre l'accent sur 4 difficultés majeures :

La représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les listes des candidats : la jurisprudence récente non conforme à l'esprit du texte

Lorsque la mise en œuvre de l'obligation de proportionnalité des femmes et des hommes conduit à totalement exclure la candidature d'un sexe donné, le code du travail prévoit désormais que « *les listes de candidats pourront comporter un candidat du sexe qui, à défaut, ne serait pas représenté. Ce candidat ne peut être en première position sur la liste* »¹. Or, la Chambre sociale de la Cour de cassation a publié un arrêt portant une interprétation très rigoureuse de ces règles². Il ressort deux conséquences :

- Il est interdit de présenter des listes incomplètes composées d'un seul candidat lorsque deux sièges sont à pourvoir.
- Si la liste est incomplète et comporte plus d'un candidat, elle doit être alternativement composée d'une femme et d'un homme ou vice versa.

Il convient selon nous de remédier aux incertitudes générées par cette interprétation jurisprudentielle qui ne respecte ni la lettre ni l'esprit de la modification réalisée dans le code du travail, dont l'objectif était surtout de ne pas empêcher la présentation d'un candidat du sexe sous-représenté, mais sans nullement l'imposer.

Négociation sur la mise en place du CSE : un risque de régression sociale

Les dispositions transitoires de mise en place du CSE prévoient la caducité des accords d'entreprise et de branche relatifs aux anciennes institutions représentatives du personnel (IRP). Ces accords cessent d'être applicables à la date du premier tour des élections des membres de la délégation du personnel du CSE. Là encore, cette

¹ Code du travail, article L. 2314-30 alinéa 3.

² Cass. Soc., 9 mai 2018, n° 17-14088.

disposition est source de confusions. Nombreux sont les employeurs qui souhaitent profiter de la mise en place du CSE pour remettre en cause les accords de droit syndical en même temps que les dispositions relatives aux anciennes IRP.

Enfin, les règles relatives au CSE laissent la part trop belle à la négociation collective, à la fois pour la mise en place du CSE (*périmètre mise en place, nombre de commissions, représentants de proximité...*) ainsi que pour son fonctionnement (*nombre de réunions, délais de consultation, expertise...*). Ces différents sujets de négociation sont spécifiques et indépendants et ne doivent donc pas être réunis dans une négociation unique. Le risque est de voir certaines thématiques devenir des contreparties d'autres ! Le champ ainsi laissé à la négociation collective sur le CSE engendre des déséquilibres pouvant conduire à diminuer la portée de certains sujets.

Des nouvelles règles ne permettant pas une protection efficace de la santé des salariés

Le seuil de 300 salariés choisi pour qu'une commission santé soit mise en place, et le nombre de membres minimum attribué à cette commission, ne permettent pas de garantir une protection efficace de la santé des salariés. Les entreprises ou établissements dans lesquels doit être instituée une commission santé (+ 300 salariés) n'ont que 3 membres obligatoires pour couvrir un tel périmètre. Quant aux entreprises ou établissements de moins de 300 salariés, la loi ne leur attribue plus d'experts dédiés à la santé/sécurité au travail. Les partenaires sociaux conscients de cette insuffisance négocient des solutions plus efficaces : de nombreuses commissions santé sont instituées dans des établissements de moins de 300 salariés par la négociation.

Par ailleurs, la suppression des DP, qui remontaient les problématiques individuelles de santé, porte également un coup à la protection de la santé des salariés. Avoir des représentants au plus proche du terrain pour alerter sur les problématiques de santé est une nécessité. En réponse, on observe la mise en place par la négociation, de représentants qui viennent se substituer aux DP. Il ne s'agit pas nécessairement des représentants de proximité prévus par les ordonnances, l'exigence qu'ils soient désignés par le CSE pouvant être un frein. Dans ce cas, le problème est l'absence de statut protecteur pour ces représentants conventionnels.

Enfin, l'articulation des représentants de proximité et de la CSSCT pose question. Les membres de la CSSCT sont désignés par le CSE et parmi ses membres. Une problématique se pose lorsque le représentant de proximité n'est pas un membre du CSE : il ne pourra pas faire partie de la CSSCT. Plus généralement, il a souvent été remonté qu'il est dommageable que les membres de la CSSCT soient nécessairement désignés parmi les membres du CSE, la privant ainsi d'une possibilité d'expertise supplémentaire.

La complexité des règles relatives à la négociation collective

Les nouvelles règles d'articulation des accords collectifs, associées à la multiplication des dispositions légales supplétives, obligent les négociateurs d'entreprise à maîtriser des textes légaux et conventionnels au contenu et à l'articulation toujours plus complexes. Les négociateurs doivent encore monter en compétences et assumer des responsabilités toujours plus lourdes, sans avoir de moyens supplémentaires. Finalement, cette complexification de la négociation d'entreprise risque de peser sur le dialogue social et de freiner la conclusion d'accords en raison de la peur d'un manque de maîtrise des impacts.

S'agissant enfin des nouvelles règles de validité des accords, la CFE-CGC constate et regrette des blocages sur la signature d'accords majoritaires par la seule CFE-CGC. En effet, certains employeurs n'ont pas assimilé que la consécration du principe majoritaire signifie que, désormais, la CFE-CGC, dès lors qu'elle représente plus de 50 % des voix dans l'entreprise, peut signer seule un accord intercatégoriel.

Ces ordonnances ont donc transformé les relations sociales. La CFE-CGC a tout mis en œuvre pour accompagner ses militants, adhérents et les aider à faire face à ce grand bouleversement provoqué par les ordonnances.

Pour cela, la Confédération CFE-CGC a travaillé à la fois sur les axes juridiques et stratégiques avec la création de modules de formation dédiés aux ordonnances Macron, la rédaction de 38 fiches juridiques de décryptage, avec également la mise en place d'un groupe collaboratif interfédéral qui centralise les bonnes pratiques et les accords sur le CSE dans une base de données.

Cette réforme devait donc renouveler les relations de travail au profit de tous. Notre sentiment est que cette promesse n'a pas été entièrement tenue. Cette réforme apparaît surtout au bénéfice des employeurs. De la flexisécurité souhaitée par cette réforme, nous n'avons vu se concrétiser que la flexibilité. La sécurité n'étant qu'à l'état de promesse, puisque la réforme de la formation professionnelle ne prendra son plein essor qu'en 2019 au plus tôt et que la loi Pacte n'a que bien modestement modifié la gouvernance de l'entreprise.

La prochaine étape du comité d'évaluation sera d'analyser les effets de cette réforme en matière de création d'emploi. En d'autres termes, voir si la facilitation des licenciements et la barémisation des indemnités permettent effectivement de créer des emplois. Il sera également nécessaire que le comité se penche sur la manière dont a été gérée la perte des mandats lors du passage en CSE. D'examiner la manière dont les entreprises et les partenaires sociaux ont anticipé cela et voir comment elles ont valorisé le parcours syndical de ces salariés.

Contribution de la CFTC



L'appropriation d'une réforme dans les entreprises et dans les branches nécessite du temps. Les unes et les autres ne se sont donc pas saisies de toutes les possibilités offertes par le nouveau cadre législatif et réglementaire. Pour faciliter cette appropriation, la CFTC a accompagné ces militants en entreprise et dans les branches dans la compréhension des enjeux des nouvelles normes dès l'adoption des ordonnances pour une effectivité opérationnelle au 1^{er} janvier 2018.

Nous avons mis à disposition de nos adhérents militants en entreprise, les outils pédagogiques nécessaires à l'appropriation du nouveau cadre légal (guide juridique sur la mise en place du CSE, et le nouveau cadre de la négociation d'entreprise et de branche). Ces outils pratiques se sont accompagnés de modules de formation syndicale, d'une mise à disposition de parcours de formation d'« e-learning » ainsi que d'une plateforme mail et téléphonique de conseils juridiques.

Conséquence des ordonnances sur l'activité des branches

Les prérogatives des branches

L'impact des nouvelles prérogatives des branches n'est pas encore visible dans l'activité conventionnelle « post-ordonnance ». Nous constatons cependant une atteinte à l'équilibre conventionnel induit par le changement de cadre légal sur les accords de branche conclus antérieurement aux ordonnances. La primauté de l'accord d'entreprise sur certaines thématiques avec application immédiate a remis en cause l'équilibre des accords signés avant les ordonnances. Cette conséquence est visible dans l'activité de la sous-commission d'extension des accords de branche, la DGT a exclu des clauses entières d'accords pour défaut de base légale. Les accords de branche sur le travail dominical en sont une illustration. Nous regrettons également les changements de cadre légal fréquents qui conduisent à défaire ce qui a été fait une année plus tôt. Les partenaires sociaux ont du mal à comprendre comment une obligation de négociation se transforme en une interdiction de négociation à peine un an plus tard. Ainsi en août 2016, après avoir intimé aux branches de définir leur ordre public conventionnel, toutes les branches qui ont conclu des accords se sont vues opposer un refus d'extension pour

cause d'absence de base légale. Les branches ont également subi ce même refus d'extension pour les commissions paritaires de validation.

La restructuration des branches

Les ordonnances ont accéléré le processus de restructuration faisant de ce chantier la priorité des branches professionnelles. La construction de ces nouvelles architectures occupe une place centrale dans l'actualité sociale des branches. Les nouveaux périmètres de branche à définir freinent l'appropriation par les partenaires sociaux des nouvelles prérogatives et missions dévolues à la branche.

Conséquence des ordonnances sur la vie conventionnelle en entreprise

Mise en place des premiers CSE et accord dialogue social

La mise en place des CSE a été l'évolution notable qui a trouvé écho en entreprise avec près de 8 000 CSE comptabilisés en une année. Cependant cette mise en place ne s'est pas accompagnée d'autant de négociations d'accords de dialogue social visant à enrichir le CSE de moyens supplémentaires.

Ainsi dans la plupart des cas, ce sont uniquement les dispositions légales d'ordre public qui sont reprises notamment dans les entreprises de moins de 300 salariés. À titre d'exemple, l'an dernier nous avons demandé un suivi de la mise en place de commissions santé sécurité et conditions de travail dans les entreprises de moins de 300 salariés. Les premiers constats confirment nos craintes, peu de commissions sont mises en place dans ces entreprises.

Dans les entreprises de plus de 300 salariés, les accords fixant les modalités de fonctionnement de l'instance sont plus nombreux. Sur le contenu des accords, nous avons constaté qu'il est très difficile d'obtenir des élus supplémentaires. Plus de latitude est à observer sur le nombre d'heures de délégation ou de réunions.

Dans les entreprises à établissement multiples, on constate également une diminution du nombre de comités d'établissements. L'essentiel des prérogatives est concentré sur le CSE central laissant peu de marges de manœuvre aux CSE d'établissements. Nous souhaitons dès la mise en place du comité d'évaluation avoir un suivi sur la mise en place des représentants de proximité, force est de constater que peu d'accords les mettent en place confirmant ainsi nos craintes. La principale conséquence est donc une diminution du nombre d'élus et d'ancrage local dans les établissements mettant à mal la représentation de proximité.

Généralisation de l'accord majoritaire effectif depuis le 1^{er} mai 2018

Nous avons peu de retours de cas de référendum consécutifs à un accord minoritaire. La recherche du consensus est donc privilégiée pour arriver à une majorité. Quand l'accord est minoritaire, l'organisation renonce souvent à le signer si elle ne souhaite pas passer par un référendum.

Sur la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche

Les entreprises se saisissent des possibilités de déroger au branche principalement dans les domaines concernant la durée du travail quelle que soit la taille de l'entreprise. Les dérogations aux thématiques du premier et deuxième blocs de primauté de la branche n'ont pas fait l'objet de dérogations en entreprise. Cela s'explique par la notion de garantie au moins équivalente qui n'est pas facile à apprécier car très subjective et source d'insécurité juridique pour les entreprises.

Accord de performance collective et rupture conventionnelle collective

Sur les nouveaux accords mis en place par les ordonnances tels que les accords de performance collective et les ruptures conventionnelles collectives, nous n'avons pas constaté un fort engouement. Il est encore tôt pour établir un bilan qualitatif de ces accords, on constate cependant un démarrage plus fort que les dispositifs qu'ils remplacent (accords AME et de préservation de l'emploi) laissant présager une meilleure appropriation par les entreprises dans les années à venir.

Sur la négociation sans présence syndicale

Les possibilités de négociation dérogatoire ont été considérablement élargies allant même jusqu'à autoriser la décision unilatérale de l'employeur validée par référendum des salariés dans les entreprises de moins de 20 salariés. Les risques de dérives sont importants alors même que les commissions paritaires de validation des branches censées réguler la négociation dérogatoire ont été abrogées par la loi Travail. Selon les chiffres communiqués par le ministère du travail, les entreprises de moins de 50 salariés semblent se saisir de ces opportunités. Ainsi, sur le 1^{er} semestre 2018, le ministère du travail comptabilise 364 accords par référendum dans les entreprises de moins de 20 salariés et 582 accords négociés avec des salariés non mandatés dans les entreprises entre 20 et 50 salariés. Comme nous l'avons évoqué l'an dernier, les élargissements de possibilités de négociation sans présence syndicale nécessitent un contrôle et un suivi des plus sérieux pour empêcher les dérives. Le nombre considérable d'accords conclus sur l'année 2018 doit nous alerter et nécessite une analyse qualitative de ces accords à brève échéance pour s'assurer qu'ils ne constituent pas une régression des droits pour les salariés de ces petites entreprises.

Contribution FO



En dépit des concertations menées dans le cadre de l'élaboration des ordonnances réformant le code du travail, force est de constater qu'il en ressort un recul sans précédent des droits des travailleurs.

Les ordonnances ont démantelé les institutions représentatives du personnel et les principes gouvernant la négociation collective.

La décentralisation des négociations, la suppression du « filet de sécurité » de la branche dans bon nombre de matières, couplée à la supplétivité de la loi, conduisent pour les négociateurs d'entreprise à un accroissement considérable de leur responsabilité qui les effraie et dont ils ne veulent pas. Il ne faut pas oublier que les négociateurs d'entreprise ne sont pas des juristes et qu'au-delà de cela, au niveau de l'entreprise, le lien de subordination est tel qu'il ne place pas les négociateurs sur un même pied d'égalité.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le rôle de régulateur de la concurrence de la négociation collective de branche. C'est ce qui explique d'ailleurs qu'en dépit de la loi nouvelle, certaines branches continuent d'intégrer des clauses de verrou générales, ou tentent de verrouiller leurs dispositions conventionnelles en y intégrant différents éléments de salaires dans les minima de branche.

De plus, il a depuis longtemps été démontré que la décentralisation des négociations ne conduit pas systématiquement à une baisse du chômage, mais engendre une hausse des inégalités salariales et une hausse de la conflictualité dans l'entreprise.

Quant aux effets sur l'emploi, il n'a pas été prouvé que la décentralisation des négociations puisse être une incitation à l'embauche.

Les nouvelles possibilités de « négocier » dans les entreprises de moins 21 salariés dépourvues d'IRP, par le biais d'un référendum sur un texte unilatéral de l'employeur et ce, sans aucun contrôle, pas même de légalité du texte proposé par les organisations syndicales de branche est inadmissible. Des petites entreprises se sont déjà saisies de cette faculté pour proposer des accords de performance collective.

En outre, nous regrettons la suppression de la commission de validation des accords en ce qu'elle fait obstacle à ce que les organisations syndicales puissent avoir une vision d'ensemble de ce dispositif.

S'il existe bien **des observatoires départementaux du dialogue social**, nous ne pouvons que regretter qu'il n'y ait pas d'obligation de leur transmettre ces accords, ce que nous avons pourtant demandé.

Force Ouvrière déplore la **disparition des institutions représentatives du personnel séparées** au profit d'une instance unique, le comité social et économique (CSE), conduisant à exiger des représentants élus une multitude de compétences techniques dans des domaines divers, avec pour risque que certains sujets soient relégués au second rang, notamment ceux ayant trait à la santé et à la sécurité au travail.

Un peu moins d'un an après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 rendant obligatoire la mise en place d'un CSE au plus tard le 31 décembre 2019, nous partageons le constat fait par la DGT quant au faible nombre de CSE, comparativement au cycle précédent. Nous nous inquiétons également du nombre d'anciennes institutions représentatives du personnel encore mises en place dans certaines entreprises, en dehors de tout cadre légal, ce qui influe nécessairement sur le calcul de la représentativité.

À ce jour, les élections de CSE ont essentiellement été organisées dans les entreprises à établissement unique, employant moins de 200 salariés. Ces données peuvent se justifier dans la mesure où les entreprises disposent encore de plusieurs mois pour procéder à l'élection d'un CSE. Mais, nous craignons que certaines entreprises à structure complexe profitent de l'opportunité qui leur est donnée par l'ordonnance pour décider, au besoin unilatéralement, de ne mettre en place qu'un CSE d'entreprise, là où existaient plusieurs comités d'établissement auparavant. Cette pratique s'avérerait particulièrement préjudiciable à la représentation du personnel que nous souhaitons la plus proche des réalités du terrain possible, la privant de moyens efficaces, notamment en termes d'élus et d'heures de délégation.

En outre, nos retours d'expériences nous font également craindre, dans ces mêmes entreprises, que la question de la santé soit reléguée au second plan, peu d'accords en notre possession ayant décidé de mettre en place plus de CHSSCT que la loi ne l'autorise.

S'agissant de la possibilité de mettre en place un **conseil d'entreprise**, pour Force Ouvrière, il s'agit purement et simplement d'un contournement des organisations syndicales. À ce jour, les chiffres parlent d'eux-mêmes, seuls deux accords ont été conclus, ce qui témoigne bien qu'il ne s'agissait pas d'une demande. Nous restons cependant sur nos gardes car si, aujourd'hui, cette faculté n'est possible que si un accord

collectif classique le prévoit, quid de l'avenir ? L'histoire nous a déjà maintes fois démontré que chaque dispositif « expérimental » finissait par faire l'objet d'une généralisation quelques mois plus tard.

Les accords de performance collective s'inscrivent dans un schéma d'inversion de la hiérarchie des normes que nous condamnons. Ces accords permettent de faire primer les dispositions d'un accord collectif sur les contrats de travail en matière d'aménagement de la durée du travail, de rémunération ou de détermination des conditions des mobilités professionnelles ou géographiques internes à l'entreprise, afin de répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise. Désormais, il n'y a plus de notion de difficultés économiques, ne sont plus exigées de garanties de créations d'emplois, il n'y a plus d'obligation pour les dirigeants et actionnaires de fournir des efforts proportionnés, etc.

Par ailleurs, légalement, le dispositif ne garantit pas un retour en arrière possible puisque les dispositions de l'accord collectif se substituent à celles du contrat de travail. Ce dispositif est bien trop dangereux pour les salariés. Nous déconseillons fortement à nos camarades de signer de tels accords.

S'agissant des formations communes, Force Ouvrière n'y est pas favorable et a choisi de ne pas s'engager dans cette voie, au nom de la préservation de l'indépendance syndicale. La formation syndicale se consacre notamment à l'interprétation des textes juridiques. C'est pourquoi, nous estimons qu'elle doit rester sous l'égide de l'organisation syndicale.

Force Ouvrière constate que la réforme de 2017 a eu pour finalité de **diminuer le risque, pour les employeurs, de procéder à des licenciements**, qu'ils soient individuels ou collectifs, personnels ou économiques, justifiés ou non. À ce titre, nous constatons **un climat d'inquiétude** auprès de nos camarades et ce, notamment, eu égard à la possibilité offerte à l'employeur de leur imposer unilatéralement une modification de leur contrat de travail.

Par ailleurs, les recours aux prud'hommes sont en chute libre depuis 2009 et ce, à cause de multiples réformes.

À eu une incidence sur les saisines du CPH, la **création de la rupture conventionnelle individuelle** par la loi du 25 juin 2008. Le recours aux ruptures conventionnelles est, selon la Dares, en hausse de 8 %. En 2017, la Dares a comptabilisé 421 946 ruptures conventionnelles individuelles contre 390 528 en 2016.

La loi du 6 août 2015 a complexifié **la saisine des prud'hommes** décourageant le justiciable de saisir le juge.

Les **délais de prescription** ont considérablement diminué par un acharnement législatif, empêchant ainsi le recours au juge (loi du 17 juin 2008 ; loi du 14 juin 2013 puis les ordonnances Macron).

Le ministère du travail a indiqué en septembre dernier que la diminution du nombre des affaires portées devant le conseil de prud'hommes s'est aggravée avec les ordonnances.

Il y aurait eu 15 % de litiges en moins devant les conseils de prud'hommes en 2017 par rapport à 2016.

Outre la limitation des délais de prescription et la rupture conventionnelle collective, c'est surtout le plafonnement des indemnités pour licenciement sans cause réelle et sérieuse qui dissuaderait les salariés de recourir aux prud'hommes.

Pour autant, il est actuellement trop tôt pour mesurer l'impact des ordonnances, la barémisation n'étant applicable qu'aux licenciements prononcés postérieurement à la date de publication de l'ordonnance.

En revanche, d'autres difficultés nous sont remontées :

- **nos défenseurs syndicaux** sont de plus en plus découragés à défendre des dossiers devant la cour d'appel du fait de la complexification des procédures depuis l'instauration de la procédure avec représentation obligatoire en appel (décret n° 2016-660 du 20 mai 2016) ;
- **la refonte des règles de contestation de l'avis d'inaptitude** par les ordonnances Macron aboutit à des situations de blocage : les conseils de prud'hommes désignent des médecins-inspecteurs de travail qui refusent d'accomplir leur mission en invoquant, notamment, leurs obligations éthiques et déontologiques.



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction

Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup

Contact presse

Jean-Michel Roullé, directeur du service Édition/Communication/Événements

01 42 75 61 37, jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[@francestrategie_](https://www.instagram.com/francestrategie_)

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



Premier ministre

France Stratégie

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00