

## Comité d'évaluation des ordonnances travail : septembre 2017-janvier 2023

### Note conclusive des coprésidents

En septembre 2017, une série d'ordonnances<sup>1</sup> sont entrées en vigueur pour « faire évoluer le droit du travail et le cadre de la négociation collective (...), afin de donner aux acteurs la capacité de prendre au plus près du terrain les décisions qui favoriseront l'efficacité économique et le progrès social ». Dans le même temps, le gouvernement a décidé que cette réforme ferait l'objet d'une évaluation « pour fournir aux citoyens une information à la fois claire et neutre sur les impacts des mesures »<sup>2</sup>.

Pour mener cette évaluation, un comité a été mis en place et la ministre du Travail, par une lettre de mission, nous en a confié l'animation et la présidence (avec Sandrine Cazes jusqu'en septembre 2020). France Stratégie a assuré le secrétariat du comité et la coordination des travaux.

Le 6 janvier 2023, le comité d'évaluation a tenu sa dernière réunion prenant acte de la décision du ministre du Travail de mettre un terme à cet exercice. Décision rendue publique quelques semaines auparavant et parallèlement au lancement des Assises du travail (auxquelles nous sommes associés via les travaux de l'atelier « démocratie sociale »).

Lors de cette séance du 6 janvier, nous avons proposé au comité le principe et le contenu de cette note conclusive qui vise à tirer les enseignements majeurs de ces cinq années d'existence du comité ; à proposer quelques repères utiles à ceux qui œuvrent sur le terrain du dialogue social ou de l'évaluation. Note qui n'engage que ses auteurs mais qui se fait largement le relais des avis et réflexions du comité et s'appuie sur les nombreux et fructueux échanges avec l'équipe de France Stratégie.

---

Depuis sa création en novembre 2017, **le comité a produit** quatre notes d'étape et rapports intermédiaires<sup>3</sup>, alimentés par de multiples travaux quantitatifs et qualitatifs, les uns ponctuels, d'autres s'inscrivant dans la durée :

- Des travaux de cadrage ou de mise en perspective de l'exercice d'évaluation (objectifs, sujets à traiter, données disponibles, méthodes de travail, travaux analytiques, etc.). Soulignons en particulier ce qui a visé à expliciter le terme de « qualité du dialogue social » et ce qui pourrait la mesurer.
- Le suivi de la mise en œuvre des dispositions des ordonnances via les indicateurs administratifs (concernant la création des CSE, les accords spécifiques de RCC et d'APC, le nombre d'accords d'entreprise et le suivi quantitatif du contentieux des conseils des

---

<sup>1</sup> Le champ de l'évaluation du comité portait sur les ordonnances n° 2017-1385, 2017-1386, 2017-1387, 2017-1388, ratifiées par la loi du 29 mars 2018 et désignées par « ordonnances travail ».

<sup>2</sup> Voir la lettre de mission du 28 septembre 2017 [sur le site de France Stratégie](#).

<sup>3</sup> Disponibles [sur le site de France Stratégie](#).

prud'hommes) ; des études qualitatives et sondages sur le déploiement et l'appropriation des dispositifs par les acteurs de terrain ; des analyses du contenu d'accords collectifs ; des analyses de décisions de cours d'appel portant sur des licenciements sans cause réelle et sérieuse.

- Des travaux visant à évaluer ce que produisent les ordonnances et la manière dont s'en saisissent à différents niveaux les principaux acteurs concernés (avec un regard spécifique sur ce qu'il en a été pendant la crise Covid).

Des travaux conduits dans **une grande diversité de modalités, de sources, d'implication d'acteurs** :

- travaux de recherche basés sur des monographies d'entreprises et sélectionnés dans le cadre d'un marché d'études (études de cas réalisées en 2019) et par trois appels à projet successifs portant sur les deux volets de la réforme : relations individuelles et relations collectives du travail.
- Auditions, tables rondes, etc., impliquant partenaires sociaux (représentants de directions d'entreprise et représentants de salariés ainsi que leurs organisations), observatoires départementaux du dialogue social, cabinets intervenant auprès des partenaires sociaux, etc.
- Enquêtes commandées par le comité (enquête CSA en 2018) ou réalisées avec des partenaires extérieurs (ANDRH, cabinets d'avocats, experts auprès des CSE).
- Une multitude d'informations et d'études fournies par les administrations permettant un suivi d'indicateurs et les discussions sur leur signification.
- Enquêtes et recherches réalisées indépendamment du comité.

Tous ces travaux ont été présentés au comité et discutés par ses membres qui y ont apporté leur expertise et leur expérience ; comité réunissant les différentes parties prenantes concernées (partenaires sociaux, chercheurs, experts, praticiens et administrations). Ces travaux croisant de nombreuses sources de différente nature et aux résultats convergents ont mis en évidence des tendances et des enseignements sur les évolutions en cours. Le rapport de décembre 2021 en témoigne. In fine, c'est une masse d'informations et d'analyses disponibles.

Soulignons cependant que nous n'en sommes **pas à une évaluation complète** de la réforme, évaluation dont il convient de **mesurer les limites et la complexité** (qui rendent sans doute illusoire une évaluation d'impact voulant comparer les situations avant et après réforme).

- L'évaluation d'une telle réforme – de nature systémique – est intrinsèquement complexe et requiert du temps, car devant prendre en compte : la diversité et le caractère générique de nombreuses dispositions ; les effets attendus surtout qualitatifs et diffus dans le temps ; l'imbrication des ordonnances avec de précédentes réformes mais aussi avec des dispositifs légaux ultérieurs ; et enfin les délais nécessaires à la production de données exploitables avec suffisamment de recul.
- Les difficultés techniques sont fortes pour isoler les effets spécifiques des ordonnances : tenter de mesurer leurs effets sur le fonctionnement du marché du travail, la compétitivité

des entreprises et les évolutions de l'emploi est un exercice forcément limité, dans la mesure où de très nombreux paramètres influent sur l'économie et l'emploi, dans un contexte où les écosystèmes sont en évolution permanente, en particulier durant cette période (crise sanitaire puis conséquences économiques des tensions commerciales internationales et de la guerre en Ukraine).

- Les moyens disponibles et les données accessibles sont limités. Bien souvent les données ont été conçues antérieurement et indépendamment des réformes évaluées et ne sont donc que partiellement adaptées à un exercice d'évaluation (cf. données pour mesurer la création des CSE issues de la base de données MARS, conçue pour mesurer la représentativité).
- Enfin, s'agissant d'une réforme impactant l'ensemble des entreprises et visant à leur confier une beaucoup plus grande autonomie en termes d'organisation du dialogue social et de négociation collective, les pratiques des responsables d'entreprise, des salariés, de leurs représentants sont déterminantes, répondent à une multitude de paramètres difficiles à appréhender à travers les outils statistiques et les études disponibles. C'est en particulier le cas pour la myriade de TPE concernant des millions de salariés.

**Beaucoup reste à faire pour évaluer** ce que produisent les dispositifs au cœur de la réforme, dont les effets semblent aujourd'hui très ambivalents. Parmi les sujets sur lesquels il conviendrait d'observer les évolutions en cours et à venir :

- Les enjeux de proximité entre les représentants élus et les salariés. Au sein des CSE, comment se fait l'articulation entre les missions transversales de l'instance et les fonctions de représentation de proximité des salariés ? Comment parvient-on à articuler analyse et évolution du travail avec les enjeux économiques, environnementaux, stratégiques ? Comment apporte-t-on des correctifs aux limites constatées ? Quelle évolution concrète dans l'exercice de leurs mandats pour des élus pris dans l'injonction d'une plus grande professionnalisation au regard du contenu de la mission et dans l'exigence d'une relation renforcée avec les salariés qu'ils représentent ? Quel accès effectif des élus aux formations – et lesquelles ? Quels équilibres entre exercice d'un mandat et carrière professionnelle ? Les tendances de reflux de candidatures aux élections se confirment-elles ? Quel regard portent les salariés sur leurs élus, sur l'utilité du dialogue social au sein du CSE, sur ce que produit la négociation collective ?
- Le dialogue social dans les TPE et les PME. Quelle évolution de l'implantation des CSE dans ces entreprises où les taux de couverture restent faibles ? Quelles sont les pratiques effectives de représentation dans ces structures où les élus du CSE sont peu nombreux, les syndicats rarement présents ? Quelles sont les modalités de négociation, les contenus des accords conclus dans ces entreprises au regard des modalités de conclusion (signature par des délégués syndicaux, le CSE, des élus mandatés, ratification par référendum, etc.) et des cultures de ces entreprises ?
- L'articulation entre négociations de branches et négociations d'entreprise. Comment se modifient leurs périmètres sous l'effet de la nouvelle articulation prévue et de la priorité

donnée à la négociation d'entreprise ? Comment les branches, également soumises à des processus de fusion / réorganisation, redéfinissent-elles leur place dans ce contexte ?

- L'évolution des contenus de la négociation. Quelle évolution de l'appropriation de l'ouverture du champ de négociation au niveau de l'entreprise ? Comment la règle de l'accord majoritaire affecte-t-elle, selon le type de thématique négociée, les stratégies des négociateurs ? Quelles sont les articulations entre prérogatives d'information / consultation, agenda social, négociation collective ? Quelles perspectives pour le conseil d'entreprise, adopté à ce jour par une poignée d'entreprises ?

Des questionnements (non exhaustifs) qui restent à instruire et qui justifient que des chercheurs poursuivent des travaux d'étude ou d'évaluation et que les acteurs sociaux – concernés en premier lieu – se saisissent de ces enjeux.

D'ores et déjà peuvent être mis au service de ces besoins **la poursuite du travail entrepris** par France Stratégie sur la définition de la « qualité » du dialogue social et ses indicateurs ; la prochaine enquête « Réponse » de la DARES qui sera déployée au cours de ce semestre et dont les résultats publiés en 2024 pourront renseigner sur l'évolution de la représentation des salariés et sur les modalités du dialogue social au sein des entreprises ; les publications de la DGT et de la DGEFP qui doivent permettre une continuité pour le suivi des indicateurs (nombre d'accords collectifs, APC, RCC, etc.). Dans un autre registre, les projets FACT portés par l'ANACT (appel à projet à venir en mai) débouchent sur des expérimentations riches d'enseignements sur le dialogue social et la négociation collective.

Des ODDS (Observatoires départementaux du dialogue social) en dépit de moyens limités ont su produire un travail dont les résultats seraient amplifiés s'ils essaïmaient largement dans leur environnement, si la mise en commun portée par quelques DREETS se confirme.

**Quant à l'évaluation proprement dite, nous tirons de notre expérience quelques enseignements :**

- Une évaluation telle qu'elle a été pratiquée s'apparente à un diagnostic partagé d'autant plus riche qu'il résulte d'une confrontation de points de vue différents impliquant notamment les acteurs directement concernés par la réforme. Et il faut saluer la décision politique qui a permis sa réalisation.

En amont, une réforme de l'ampleur de celle des ordonnances devrait reposer sur un diagnostic solide et rendu public. Un tel travail en renforcerait la pertinence et permettrait de pointer dans la réforme en question les bases de son évaluation au regard des objectifs attendus. La comparaison entre les besoins de cette évaluation et les indicateurs existants permettrait alors de décider de quelques évolutions de ces derniers (nous avons fait le constat d'absence d'indicateurs sur des éléments centraux quand perdurent des indicateurs à la pertinence rongée par l'évolution de nos sociétés).

Il conviendrait aussi de décider de modalités de fonctionnement (entre l'échelon politique, l'administration, le pilotage de l'évaluation) aptes à dépasser les frictions naturelles résultant d'une évaluation autonome.

Ainsi, dès le début de la mise en œuvre de la réforme et après avoir procédé à une analyse des différents registres d'évaluation possibles, seraient délimitées les priorités de

l'évaluation au regard des conditions de faisabilité et précisés les moyens nécessaires à sa réalisation.

- La composition et l'implication du comité d'évaluation sont des éléments clés. Elles ont permis de croiser les regards de multiples acteurs concernés par les sujets aussi complexes et entremêlés que ceux portés par les ordonnances de 2017. Mais les travaux du comité ont pu parfois pâtir d'un trop faible engagement de quelques membres, de la trop faible remontée quant aux réalités et pratiques extrêmement diverses témoignant de l'hétérogénéité des entreprises. La question d'une forme de captation du point de vue d'acteurs directs insérés dans les entreprises nous semble devenue incontournable.
- L'utilisation des résultats de l'évaluation par les acteurs concernés est la condition de son utilité. La mise à disposition sur le site de France Stratégie de tous les travaux du comité va de soi. En complément et en appui du travail du comité, nous avons réalisé en tant que coprésidents entretiens et auditions. Il s'agissait notamment et en accord avec la ministre qui nous a confié cette mission de mettre en évidence les tendances à l'œuvre et d'alerter pouvoirs publics et partenaires sociaux, ce que nous avons tenté de faire. La prise en compte de ces enseignements nous semble bien modeste. Il conviendra d'apprécier à l'issue des « Assises du travail » ce qui sera retenu en matière de réponses à la nécessité de remédier aux limites de la démocratie sociale.

---

Les travaux du comité ont dressé un bilan nuancé de la mise en œuvre des ordonnances. Celles-ci ne pouvaient, par magie, créer une dynamique permettant d'améliorer la diffusion et l'efficacité du dialogue social. Elles ont pu çà et là avoir l'effet inverse, bousculant les acteurs du dialogue social dans un contexte de plus en plus complexe et difficile.

Une grande partie des CSE vont procéder au renouvellement de leurs membres. Il serait vital qu'en amont un diagnostic partagé permette de préciser les objectifs d'un dialogue social utile aux salariés et à l'entreprise ; de remédier aux difficultés pointées au cours de leur premier mandat ; de négocier ou renégocier les modalités du dialogue social (CSE, CSSCT, RP, agenda social, etc.) ; de se saisir des opportunités ouvertes par les ordonnances.

Alors que la lassitude des élus devant une mission de plus en plus difficile à accomplir est prégnante, les craintes quant aux difficultés à renouveler les instances vont-elles se confirmer ? La crise de la démocratie de représentation qui affecte largement nos sociétés peut-elle épargner les entreprises par ailleurs confrontées à des transformations d'ampleur et devant faire face à une succession de crises au point d'en faire un arrière-plan structurel ?

Partage de la valeur, contenu et organisation du travail, besoins en compétences et fidélisation, intégration des enjeux environnementaux, responsabilité sociétale des entreprises, raison d'être... Les décisions à prendre, les compromis à construire en tenant compte de la diversité des attentes des parties constituantes et prenantes sont multiples et compliqués. Peut-on faire l'économie d'un dialogue social solide, au risque de voir les logiques d'affrontement l'emporter ?

La demande des travailleurs d'être associés aux décisions les concernant est croissante et s'impose à l'instar de ce que connaît notre société. Elle est dans l'entreprise une opportunité à saisir tant du point de vue de l'implication synonyme de compétitivité que de la dynamisation d'un dialogue social ancré sur le travail. À cet égard, les quelques expériences de « dialogue professionnel » articulé avec le rôle des élus représentant les salariés nous semblent prometteuses. C'est une possibilité de relier enfin le quotidien du travail et les enjeux stratégiques, les intérêts individuels et le projet commun, les salariés et leurs représentants.

L'arrêt du travail d'évaluation des ordonnances ne doit pas mettre fin aux analyses et réflexions sur ce qu'est et ce que produit le dialogue social dont nous avons souvent dit qu'il était avant tout une question de culture, de pratiques, d'engagement des acteurs concernés. Bien au contraire, ce que fournit le travail d'évaluation est une invite à franchir un cap. Il est de la responsabilité des entreprises, des organisations syndicales et professionnelles, des pouvoirs publics de s'en saisir.

Nous ne saurions terminer cette note sans des remerciements sincères à tous ceux qui ont permis notre travail. Murielle Pénicaud qui, ministre du Travail, nous a confié cette mission et Sandrine Cazes avec qui nous avons eu le plaisir de la conduire. Les membres de France Stratégie avec qui nous avons travaillé pour leur engagement, leur compétence, leur disponibilité au service de la qualité et de la pertinence de cette évaluation. L'ensemble des membres du comité dont la contribution a été déterminante tout au long du processus et toutes celles et tous ceux que nous avons rencontrés au fil d'une multitude de contacts, entretiens, auditions...

Marcel Grignard et Jean François Pilliard.

---