

Appel à projets de recherche :

Évaluer les effets des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à la nouvelle organisation du dialogue social et au renforcement de la négociation collective

Enjeux et thématiques

Par lettre de mission du 28 septembre 2017, Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, a confié à trois personnalités qualifiées, Sandrine Cazes, Marcel Grignard et Jean-François Pilliard, la mission de présider un comité¹ chargé d'évaluer les effets économiques et sociaux des ordonnances du 22 septembre 2017, modifiant notamment les règles d'organisation du dialogue social et se donnant pour objectif le renforcement de la négociation collective dans l'entreprise. France Stratégie a en charge le secrétariat de ce comité et en assure, avec les présidents, la DARES et la DGT le pilotage.

Les notes d'étapes publiées en décembre 2017 et 2018 par le comité précisent ses méthodes de travail et la nature des différents travaux conduits.

Ces travaux sont de différents ordres :

- à court et moyen termes, ils visent à permettre le suivi de la mise en œuvre des ordonnances et leur appropriation par les acteurs.
- à moyen et long termes, il s'agit de mener des **travaux permettant l'évaluation des effets de la mise en œuvre de ces ordonnances.**

C'est dans ce cadre que différents appels à projet de recherche ont été décidés. Le premier a été publié le 17 avril 2019 par la DARES et porte sur les effets des ordonnances sur les relations individuelles de travail et les ruptures du contrat de travail.

¹ Cf. la composition et les publications du comité <https://www.strategie.gouv.fr/evaluation/evaluation-ordonnances-travail>

Le deuxième, qui fait l'objet de ce texte, vise à **étudier l'impact des ordonnances sur la représentation collective des salariés, le dialogue social et la négociation collective, tant au niveau des entreprises que des branches.**

D'autres travaux d'évaluation ultérieurs porteront sur les effets économiques des ordonnances et sur le fonctionnement plus global du marché du travail, l'emploi, le fonctionnement et les performances économiques des entreprises.

1. Contexte

a. Rappels sur les ordonnances

Les quatre ordonnances du 22 septembre 2017² n° 2017-1385, 2017-1386, 2017-1387 et 2017-1388 réforment chacune des aspects importants du dialogue social et de la relation de travail, en poursuivant différents objectifs formulés ainsi par le législateur :

- Définir une nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche et élargir le champ de la négociation collective, notamment pour les très petites et moyennes entreprises ;
- Simplifier et renforcer le dialogue économique et social et ses acteurs, notamment au travers d'une refonte du paysage des institutions représentatives du personnel ;
- Rendre les règles régissant la relation de travail plus prévisibles et plus sécurisantes pour l'employeur comme pour les salariés.

Le présent APR a pour but de susciter des travaux d'évaluation relatifs à **l'impact des ordonnances sur la représentation collective des salariés, le dialogue social et la négociation collective, tant au niveau des entreprises que des branches.** Il concerne donc principalement les effets des mesures contenues dans les ordonnances n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales et l'ordonnance n° 2017-1388 du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective.

² Le champ de l'évaluation du comité porte sur les ordonnances n° 2017-1385, 2017-1386, 2017-1387 et 2017-1388 du 22 septembre 2017 (l'ordonnance n°2017-1389 n'entre pas dans ce champ).

Cet APR ne concerne pas directement les autres mesures des ordonnances, notamment celles contenues dans l'ordonnance n°2017-1387 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail (qui a fait l'objet de l'APR publié par la DARES le 17 avril 2019) mais celles-ci peuvent être mobilisées dans la mesure où est identifié un effet sur l'organisation du dialogue social.

b. Les objectifs et la temporalité des travaux d'évaluation du comité.

Le comité mobilise différents outils de suivi de la mise en œuvre des mesures et de leur appropriation par les acteurs et il programme des travaux d'évaluation, de plus long terme, pour appréhender les effets sur les comportements et les impacts objectifs.

Les travaux d'évaluation du comité s'articulent globalement autour de deux niveaux d'analyse qui induisent des temporalités différentes (voir les notes d'étape <https://www.strategie.gouv.fr/evaluation/evaluation-ordonnances-travail>).

Il s'agit d'abord de **mesurer les effets de ces dispositions sur le fonctionnement du dialogue social en France et le comportement de ses acteurs**. C'est l'objet de ce présent appel à projets.

Ultérieurement, dans un autre cadre, des travaux seront engagés par le comité afin de mesurer les effets des ordonnances sur le fonctionnement plus global du marché du travail, l'emploi, le fonctionnement et les performances économiques des entreprises.

2. Enjeux et axes de recherche

La note d'étape de 2018 (dans son annexe 4) précise, pour différents champs d'analyse, les questions d'évaluation définies par le comité qui se rattachent à ces problématiques. Concernant cet APR, les champs concernés sont les suivants.

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

L'objectif est de savoir si les dispositions qui redéfinissent les prérogatives des différents niveaux de négociation collective modifient effectivement les pratiques des partenaires sociaux en matière de négociation collective, au niveau de la branche et des entreprises, et la place des dispositions conventionnelles dans la définition des normes applicables dans les relations de travail.

Ceci peut se décliner en différents axes :

- Quelle modification de l'équilibre entre code du travail et régulation conventionnelle dans le fonctionnement des entreprises ? Quelle utilisation et quels effets de la différenciation des blocs « 1, 2 et 3 »³ de la négociation ? Quels champs de négociation sont décentralisés et quelle place pour les mesures supplétives ? Quelle utilisation de la notion de « garanties au moins équivalentes » ? Il s'agira notamment de s'appuyer sur les différents registres de négociation mobilisés par les partenaires sociaux et de les mettre en relation avec l'évolution des pratiques de gestion des ressources humaines, des modes de management et d'organisation du travail et de la prise en charge des questions de conditions de travail et de santé au travail, au niveau de la branche et de l'entreprise.
- comment les entreprises se sont saisies des possibilités de négociation offertes par la loi en fonction des thématiques retenues, avec quels effets sur le contenu des accords ? Quel est le degré de différenciation des pratiques entre entreprises (y compris selon leur taille et leur secteur d'activité) et entre branches selon les thématiques, par exemple en matière de règles salariales ou de temps de travail ? Les nouvelles prérogatives de négociation affectent-elles les relations individuelles de travail dans l'entreprise et génèrent-elles un traitement différencié – voire des inégalités - entre salariés ou catégories de salariés ? Le cas spécifique des branches ayant négocié de nouvelles dispositions sur les contrats de travail (CDD, CDI de chantier) méritera d'être

examiné pour étudier dans quelle mesure les entreprises concernées mobilisent ces dispositions. Une analyse spécifique pourra également porter sur la pratique des accords de performance collective pour analyser si et comment ils modifient le contenu de la négociation collective d'entreprise, l'articulation entre les accords et les contrats de travail individuels et les effets de ces accords sur le fonctionnement des entreprises. On pourra étudier également de quelle façon cette différenciation a des effets particuliers sur les champs de négociation obligatoire, leur périodicité, leur contenu.

- comment évolue la couverture conventionnelle par les accords de branche et d'entreprise ? Comment celle-ci est notamment affectée par les nouvelles règles d'extension des accords et conventions collectives de branches (obligation de dispositions spécifiques aux entreprises de moins de 50 salariés, possibilité de refus d'extension pour motifs d'intérêt général et notamment pour atteinte excessive à la libre concurrence) ? Comment ces nouvelles règles se traduisent-elles concrètement, tant au niveau des partenaires sociaux qui négocient au niveau des branches qu'au niveau du ministère du travail et du groupe d'experts en charge d'apprécier les effets économiques et sociaux susceptibles de résulter de l'extension ?

Une attention particulière devra être portée notamment à la façon dont les TPE/PME se saisissent des nouvelles possibilités de négocier et avec quel appui/accompagnement des branches et autres acteurs (observatoires départementaux du dialogue social, administrations déconcentrées, conseils ...).

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

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 de favoriser la conclusion d'accords dans les entreprises, en particulier les plus petites dans lesquelles la représentation syndicale est plus rare.

L'enjeu de l'évaluation est triple :

- examiner si ces modalités (notamment nouvelles modalités de ratification des accords par référendum, généralisation du principe de l'accord majoritaire), suscitent une production d'accords collectifs en infléchissant, au-delà de la

dimension quantitative, la façon dont ils sont élaborés et conclus : avec quels acteurs, selon quelles modalités d'élaboration et négociation et quel formalisme (recours à des modèles types, mobilisation d'expertises externes à l'entreprise) ? Ces modalités suscitent-elles plus souvent des analyses préalables à la négociation ? Quelle est leur acceptabilité par les différentes parties prenantes au sein des entreprises ?

- comprendre comment ces mesures interagissent avec celles redéfinissant les instances de représentation du personnel, tant en termes de périmètres que de moyens. Modifient-elles les interactions des représentants du personnel avec les salariés d'un côté et avec les dirigeants de l'autre ? On pourra notamment examiner si l'apprentissage des pratiques de la négociation est modifié (notamment par le recours à des expertises, formations ou conseils extérieurs à l'entreprise) ;
- analyser si ces mesures agissent sur le contenu des accords. Contribuent-elles à une réelle différenciation des règles négociées en fonction des spécificités techniques et économiques de l'entreprise, ou entretiennent-elles une négociation de « transposition a minima » de la loi ou des règles de branche ? Influencent-elles l'élaboration des modalités de suivi de l'application des accords et de réexamen ? Les ordonnances modifient également les règles de recours et de contestation juridique des accords collectifs (notamment les délais de recours) : constate-t-on un effet de ces dispositions sur le contenu des accords ?

Une attention particulière sera portée aux nouvelles modalités de validation des accords **dans les PME** avec notamment la possibilité de recourir aux référendums. Ces modalités favorisent-elles des formes de dialogue social dépassant la politique de la « porte ouverte » du dirigeant ou de la discussion interpersonnelle ? Si c'est le cas, quelles modalités prennent ces formes nouvelles de dialogue, avec quelles conséquences pour les salariés et les entreprises ? Observe-t-on à l'inverse une désincitation à l'implantation de représentants du personnel dès lors qu'il est possible de conclure des accords sans leur intermédiation ?

Champ 3 : Fusion des institutions représentatives du personnel

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), permettent d'atteindre les objectifs visés par les ordonnances de rationalisation des instances pour plus de simplification et d'efficacité.

Pour cela, il conviendra d'étudier notamment :

- l'effet de la réforme sur la composition des instances et le paysage global de la représentation dans l'entreprise, ainsi que les moyens des IRP. Quel est le profil des élus, dans quelle mesure les nouvelles instances s'accompagnent d'un renouvellement des mandats ? Quel impact sur les parcours des élus (quel impact sur les compétences attendues des élus et sur leur parcours professionnel) ? La question des anciens élus fait-elle l'objet d'une attention particulière dans les entreprises où le nombre de mandat se trouve sensiblement réduit ? Se heurte-t-on à des difficultés pour recruter les élus, et quelle analyse peut-on faire des situations de carences (avant/ après la mise en place des CSE) ? La présence syndicale dans les entreprises en est-elle affectée ainsi que les modes d'entrée dans l'activité de représentants du personnel ou dans le syndicalisme ?
- la définition du périmètre du CSE et l'articulation entre proximité vis-à-vis des salariés et proximité vis-à-vis des niveaux de décision de l'entreprise. Quelles évolutions par rapport la situation antérieure observe-t-on en matière de centralisation ? Comment sont traitées les questions de proximité et individuelles, en fonction de l'existence ou non de représentants de proximité ? Quelles formes d'articulation se mettent en place entre le CSE, les commissions thématiques et les représentants de proximité lorsqu'il y en a ?
- l'évolution effective du rôle, du fonctionnement et des sujets traités par ces instances (notamment sujets santé, sécurité et conditions de travail / stratégie de l'entreprise). Cette fusion des instances se traduit-elle par une simplification et une rationalisation de leur fonctionnement ? La réduction des moyens (nombre d'élus, heures de délégation, ...) est-elle synonyme de plus grande efficacité dans la gestion des différentes procédures d'information ou de consultation (durée des réunions, qualité des échanges...)? Permet-elle une plus grande participation des représentants du personnel à la réflexion stratégique de l'entreprise ? A-t-elle un effet sur le fonctionnement formel et

informel du dialogue social, sur sa qualité et son intensité, sur l'articulation des différents sujets ?

- les effets des modalités de définition du rôle des CSE et des conditions de sa mise en œuvre (par accord ou décision unilatérale, avec diagnostic préalable, avec appui extérieur ...). Dans quelle mesure ces modalités (existence ou non d'un accord de CSE, préalable ou postérieur aux élections) influencent-elles le dialogue social ultérieur ? Quelle place est par exemple donnée à l'expérimentation dans le fonctionnement des nouvelles instances ? Comment le recours à l'expertise extérieure est-il intégré dans le fonctionnement des CSE selon leur mode de mise en place ?

Les axes indiqués ci-dessus retracent les attentes du comité d'évaluation, sans être pour autant exhaustifs. Il appartient aux candidats de spécifier leur analyse des objectifs de cette réforme, le champ des mesures qu'il convient d'étudier et par conséquent de problématiser la démarche d'évaluation.

Les questionnements évoqués ci-dessus invitent à étudier comment les acteurs du dialogue social dans les entreprises se sont emparés du nouveau cadre pour éventuellement réinterroger leurs pratiques et redéfinir de nouvelles modalités de dialogue, en différenciant notamment ce qui relève des intentions ou discours des acteurs du fonctionnement effectif du dialogue social.

Mais au travers de ces différents axes, c'est la question du lien entre les ordonnances et la nature et la « qualité » des accords collectifs et du dialogue social qui est posée. Ce qui signifie qu'outre l'examen de ces pratiques, les travaux pourront chercher à évaluer cette relation, ce qui suppose de définir, caractériser et construire une mesure de la qualité d'une négociation, d'un accord collectif ou plus largement des relations sociales. Pour ce faire, les équipes pourront être amenées à déterminer et construire, sur la base de la littérature existante notamment, les indicateurs de « qualité » du dialogue social jugés pertinents et préciser, à partir de sources de données existantes, leurs méthodes d'identification des impacts des ordonnances sur ces indicateurs. Sur cette base, il peut être envisagé par exemple de comparer la « qualité » des accords et de la négociation avant et après la mise en œuvre des ordonnances.

De même peut être posée la question du caractère « innovant » des pratiques : selon quels critères appréhender et apprécier cette notion et comment faire le lien avec les nouvelles modalités de négociation ou de représentation du personnel ?

Qualité et caractère innovant n'impliquent pas une vision du dialogue social a-conflictuelle ou dénuée de rapports de force. Au contraire, cela doit conduire à s'interroger sur la façon dont, dans ce nouveau cadre de négociation, sont traitées



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

les revendications et les tensions entre les différents acteurs, et les effets sur le niveau de conflictualité. Autrement dit dans quelle mesure les ordonnances affectent-elles in fine la capacité des travailleurs à faire valoir leurs intérêts collectifs et individuels propres, et à se mobiliser pour y parvenir ? Et dans quelle mesure permettent-elles aux entreprises d'améliorer leur capacité à atteindre leurs objectifs de développement, de recrutement, d'efficacité ?

Enfin le dialogue social n'est pas une fin en soi mais participe de la régulation de l'entreprise et notamment de la gestion de la main-d'œuvre : il s'apprécie donc aussi en partie à l'aune de ce qu'il produit. Les travaux répondant à cet appel, notamment lorsqu'il s'agira d'observations qualitatives de cas d'entreprises, pourront alors viser à articuler évolutions des pratiques de dialogue social et évolutions des pratiques de gestion des ressources humaines ainsi que de la gouvernance des entreprises.

3. Conditions de réalisation des projets de recherche

a. Prise en compte du contexte de la réforme

Le travail d'évaluation demandé est complexifié par un certain nombre de caractéristiques de la réforme : elle a en effet un caractère systémique d'où il résulte que certaines mesures ne font sens que prises ensemble et dans le contexte d'application de réformes antérieures. Ainsi, les ordonnances font suite à plusieurs réformes du dialogue social rapprochées dans le temps (lois Rebsamen et El Khomri notamment) qui impactent également les variables à étudier.

Le Comité, conscient de ces difficultés, tiendra compte des efforts de réflexion réalisés par les équipes candidates pour proposer des solutions méthodologiques à ces particularités, visant, d'une part, à isoler - quand c'est possible - l'effet propre des ordonnances et, d'autre part, à resituer ces dernières dans le cadre des différentes réformes engagées dans le domaine au cours des années précédentes.

b. Méthodologie

Les projets de recherche devront s'inscrire dans une démarche méthodologique d'évaluation des politiques publiques et de leur impact ex post. Ils devront donc décrire précisément la stratégie d'évaluation qui sera suivie, et notamment les méthodologies envisagées au regard des objectifs visés (en lien avec les questions évaluatives établies par le Comité).

Compte tenu des axes de recherche présentés, des travaux de nature qualitative sont prioritairement attendus pour approfondir la compréhension des effets des



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

ordonnances dans les différents registres évoqués. Néanmoins, des démarches quantitatives peuvent être proposées dès lors qu'elles visent à identifier et quantifier une relation causale entre mesures des ordonnances et des variables d'intérêt relatives au dialogue social et à la négociation collective (indicateurs de qualité du dialogue social par exemple...). Les deux approches pourront évidemment être combinées.

Il s'agira pour les équipes de préciser dans leur projet à partir de quelles sources de données ou quels modes de collecte d'information (entretien semi directif, questionnaires...) les travaux seront réalisés.

Pour les approches qualitatives, les critères de sélection des terrains devront être définis et justifiés, et garantir un minimum de diversité des établissements en termes de taille et de secteur d'activité, de structure des entreprises et des formes de représentation des personnels. Les projets statistiques ou économétriques devront décrire précisément les sources de données utilisées et les modalités d'accès envisagées à ces sources. L'attention des candidats est attirée sur le fait que la transmission de certaines données se fera via le CASD. A titre indicatif, un certain nombre de sources de données, en lien avec le champ d'étude des ordonnances ont été répertoriées dans la note d'étape du comité d'évaluation en décembre 2017. Les candidats sont invités à se rapprocher des producteurs des données qu'ils souhaitent mobiliser, en particulier auprès de la DARES, pour s'informer des conditions et délais d'accès mais aussi pour vérifier l'adéquation de ces données à leur projet.

Cet APR concerne les différentes sciences humaines et sociales (droit, sciences politiques, sciences de gestion, sociologie, économie, psychologie, etc.). Le comité d'évaluation examinera avec attention les projets interdisciplinaires ou qui comportent un volet d'exploration disciplinaire complémentaire (par exemple : un projet s'inscrivant dans les raisonnements usuels en droit social mais qui s'accompagne d'un volet d'enquêtes sociologiques ; des travaux statistiques ou économétriques croisés avec des approches monographiques ; des enquêtes qualitatives se nourrissant ou mises en regard d'enquêtes d'opinion ; des analyses en termes de GRH couplées avec des approches ergonomiques ou textuelles, etc.).

Des travaux quantitatifs ou monographiques ciblant plus spécifiquement des petites et moyennes entreprises sont également attendus, compte tenu des spécificités de ces entreprises en termes de dialogue social et des dispositions des ordonnances qui visent plus particulièrement ces entreprises

c. Composition des équipes

Le comité de sélection sera attentif à la composition disciplinaire et socio démographique des équipes (par exemple à l'équilibre entre chercheurs expérimentés et jeunes chercheurs). Des collaborations entre structures de recherche académiques ou entre celles-ci et des instituts privés disposant d'une expérience en évaluation des politiques publiques sont possibles. La méthode de travail en équipe ainsi que les engagements et investissements de chacun devront être clairement explicités dans les projets de recherche.

d. Calendrier et budget

Le rapport final de la recherche devra être soumis au CGSP, au plus tard en septembre 2021.

Les porteurs de projet veilleront à présenter un calendrier de recherche compatible avec l'échéance mentionnée ci-dessus. Ce calendrier devra notamment tenir compte des délais d'accès aux données, et prévoir la remise de travaux intermédiaires :

- une note d'étape dans les 3 mois qui suivront la signature de la convention,
- un rapport intermédiaire dans un délai d'un an à compter de la date de signature de la convention de recherche

Pour chaque étape un livrable sera transmis au comité et présenté devant les membres pour validation.

La durée totale du projet ne pourra excéder 24 mois à compter de la date de signature de la convention de recherche conclue entre le CGSP et le représentant agissant au nom et pour le compte du laboratoire ou de l'unité à l'initiative du projet de recherche.

Le budget du projet de recherche sera détaillé et, le cas échéant, les financements complémentaires seront précisés selon qu'ils auront été sollicités ou obtenus auprès d'autres financeurs.

Plusieurs projets pourront être retenus par le comité de sélection, de façon à couvrir l'ensemble des axes de recherche.