

## LE COMITÉ SOCIAL ET ÉCONOMIQUE : ENJEUX DE LA RÉFORME ET RETOURS D'EXPÉRIENCES

### Les moyens du CSE

Par Isabel ODOUL-ASOREY, Maîtresse de conférences,  
Université Paris-Nanterre/IRERP

#### PLAN

- I. La négociation des moyens
- II. Les moyens négociés

Sous couvert de modernisation, d'adaptation ou bien encore de « réorganisation » (1), le régime du comité social et économique (CSE) jette les bases d'un appauvrissement de la représentation du personnel (2). Le constat est frappant si l'on observe les moyens que la loi garantit au CSE (3).

Rapporté aux anciennes institutions représentatives du personnel auquel il succède, le CSE incarne une équation redoutable : celle du cumul des attributions, sans cumul des moyens. Selon la loi, l'instance unique est censée pouvoir exercer la plupart des attributions jusqu'alors dévolues à plusieurs instances, avec des moyens nettement réduits par rapport à ceux garantis à ces institutions et, ce qui accentue la réduction, mutualisés à l'exercice de leurs attributions. Le résultat est mécaniquement celui d'un appauvrissement des moyens de la représentation du personnel, en particulier dans l'entreprise ou l'établissement d'au moins 50 salariés.

Presque tous les moyens garantis par la loi sont d'ailleurs affectés d'une coupure : moyens humains (nombre de représentants, rôle des suppléants...), moyens temporels (heures de délégation, délais d'information-consultation...), moyens d'information (recours à une expertise...) ou bien encore moyens de fonctionnement (nombre de réunions...). L'amplitude de la réduction révèle une réforme inspirée d'une évaluation exclusivement financière des moyens de la représentation du personnel, dont la réduction poursuit d'abord celle des coûts afférents à la charge de l'employeur (4).

Pourtant, les moyens de la représentation du personnel sont juridiquement arrimés à l'exercice d'un droit des travailleurs dans l'entreprise, le droit à une représentation collective, lui-même conçu, au plan constitutionnel, comme un moyen d'exercice du droit fondamental à la partici-

pation (5). De ce droit constitutionnel, le Conseil constitutionnel avait déduit que les représentants du personnel devaient bénéficier des moyens nécessaires à l'exercice de leur mission (6). D'aucuns n'ont donc pas manqué de l'interroger sur la conformité constitutionnelle de certaines dispositions relatives aux moyens du CSE, à l'occasion de l'adoption de la loi de ratification des ordonnances. Le Conseil a, certes, rappelé que le respect du droit de participation imposait que les représentants des salariés bénéficient des moyens nécessaires pour que soit assurée la participation du personnel à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion de l'entreprise. Il a néanmoins estimé que ce droit n'était pas méconnu par les dispositions relatives aux heures de délégation, ni celles fixant les conditions de recours à une expertise. En faisant valoir, à propos de l'élargissement du cofinancement obligatoire d'une expertise diligentée par le CSE, que le légis-

(1) Ordonnance 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, par laquelle a été institué le CSE.

(2) G. Borenfreund, « La fusion des institutions représentatives du personnel. Appauvrissement et confusion dans la représentation », RDT 2017, p. 608.

(3) G. Loiseau, « Le comité social et économique », Dr. Soc. 2017, p. 1044.

(4) Du reste, une note d'étape du comité d'évaluation des ordonnances relève que « 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 ». Cf. « Évaluation des ordonnances relatives au dialogue social et aux relations de travail, note d'étape sur les travaux du comité d'évaluation », France stratégie, décembre 2018, p. 37 (<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-ordonnances-travail-final-web-14122018.pdf>).

(5) Al. 8 du Préambule de la Constitution de 1946, not. I. Odoul-Asorey, « Le principe de participation des travailleurs devant le Conseil constitutionnel », Dr. Ouvr. 2016, p. 426.

(6) Not. décision n°93-328 DC du 16 décembre 1993.

lateur avait ainsi « *entendu souligner la responsabilité du CSE en matière de recours à expertise* ». De sorte que le minimum désormais garanti par la loi est non seulement nécessaire, mais également suffisant, pour autant que le CSE en use avec parcimonie (7)...

L'autre aspect frappant du régime des moyens du CSE tient à l'amplitude de l'espace ouvert par la loi à la négociation.

Le législateur a entendu confier à la négociation le soin de pourvoir aux ajustements, entreprise par entreprise, faisant ainsi le pari du dialogue social sur les moyens de la représentation du personnel. En ce domaine, tout ou presque est désormais négociable et de plusieurs manières. Le pari est osé, alors qu'il en va des modalités d'exercice d'un droit fondamental garanti à tous les travailleurs. Il est également biaisé, puisque la négociation peut, sur certains aspects, réduire plus encore les moyens, pas seulement les améliorer (notamment sur les heures de délégation). Sans compter avec l'espace de négociation par ailleurs ouvert sur les champs et les modalités d'exercice des attributions du CSE, dont l'allègement peut également constituer une variable d'ajustement des moyens. Cette amplitude potentielle a le mérite de susciter

une pratique de négociation, à laquelle peuvent avoir intérêt non seulement les représentants du personnel, mais également l'employeur.

À ce jour, aucune étude ne dresse un bilan exhaustif de la négociation sur les moyens du CSE. Il apparaît néanmoins que le mouvement s'est enclenché (8). De nombreux accords collectifs sur le CSE ont été conclus (9). Mais il faudra du temps pour recenser et évaluer leurs résultats s'agissant des moyens du CSE. De plus, ces accords collectifs ne reflèteront pas toute la négociation ayant abouti à un accord sur les moyens, laquelle ne relève pas toujours de celle d'un accord collectif (10). Dans ces conditions, il n'est pas certain qu'une vue d'ensemble sur les moyens du CSE puisse être un jour dégagée, dont l'analyse doit d'ailleurs être rapportée à d'autres champs, tels ceux du périmètre et des attributions de l'instance. En tout état de cause, l'étude des accords sur le CSE ne permettrait pas d'éclairer l'angle mort, pourtant riche d'enseignements, des négociations n'ayant pas abouti à un accord, voire l'absence de toute négociation sur les moyens du CSE.

Néanmoins, quelques observations peuvent être d'ores et déjà livrées sur la négociation des moyens du CSE (I) et sur les moyens ainsi négociés (II).

## I. La négociation des moyens

Le régime des moyens du CSE organisé par le législateur traduit non pas une autorisation, mais une incitation à négocier. Du côté des représentants du personnel, l'incitation réside dans les moyens garantis par la loi, dont le caractère minimaliste encourage la négociation pour tenter d'obtenir des moyens satisfaisants (11). À l'adresse des représentants du personnel, l'incitation à négocier trouve un autre support dans les dispositions qui précisant, sauf accord de l'employeur, le règlement intérieur du CSE ne peut pas lui imposer d'autres obligations que celles résultant de la loi (12). La négociation est même une voie obligée de l'amélioration, lorsque l'accès ou la

constitution de certains moyens implique un accord. On songe notamment aux représentants de proximité, dont la mise en place est légalement subordonnée à la conclusion d'un accord collectif. En laissant d'ailleurs à cet accord le soin de pourvoir aux moyens de ces représentants, auxquels la loi ne garantit aucun moyen en propre.

Du côté des représentants du personnel, l'incitation peut d'emblée se muer en tentation, en particulier dans les entreprises pourvues d'institutions représentatives du personnel avant la mise en place du CSE. Les représentants du personnel de l'ancien monde étant plus à même de prendre la mesure de la perte et

(7) Décision n°2018-761 DC du 21 mars 2018. Not. G. Loiseau, « Les moyens du CSE sous l'œil bienveillant du Conseil constitutionnel, un label sans garantie », Dr. Soc. 2018, p. 713 ; De cette responsabilisation témoignent d'autres dispositions. Voir aussi, L. Marquet de Vasselot et A. Martinon, « Les moyens du comité social et économique », JCP S 2018, p. 1226.

(8) Selon les résultats d'une enquête CSA commandée par France stratégie en juin 2018, qui interroge les acteurs du dialogue social en entreprise sur le déploiement des ordonnances, « les représentants du personnel, soulignent surtout que les discussions engagées avec la direction portent sur l'organisation des élections (près de 4 sur 10 dans les entreprises de 11 à 299 salariés), mais ceux d'entreprises de plus de 50 salariés mentionnent également

des discussions sur le fonctionnement du CSE », <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/comite-devaluation-ordonnances-travail-reunion-pleniere-22-juin-2018>.

(9) Si l'on s'en tient aux accords collectifs publiés sur le site Legifrance.

(10) À la différence des accords collectifs d'entreprise, les accords éventuellement conclus entre l'employeur et la majorité des titulaires au CSE ne doivent pas être publiés.

(11) Comme l'observe un auteur, « le satisfaisant relève du négocié ». G. Loiseau, « les moyens du CSE sous l'œil bienveillant du Conseil constitutionnel : un label sans garantie », Dr. Soc. 2018, p. 713.

(12) Art. L. 2315-24, C. trav.

de ses incidences, si l'on s'en tient aux moyens du CSE garantis par la loi.

Toutefois, à l'occasion de la vague de mise en place des CSE, la tentation n'a pas été facile à concrétiser, serait-ce pour des raisons temporelles. À cet égard, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2020 imposée par le législateur n'a guère facilité la tâche. La négociation sur le CSE répond à un régime juridique complexe en raison, notamment, de la diversité des négociations et des interlocuteurs impliqués. La négociation des moyens de l'instance relève tantôt de la négociation du protocole d'accord préélectoral (PAP), auquel certains sujets sont réservés, tantôt d'autres types de négociations : celle d'un accord collectif dans l'entreprise pourvue d'au moins un délégué syndical, celle d'un accord entre l'employeur et la majorité des titulaires au CSE, dans l'entreprise dépourvue de délégué syndical (13). S'agissant de la négociation du PAP, le temps contraint a pesé sur les capacités des confédérations et fédérations syndicales à répondre aux multiples invitations à négocier en vue de respecter l'échéance.

Sur le fond, les enjeux de la négociation sur les moyens du CSE sont particulièrement difficiles à appréhender. En plus des enjeux juridiques, il faut

prendre en compte les enjeux pour la représentation élue du personnel, mais également pour la représentation syndicale, dont les moyens d'action ou d'influence dans l'entreprise sont largement tributaires de ceux de la représentation élue (accès à la représentativité syndicale, mandats sur liste syndicale...).

La tentation doit être pourtant maîtrisée, les arbitrages de négociation pouvant être particulièrement difficiles pour les représentants du personnel. En particulier lorsque l'employeur est prêt à consentir des améliorations sur certains moyens en contrepartie d'un aménagement des attributions, voire à soutenir une augmentation des moyens par un allègement de ces attributions. De ce point de vue, les attributions économiques du CSE dans l'entreprise ou l'établissement d'au moins 50 salariés sont particulièrement sensibles (information-consultation récurrente, recours à expertise, BDES...), compte tenu des allègements que la loi autorise par accord en ces domaines.

Il n'est donc pas certain que les négociations entreprises sur les moyens du CSE à l'occasion de leur mise en place aient pu se dérouler dans des conditions équilibrées et satisfaisantes, sur la forme et sur le fond.

## II. Les moyens négociés

À ce jour ont été diffusées quelques études basées sur des accords collectifs sur le CSE (14). La plus consistante prend la forme d'un rapport remis à la ministre du Travail le 28 juin 2019, lequel développe une étude statistique (et non juridique) d'un panel de 450 accords collectifs sur le CSE établi par la DGT (15). Toutefois, le panel des accords ainsi étudiés ne comporte pas de PAP. Récemment, le comité d'évaluation des ordonnances piloté par France stratégie a lancé un appel à des projets de recherche sur certains sujets, dont celui de la fusion des IRP (16).

Les études à ce jour diffusées permettent d'entrevoir la difficulté d'identifier et d'évaluer les résultats de la négociation sur les moyens du CSE ayant abouti à un accord. Le principal enseignement est celui d'une

nécessaire distinction entre clause sur les moyens et moyens négociés. Souvent, les clauses relatives aux moyens du CSE se contentent de rappeler les moyens prévus par la loi. L'accord n'est alors qu'un support pédagogique destiné à permettre aux interlocuteurs sociaux de s'approprier le régime législatif du CSE. De manière éclairante, le rapport statistique recense deux thèmes dominants sur les moyens, celui des membres titulaires au CSE et celui des heures de délégation (17), mais un accord sur deux s'en tient aux prévisions législatives. De même, la plupart des accords ayant traité de la place des suppléants s'en sont tenus aux dispositions de la loi. Seule une minorité autorise leur participation au-delà du remplacement d'un titulaire. En revanche, de nombreuses clauses relatives aux réunions du CSE renforcent le nombre de réunions (18).

(13) De cet accord, le régime juridique reste dans une large mesure à clarifier.

(14) Not. S. Niels, « Premiers accords relatifs au fonctionnement du CSE », Les Cahiers du DRH, août 2019 (étude issue de l'analyse d'une centaine d'accords collectifs).

(15) Paul-Henri Antonmattei (Dir.), « Les réussites du dialogue social, analyse de 450 accords relatifs au comité social et économique signés entre le 22 septembre 2017 et le 30 mars 2018 », ministère du Travail et Université de Montpellier, 2019. Cf. P.-H. Antonmattei, A. Donnette-Boissiere, C. Mariano, « Actualité du droit et de la pratique de la négociation », Dr. Soc. 2019, p. 1054.

(16) Appel publié en septembre 2019.

(17) Pourtant, ces thèmes relèvent de l'accord préélectoral (art. L. 2314-7, C. trav.).

(18) « Parmi les nombreux accords (318 sur 450) qui traitent du nombre de réunions du CSE, 71,4% prévoient un nombre supérieur à celui imposé par le Code du travail, singulièrement dans les entreprises de plus de 300 salariés, avec une préférence pour 11 réunions », P.-H. Antonmattei, cité *supra*.

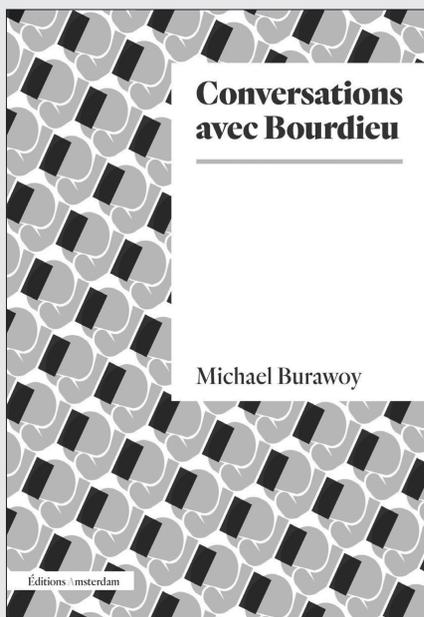
Les clauses d'amélioration sont surtout celles relatives aux représentants de proximité (19) et aux commissions du CSE, dont la commission santé et sécurité. Le constat suggère que l'employeur a intérêt à la mise en place de dispositifs et de moyens en lien avec la représentation du personnel, en matière de santé et de sécurité. Serait-ce parce qu'en ce domaine, l'obligation patronale de sécurité participe également des enjeux d'une négociation sur les moyens du CSE. Enfin, on observera qu'un certain nombre d'accords traitent des attributions économiques du CSE, en particulier des procédures d'information-consultation récurrentes, dont l'allègement de la périodicité affecte surtout celle relative aux orientations stratégiques de l'entreprise et leurs conséquences sur l'emploi largement entendu (20).

(19) 27% des 450 accords étudiés mettent en place un représentant de proximité.

(20) « 147 accords sur 450 (32,7%), aménagent la périodicité ou le contenu des consultations récurrentes. 71 accords prévoient une périodicité annuelle pour les trois consultations. Lorsque des durées distinctes sont prévues par l'accord, il est fréquent que la consultation sur les orientations stratégiques de l'entreprise ne soit

effectuée que tous les deux ou trois ans, alors qu'une consultation annuelle est plus souvent retenue pour la consultation sur la situation économique et financière de l'entreprise et celle sur la politique sociale de l'entreprise, les conditions de travail et l'emploi. 52 accords sur 147 (35,4%) aménagent le contenu des consultations récurrentes », P.-H. Antonmattei, cité supra.

**Isabel Odoul-Asorey**



Editions Amsterdam – Avril 2019  
ISBN : 978-2-35480-191-5 – 280 pages – 19 euros

## CONVERSATIONS AVEC BOURDIEU

Par Michael Burawoy

Si Bourdieu fait déjà figure de classique des sciences sociales, les débats que suscitent ses travaux en France sont souvent pris dans une fausse alternative entre une option polémique qui re-jette en bloc son analyse de la reproduction sociale et une lecture académique à tendance hagiographique, sinon strictement instrumentale. Pour sortir de cette ornière, Burawoy décentre l'analyse de cette œuvre en la confrontant à d'autres théories qui lui disputent la compréhension de la domination de classe, du racisme structurel et du patriarcat.

Mobilisant les apports de Gramsci sur l'hégémonie, de Freire sur la pédagogie des opprimés, de Simone de Beauvoir sur la domination masculine ou encore de Frantz Fanon sur le colonialisme, il souligne les tensions politiques d'une œuvre qui gagne à être enrichie des enjeux historiques de son époque comme de leurs prolongements contemporains. Alors qu'aux questions toujours pressantes des ressorts de la reproduction de la force de travail et des dynamiques d'accumulation du capital se superposent de nouveaux clivages, opposant notamment les féminismes laïciste et décolonial ou l'antiracisme classiste à celui qui combat l'islamophobie, ces « conversations imaginaires » se présentent comme autant de contributions au nécessaire renouvellement des assises théoriques de la sociologie critique contemporaine.

Michael Burawoy enseigne la sociologie à l'Université de Californie, à Berkeley. Il a été président de l'American Sociological Association et de l'Association internationale de sociologie. En français, on peut lire de lui Produire le consentement (La ville brûle, 2015).