



HAL
open science

La représentation de proximité après l'entrée en vigueur de l'ordonnance 2017-1386 du 22 septembre 2017

Jérôme Péliasse, Cyril Wolmark

► To cite this version:

Jérôme Péliasse, Cyril Wolmark. La représentation de proximité après l'entrée en vigueur de l'ordonnance 2017-1386 du 22 septembre 2017. *Droit Social*, 2022. halshs-03640272

HAL Id: halshs-03640272

<https://shs.hal.science/halshs-03640272v1>

Submitted on 13 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La représentation de proximité après l'entrée en vigueur de l'ordonnance 2017-1386 du 22 septembre 2017

Jérôme Péliasse, Professeur à Sciences Po, CSO (UMR 7116)
Cyril Wolmark, Professeur à l'Université Paris Nanterre, IRERP (EA 4779)

Dès l'adoption de l'ordonnance n°2017-1386 du 22 septembre 2017, nombreuses furent les réserves suscitées par la fusion des institutions représentatives du personnel et la disparition corrélative des délégués du personnel et des CHSCT : éloignement des salariés de leurs représentants, réduction du nombre des mandats, sur-professionnalisation des élus du personnel, primat des questions économiques sur les questions de santé, sécurité et de conditions de travail. La note d'étape de décembre 2018 de France stratégie pointe en ce sens le risque d'une « centralisation » et d'un « formalisme du dialogue social »¹ [France stratégie 2018].

La fusion des institutions représentatives du personnel qu'impose l'ordonnance connaît en effet un « tempérament »². Les interlocuteurs sociaux peuvent, par voie conventionnelle, décider de la création de représentants de proximité (C. trav., art. L.2313-7 al. 1). Ce tempérament paraît d'autant plus important que la définition de l'établissement distinct, dans le périmètre duquel les CSE d'établissement sont implantés, fait l'objet d'une définition qui ajoute à la concentration des prérogatives au sein du CSE, une forte centralisation de celui-ci. En effet, en l'absence d'accord, les CSE d'établissement doivent être implantés dans des unités dont le responsable bénéficie d'une autonomie de gestion, notamment en matière de gestion du personnel. La Cour de cassation a retenu dans un important arrêt du 19 décembre 2018³ une conception stricte de la notion d'autonomie de gestion, laquelle accuse le caractère centralisé de la représentation, et ce même au niveau des établissements⁴. La possibilité introduite par l'ordonnance 2017-1386 à l'article L. 2313-7 du Code du travail d'une création conventionnelle de représentant de proximité vise à remédier à ces difficultés et à la disparition des institutions qui œuvraient au plus proche des salariés. Les interlocuteurs sociaux dans l'entreprise se sont-ils saisis de cette faculté d'aménagement de la représentation du personnel ? Lorsqu'ils l'ont fait, quelles conceptions, quelles définitions, quels mandats et périmètres d'action, quels usages des représentants de proximité ont-ils entendu faire prévaloir ? Comment ont été mis en place ces représentants et quelles pratiques se sont développées en termes de représentation, d'activités de proximité, voire de revendications, notamment dans un contexte économique et social profondément bouleversé à partir de mars 2020 par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Sars Cov-2 ? A l'inverse, lorsque les interlocuteurs sociaux n'ont pas saisi cette faculté, quelles voies et conceptions alternatives de la proximité ont pu émerger, celle-ci ayant en outre été mise à rude épreuve depuis le printemps 2020, dans un contexte de crise sanitaire combattue toujours aujourd'hui par des mesures de distanciation sociale inédite ? Telles ont été les questions qui ont guidé la recherche dont sont issus les articles inclus dans ce dossier de *Droit social*⁵.

¹ France stratégie, Evaluation des ordonnances relatives au dialogue social et aux relations de travail, Note d'étape sur les travaux du comité d'évaluation, 2018, disponible sur www.strategie.gouv.fr

² G. Borenfreund « La fusion des institutions représentatives du personnel » *RDT* 2017. 608.

³ n°18-23655. Le contexte et la portée pratique de cette décision sont évoqués dans l'article de J. Péliasse et E. Peskine dans ce numéro.

⁴ C. Wolmark, « Établissement distinct au sens du CSE : pertinence de la continuité jurisprudentielle ? » *RDT* 2019 119.

⁵ Le rapport issu de cette recherche est disponible à l'adresse suivante :

De cette recherche pluridisciplinaire⁶, plusieurs résultats généraux ont pu être dégagés. Un premier ensemble porte sur la prise en charge de la proximité par des canaux alternatifs aux représentants de proximité (1). Un second ensemble permet de dresser les portraits types des représentants de proximité mis en place (2), donnant à voir, dans un dernier temps, la fragilité de l'instance (3), fragilité qu'accentue encore la période de mise à l'épreuve du proche qu'a imposée une pandémie inédite et mondiale.

La prise en charge de la proximité en l'absence de représentants de proximité

La faiblesse du nombre d'accords mettant en place des représentants de proximité (1) témoigne de la volonté, principalement patronale, de ne pas reconduire même sous une forme allégée, les délégués du personnel (2). Néanmoins la question de la proximité n'est pas restée absente des négociations, elle a été traitée par d'autres voies. Autrement dit, il ne faut pas établir une relation d'équivalence entre mise en place de représentants de proximité (RdP) et prise en compte des enjeux de proximité (3).

1. La faible part des accords collectifs mettant en place un représentant de proximité

Volume. Le premier enseignement que l'on peut tirer de la recherche porte sur le volume des accords collectifs mettant en place un représentant de proximité entre l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 22 septembre 2017 et la fin de la période de transition pour la mise en place des CSE, soit le 31 décembre 2019. A cette date, au maximum, 2 142 accords mettant en place des représentants de proximité ont été signés.

Part. Ce chiffre doit être rapporté au nombre d'accords collectifs (8 616 accords) instituant par voie conventionnelle un ou plusieurs comité social et économique, au 31 décembre 2019⁷. Il en ressort qu'un quart des accords relatifs à la mise en place du CSE contient des dispositions sur le représentant de proximité, aucun accord ayant pour seul objet le représentant de proximité n'étant repéré. Autrement dit, les trois quarts des entreprises, elles-mêmes minoritaires, ayant choisi de négocier la mise en place du CSE ne se sont dotées d'aucun représentant de proximité. Il convient de noter que certains secteurs d'activités sont surreprésentés : 18% des accords de mise en place de représentants de proximité relèvent de la santé humaine et de l'action sociale, alors que ce secteur ne rassemble qu'un peu moins de 8% de la totalité des accords signés entre 2018 et 2019. Cette surreprésentation se constate également dans le secteur de l'administration publique.

2. Le déclasserment des délégués du personnel

Le choix d'une représentation allégée. La rareté de la mise en place des représentants de proximité contraste avec l'implantation des délégués du personnel, qui couvraient près de 40 % des établissements de 11 à 20 salariés, 63,5% des établissements de 20 à 49 salariés, et plus de 85 % des établissements de plus de 50 salariés (les proportions sont encore supérieures dans les entreprises de plus grande taille)⁸. Force est de constater que, dans

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_le_representant_de_proximite_une_figure_au_coeur_des_enjeux_de_la_nouvelle_representation_des_salaries_irep_cso_0.pdf

⁶ Pour les méthodes utilisées et les disciplines mobilisées – le droit et la sociologie –, voir l'introduction du dossier.

⁷ Voir l'annexe 1 dans le rapport publié sur le site de France Stratégie.

⁸ *Les institutions représentatives du personnel*, Dares, 19 février 2020 (données issues de l'enquête REPONSE 2017).

les établissements de plus de 50 salariés, les délégués du personnel n'ont pas été remplacés par les représentants de proximité, ou alors de manière marginale. Les directions d'entreprise ont donc pleinement saisi l'occasion des ordonnances pour réduire le nombre de mandats et d'interlocuteurs. Différentes raisons sont mises en avant par les directions : complexité de la coexistence du comité d'entreprise et des délégués du personnel, inutilité/futilité des questions soulevées, lourdeur de la charge de travail des services de relations sociales, ces constats pouvant être, bien que rarement, partagés par certains représentants syndicaux ayant négocié le passage au CSE.

La déconsidération des DP. Plus profondément, il affleure chez les acteurs rencontrés une déconsidération de l'ancienne institution. Occupés à remonter des questions quotidiennes, parfois « bassement » matérielles, les délégués du personnel ne sont pas considérés comme une institution « noble »⁹. Le risque n'est pas négligeable que soient alors laissées de côté les questions pourtant importantes de la réalité quotidienne du travail. Comme l'indiquent plusieurs délégués syndicaux rencontrés, les « petites questions DP » ne sont désormais plus traitées par les instances.

3. Les voies de la prise en compte de la proximité

La proximité, enjeu des négociations. L'esprit des ordonnances du 22 septembre 2017 a clairement permis aux velléités patronales de réduction de la voilure de la représentation du personnel de s'exprimer. Néanmoins la question de la proximité n'a pas été occultée, même lorsque des représentants de proximité n'ont pas été mis en place. Elle a même constitué en filigrane ou frontalement, l'un des enjeux principaux qui ont structuré quasiment toutes les négociations. Ainsi la prise en compte de la proximité emprunte plusieurs chemins : l'un passe par la réinjection des enjeux de proximité dans la négociation relative au CSE (1), l'autre, plus inattendu, mène, dans certaines entreprises, à une réactivation de l'action syndicale lors de ce moment critique qu'est la mise en œuvre de la réforme (2)¹⁰.

1. *La proximité dans les négociations relatives au CSE*

Le découpage de l'entreprise en établissements. Une première manière dont la proximité a été abordée tient au découpage de l'entreprise en établissements. Celui-ci, plus ou moins grossier, détermine le nombre et le champ d'action des CSE d'établissement et donc leur capacité à se saisir et à traiter les enjeux de proximité. Cette question n'a pas concerné toutes les entreprises (ou UES ou groupes), loin de là ; mais elle a pu être fondamentale dans le cas des (très) grandes entreprises et constituer un enjeu essentiel de la manière dont les distances géographiques, professionnelles, sociales, partisans ont pu s'accroître lorsque le nombre de mandats a diminué.

La composition du CSE. Un deuxième aspect a trait à la composition du CSE. Le nombre d'élus et la présence des suppléants aux réunions constituent des thèmes de négociation récurrents et souvent conflictuels. Ce n'est pas tant le maintien des mandats que la capacité à représenter efficacement qui se trouvent au cœur des négociations. Ainsi certains accords, plutôt que d'emprunter le chemin suggéré par la loi de création d'un représentant de proximité, prévoient un référent hygiène et sécurité par site, permettant la présence d'un élu dans toute l'entreprise disposant des mêmes moyens, notamment en termes d'heures de délégation, que n'importe quel autre élu du CSE. Les débats sur la composition du CSE conduisent également les syndicats à développer des stratégies relatives aux listes électorales

⁹ S. Grimault, *Institution et pratique de la représentation à Aéroports de Paris : contribution à une analyse de la démocratie industrielle*, thèse de sociologie, IEP de Paris, 2005

¹⁰ V. dans ce numéro l'article de A. Michelon et A. Rémond, et celui de J. Pelisse et E. Peskine.

afin que soit assurée une représentation équilibrée des sites ou des catégories professionnelles (voir ci-dessous).

Les commissions du CSE. Un troisième aspect de la prise en charge de la proximité est révélé par les négociations relatives à l'existence et aux domaines d'action des commissions internes au CSE. En ce qu'elle suppose une forme de compréhension des problèmes prosaïques, matériels, quotidiens, la proximité a pu être prise en charge par une inventivité conventionnelle dans le domaine des commissions. Symptomatiques de la nécessité de traiter le quotidien des relations de travail, des commissions « épicerie » ou « billetterie » ont ainsi pu voir le jour.

Proximité et absence de représentants de proximité. Ainsi, différentes stratégies sont mises en place pour que les questions de proximité soient réinjectées dans le fonctionnement du CSE. Ces stratégies ne sont pas exclusives de la création de représentants de proximité, dont la question a toujours été posée lors des négociations. Lorsqu'ils n'ont pas été mis en place, la proximité était bien un enjeu, mais les acteurs – et singulièrement les directions – n'ont pas jugé qu'ils garantiraient nécessairement une meilleure qualité de la représentation. L'employeur et les syndicats ont parfois pu convenir ensemble de donner le temps au CSE nouvellement implanté de déployer ses effets, voire de dévoiler ses limites. Dans ce cas de figure, identifié dans une association du secteur médico-social de 450 salariés répartis sur une dizaine de sites dans un département du sud-ouest, la mise en place d'une institution dont l'objet serait de resserrer des liens éventuellement distendus avec les représentants du personnel a été jugée prématurée. Selon la déléguée syndicale de l'association, la fusion des mandats exigeait une plus grande maîtrise par les élus du travail de représentation. Toutefois, dans cette structure où le travail a continué à s'exécuter, et largement sur place et en présentiel, auprès des publics accueillis, les mesures de gestion de la crise sanitaire ont pu rendre particulièrement criant l'enjeu de la proximité pour les représentants. Cette déléguée pointe d'ores et déjà les difficultés à rencontrer les salariés et envisage donc de demander l'implantation de représentants de proximité, un an à peine après la mise en place du CSE.

2. *La proximité via la revitalisation de l'action syndicale*

Redéploiement des stratégies syndicales. Face à la centralisation du CSE et à la nécessité d'obtenir un accord de l'employeur pour aller « au-delà du légal », des syndicats ont aussi choisi de développer des stratégies pour intégrer au sein de leur organisation la problématique de la proximité, notamment par le (re)positionnement des délégués syndicaux sur les questions et enjeux autrefois pris en charge par les délégués du personnel. Ce repositionnement ne passe pas nécessairement par l'investissement de la question des représentants de proximité. Ainsi, dans l'entreprise AGROCHIM, lors des élections professionnelles, la stratégie développée par la CGT a consisté à proposer des listes couvrant tous les secteurs de l'entreprise : logistique, maintenance, production, etc. Le syndicat, du fait de son implantation, a pu constituer des listes homogènes et représentatives des différents métiers des usines. Après les élections professionnelles, la majorité des usines ont ainsi été couvertes par des élus CGT désignés comme des « représentants de secteur ». Ce sont, de fait, ces représentants de secteur qui tiennent lieu, dans cette entreprise, de représentants de proximité que direction et représentants syndicaux ont refusé de créer par accord. Le cas de l'entreprise TRAIN laisse également entrevoir qu'à la suite du choix unilatéral d'une hypercentralisation des CSE d'établissement par la direction, les stratégies syndicales de certaines organisations disposant d'un vivier de militants visent à maintenir et même renforcer

une organisation territoriale de leurs pratiques qui ne se superpose pas aux périmètres des instances afin de mieux appréhender les questions locales issues du terrain¹¹.

Finalement, les chemins de traverse par lesquels sont pris en charge les enjeux de proximité font affleurer différentes façons de l'envisager. Ces conceptions diverses sont encore plus visibles par l'étude des accords collectifs qui ont mis en place des RdP.

La conception de la proximité à travers la mise en place des RdP

Les facettes de la proximité. Lorsque est décidé de mettre en place des représentants de proximité durant les négociations CSE, le concept de proximité présente plusieurs facettes souvent combinées. L'étude fouillée des accords donne ainsi à voir la richesse et la complexité des enjeux de proximité. La première, la plus évidente, renvoie à une proximité quasi géographique. Se jouent alors les questions liées à la négociation des périmètres d'implantation des RdP (1). La seconde, largement impliquée par la première, nommée ici proximité relationnelle, dépend du nombre de salariés couverts par chaque représentant (2). Ces deux faces convergent pour évaluer les conditions de possibilités offertes aux RdP pour aller vers les salariés et saisir leurs préoccupations et revendications. Enfin, une dernière facette de la proximité doit être évoquée : la proximité fonctionnelle. Il s'agit alors de savoir si les fonctions et attributions dévolues aux RdP reflètent la volonté de leur confier le traitement des problématiques liées au quotidien des salariés (3). Il faut toutefois noter que ni l'analyse des accords ni les monographies n'ont mis en lumière la prise en compte d'une "proximité sociale", définie en termes de métier, d'âge, ou de genre, dont la revendication (en termes de classes sociales notamment) a pourtant pu irriguer en partie des logiques partisans, sinon syndicales, tout au long du 20^{ème} siècle dans certaines organisations syndicales.

1. La proximité géographique¹²

Inventivité conventionnelle. L'article L. 2313-7 du Code du travail n'impose pas à l'accord mettant en place des représentants de proximité de préciser le périmètre retenu pour leur implantation. L'inventivité conventionnelle a ainsi pu s'exprimer en la matière.

L'activité plutôt que le territoire. Cette inventivité s'est d'abord traduite par le choix de délaissier parfois une circonscription purement géographique de l'aire d'implantation des RdP pour préférer ou, plus souvent, lui adjoindre un périmètre correspondant à des activités exercées par les salariés. La prise en compte, à titre exclusif ou partiel, de l'activité des représentés pour fonder le périmètre d'implantation des représentants de proximité témoigne de la volonté des interlocuteurs sociaux de considérer une communauté d'intérêts nouvelle, ignorée des autres institutions représentatives du personnel dont l'implantation n'est en général envisagée qu'au travers d'un critère géographique. Ces accords esquissent un intérêt collectif assis sur une proximité de tâches, de gestes, de savoir-faire ou bien encore de fonctions. En ce sens, les représentants de proximité implantés sur un périmètre correspondant en tout ou partie à une activité particulière peuvent être présentés comme les outils d'un certain renouvellement de la représentation du personnel.

L'identité des périmètres. Toutefois, la majeure partie des accords étudiés retiennent un périmètre géographique pour dessiner le ressort des représentants de proximité. Deux grandes hypothèses ressortent de l'échantillon représentatif d'accords étudiés. Dans la première, les représentants de proximité sont implantés au même niveau qu'une autre institution de représentation du personnel : CSE, CSE d'établissement ou CSSCT. L'identité

¹¹ V. dans ce numéro, l'article de J. Pelisse et E. Peskine.

¹² V. l'art. de C. Langaney dans ce numéro.

des périmètres d'implantation laisse à penser que l'accroissement de la proximité avec les salariés représentés ne constitue pas l'objectif principal poursuivi par les négociateurs. Il s'agit davantage d'adjoindre à l'institution légalement obligatoire des forces supplémentaires dédiées à certaines questions, et ce afin d'améliorer la qualité de la représentation. Ce cas de figure trahit bien souvent l'alourdissement de la charge de travail des représentants élus, alourdissement que la mise en place de représentants de proximité vise à tempérer. Les représentants de proximité font alors figure de remède très imparfait aux maux que la fusion des IRP a engendrés. Les RdP ont ici un **rôle de correctif**, qui ne peut toujours être efficacement rempli au regard des attributions larges qui peuvent leur être dévolues (santé sécurité et revendications individuelles et collectives la plupart du temps).

Les périmètres restreints. A l'inverse, dans d'autres entreprises, l'implantation des RdP s'effectue à des niveaux plus décentralisés que ceux retenus pour les autres institutions représentatives du personnel. Les représentants s'apparentent alors à une institution à part entière, consacrée à une communauté de travail particulière, que les interlocuteurs sociaux estiment digne de considération et à laquelle aucune autre instance n'est spécifiquement dédiée. En ce cas, la finalité de leur mise en place est peut-être moins de décharger les autres instances d'une partie de leurs missions, que de compléter ou d'alimenter l'action de ces dernières en les alertant sur des situations qui pourraient échapper à leur vigilance. Ainsi, nombreux sont les accords qui mettent en place des représentants sur des sites dans lesquels aucun salarié n'est élu au CSE. Les représentants de proximité jouent ici un **rôle de complément** à la représentation du personnel.

Si ces accords laissent penser que la qualité de la représentation est ainsi améliorée, un doute subsiste lorsque le représentant de proximité se substitue à un CSE d'établissement qui n'a pas été mis en place. Pour le dire autrement, il ressort de différents accords que le représentant de proximité constitue la contrepartie, limitée, au refus patronal de reconnaître un établissement distinct au sens plein. Les RdP assument alors un rôle de **succédané** et la qualité de la représentation paraît être dégradée au regard des standards légaux, qui ne sont pas d'ordre public.

2. La proximité relationnelle¹³

Taux de couverture. De la détermination des périmètres d'implantation des représentants de proximité découle assez directement le nombre de salariés couverts par chaque représentant. La proximité relationnelle ne saurait être assurée si le RdP est chargé de représenter les intérêts d'un très (trop) grand nombre de salariés. L'exploitation statistique des accords étudiés révèle que dans près de 40% des accords où la construction de ce nombre a été possible, les représentants de proximité couvrent plus de 100 salariés, nombre qui suggère une distance certaine entre les représentants de proximité et les salariés. A l'inverse, dans 33% des accords, les représentants de proximité ont la charge de représenter les intérêts de moins de 50 salariés, rendant plus robuste l'hypothèse d'une capacité de représentation de proximité.

Appartenance à la collectivité représentée. La proximité relationnelle dépend également de la capacité du représentant à connaître les salariés dont il entend défendre les intérêts, sinon de sa ressemblance aux représentés (en termes de métiers et d'activité mais aussi, éventuellement, de genre, d'âge, etc.). Dès lors l'appartenance au site, à l'établissement ou encore au secteur d'activité des salariés paraît cruciale. Néanmoins, dans 38 % des accords, l'appartenance du représentant de proximité au périmètre représenté est indifférente, aucune clause de l'accord n'y faisant référence ou allusion. Les accords qui admettent ou imposent (dans quelques cas) que le représentant ne partage pas la même réalité de travail que

¹³ V. l'art. de C. Langaney dans ce numéro

les représentés, ou autrement dit, que le représentant n'appartienne pas à la communauté d'intérêts dont il a en charge l'expression, mettent en question la réalité de la proximité affichée¹⁴.

3. La proximité fonctionnelle¹⁵

Les proximités géographique et relationnelle doivent être complétées par le type de missions attribuées aux représentants de proximité. Celles-ci renseignent sur la capacité des représentants à agir sur les enjeux quotidiens ou locaux des relations de travail.

Missions classiques : santé, sécurité et réclamations. Il ressort que 81% des accords confient aux RdP des missions en matière de santé sécurité et conditions de travail et 72% leur attribuent des missions en matière de réclamations individuelles et collectives. Ces pourcentages traduisent pour le premier la volonté du législateur et pour le second une continuité fonctionnelle partielle avec les délégués du personnel, dont l'une des missions centrales consistait précisément dans la transmission des réclamations individuelles et collectives. Les statistiques ici ne sont guère éloquentes pour apprécier la mesure dans laquelle la proximité est prise en charge par les accords. Si l'on s'intéresse plus finement aux formulations conventionnelles, il ressort que de nombreux accords proclament le caractère local ou spécifique des missions ainsi attribuées aux représentants. Néanmoins, les monographies effectuées tendent à montrer que la formalisation de ces missions ne garantit en rien leur mise en œuvre. Les représentants de proximité constituent souvent des institutions peu familières des salariés et à l'action faiblement reconnue.

Missions additionnelles. Plus novateurs, 51% des accords mentionnent d'autres missions. Celles-ci sont diverses, puisqu'il peut être question de l'information-consultation au niveau local, de la prise en charge des activités sociales ou culturelles, de l'assistance aux salariés dans le cadre de procédure disciplinaire, de l'ambiance de travail, de la gestion des procédures d'inaptitude, de l'aide au logement etc. Les accords font alors apparaître un RdP spécialisé dans certaines missions. Ainsi, les activités sociales et culturelles, qui constituent une thématique fréquente d'intervention du RdP, s'appuient sur cette institution pour que se déploient à une échelle très locale les actions en faveur des salariés. Cette contribution peut se traduire par l'organisation de certains événements locaux comme l'arbre de Noël, des sorties, etc... (accord Banque Populaire Grand Ouest) ou, plus prosaïquement encore, par la gestion de « *la machine à café* » (accord Pro à pro distribution export). De telles précisions suggèrent que le RdP peut faire figure dans certaines entreprises de « préposé à la convivialité ».

Dilemme. Se dessine ici une alternative nette à laquelle sont confrontés les interlocuteurs sociaux : confier aux RdP un large spectre d'attributions au risque d'une certaine confusion avec le CSE et la CSSCT et d'une dilution de sa mission de proximité ou, à l'inverse, resserrer les attributions sur des préoccupations liées au quotidien des relations de travail au risque de n'en faire qu'un représentant de seconde zone. La problématique de la robustesse et de l'intérêt de l'instance se trouve également au cœur de la cartographie des différentes figures des représentants de proximité.

3. Rôles et figures des représentants de proximité

¹⁴ Comp. Seuls les salariés de l'établissement concerné peuvent être désignés au sein du CHSCT de l'établissement (Soc., 17 juin 2009, n°08-60.438). A défaut, la désignation est irrégulière (Soc., 10 mai 2012, n°11-21.386). Solution similaire en matière de désignation de délégué syndical, Soc., 12 juill. 2016, n°15-21.679.

¹⁵ V. l'article de V. Ilieva dans ce numéro.

L'analyse statistico-juridique des accords et les enquêtes effectuées font émerger différentes catégories de représentants de proximité, résultant principalement de trois variables combinées : l'implantation, les missions et les relations des RdP tant avec la direction qu'avec le CSE et la CSSCT. Cette combinaison livre le dessin de quatre portraits-robots, schématiques mais utiles à la compréhension de la mise en œuvre de la réforme entreprise par l'ordonnance 2017-1386 du 22 septembre 2017¹⁶.

1. Une instance à l'état embryonnaire

Une première figure émerge de la lecture et de l'analyse des accords : celle d'un représentant en devenir, à l'état encore embryonnaire. Deux structures sur les six enquêtées qui ont prévu un ou des RdP illustrent cette figure : une caisse d'allocation familiale d'un département de l'est de la France de 190 salariés qui ne prévoit qu'un RdP pour toute l'entité ainsi qu'entreprise de fabrication de béton de 950 salariés dont l'accord prévoit la possibilité de mise en place de RdP sur les sites dépourvus d'élus au CSE mais dans laquelle aucun salarié n'a voulu être RdP. Dans ces accords, la mise en place des RdP est bien prévue par l'accord mais les moyens, les attributions et les modalités d'interaction avec les autres acteurs de l'entreprise ne sont pas ou peu déterminés. Cette figure n'est pas négligeable puisque l'analyse statistique des accords fait apparaître un groupe d'accords de ce type assez important. On serait tenté d'évoquer à leur égard des représentants de papier, fausses concessions de la direction à des organisations syndicales devant concentrer leur effort de négociation dans d'autres domaines. De manière plus prospective (et plus optimiste), on peut considérer que ces représentants constituent la première pierre posée vers une représentation de proximité plus robuste, soit une instance dont les modalités précises et le statut se construisent de manière informelle. Toutefois, la gestion des épreuves rencontrées depuis mars 2020 par les instances représentatives du personnel n'a guère accrédité l'idée d'une montée en puissance de ces RdP, serait-ce de manière informelle. Nos monographies ont conforté la dimension très périphérique, sinon totalement absente des RdP par rapports aux élus du CSE et aux délégués syndicaux dans la gestion des mesures liées à la crise sanitaire¹⁷.

2. Un complément du CSE

Une deuxième figure se dégage nettement de l'analyse des accords : celle de représentants de proximité ayant pour mission de permettre une amélioration du travail de représentation du CSE. Les RdP font alors office de supplément au fonctionnement du CSE. Pareille figure connaît deux déclinaisons.

Une modalité d'organisation interne au CSE. Les RdP peuvent constituer une modalité d'organisation interne au CSE. Cette première facette est loin d'être marginale : elle concerne notamment tous les accords où seuls des membres du CSE peuvent être désignés RdP, soit 1/6^{ème} de l'échantillon d'accords. Elle concerne aussi potentiellement les accords, largement majoritaires, qui n'excluent pas qu'un membre du CSE soit également RdP. Les représentants de proximité disposent alors de moyens restreints en général (moins de 5 heures de délégation, pas de formation, pas de moyen de communication vis-à-vis des salariés, pas de liberté de circulation) et leurs prérogatives se limitent au champ de la santé et sécurité. Cette figure laisse à penser que la représentation de proximité n'est finalement qu'une attribution

¹⁶ V. également, l'article de B. Dabosville dans ce numéro.

¹⁷ On retrouve ici un résultat mis en évidence dans le rapport coordonné par J. Péglise « Tensions et conflits du travail dans les établissements français depuis les années 2000 », DARES 2021, et notamment son épilogue rédigé par A. Michelon portant sur les manières dont une dizaine d'entreprises ont géré l'année 2020, à la fois en termes de mise en place des CSE et de gestion de la crise sanitaire.

supplémentaire dévolue à certains membres du CSE, et l'institution du représentant de proximité une manière d'organiser et de répartir le travail au sein de l'instance fusionnée, voire de traiter en face à face avec la direction de l'établissement ou du site des questions qui pourraient relever du CSE « plénier ».

Un capteur d'informations au profit du CSE. Cette figure présente une autre face, celle du capteur d'informations. Le RdP joue alors un simple rôle de relais entre la « base » et le CSE ou la CSSCT, en raison de leur éloignement des enjeux quotidiens des salariés. Les RdP sont réduits à un rôle de détection au profit de l'instance fusionnée. Très caractéristique, un accord stipule que « *les représentants de proximité auront pour mission de contribuer à la remontée d'information aux membres du CSE et de constituer une alternative aux collaborateurs pour relayer leurs questions, difficultés ou attentes* » (accord Proservia). Les modalités de cette transmission sont variables : inscription d'une question à l'ordre du jour, participation aux réunions, transmission de rapports ou de notes d'activité, envoi de mails... Le cas d'une grande entreprise industrielle parmi nos monographies illustre cette conception : l'accord prévoit que les RdP ne sont désignés que dans les sites où aucun élu de CSST n'est présent, et ne leur attribue que des missions restreintes à des questions santé sécurité. L'accord fait ainsi des RDP les capteurs de questions et d'enjeux qu'ils ne sont en charge de relayer qu'aux seuls élus CSST.

Dans un cas comme dans l'autre, la mise en place de la représentation de proximité naît de la prise de conscience des limites du fonctionnement du CSE. Toutefois, l'accroissement du nombre de mandats qui aurait pu constituer un correctif utile a été refusé. Il n'est pas certain que le remède négocié – la mise en place de représentants aux prérogatives réduites – soit réellement à la hauteur du problème identifié par les interlocuteurs sociaux. En effet, la direction et les organisations syndicales dans l'entreprise évoquée ci-dessus partagent à l'instar d'autres entreprises le constat d'une faible prise en compte des RdP par les acteurs – salariés, représentants de CSST, CSE et directions locales.

3. Un correctif à la centralisation de la représentation

Le RdP, un remède. Une troisième figure ressort de l'étude de l'échantillon d'accords, figure assez conforme à l'esprit du législateur. Elle vise à corriger les défauts engendrés par la fusion des IRP, notamment la disparition des délégués du personnel. Ces défauts sont connus. Il s'agit de la centralisation territoriale et de la surcharge de travail des élus du CSE. Pour y remédier, les RdP, organiquement détachés du CSE, sont implantés sur des sites ou activités mal couverts par la représentation élue, et se voient attribués des moyens et des prérogatives relativement importants.

Forces du remède. Les degrés de cette correction de l'architecture de la représentation du personnel sont multiples. Au plus haut, certains accords cherchent à remettre en place purement et simplement les délégués du personnel en accordant aux RdP des prérogatives et moyens similaires. A un degré de correction moindre mais plus fréquent, on trouve des configurations qui combinent une mise en place des représentants de proximité à une échelle plus restreinte que celle de l'implantation du CSE, un taux de couverture des salariés inférieur à 40 salariés, des moyens étendus (accès à une formation, volume d'heures de délégation mensuel supérieur à 10, liberté de circulation, accès à des moyens de communication vis-à-vis des salariés) et des prérogatives importantes, comprenant au moins la santé et la sécurité ainsi que la présentation des réclamations individuelles et collectives. Cette figure ressort clairement de l'analyse statistique par classification ascendante hiérarchique que nous avons menée sur les 335 accords représentatifs de notre échantillon.

Conditions d'efficacité. Cette volonté de permettre une meilleure prise en compte des enjeux de proximité peut toutefois être contrariée par différents facteurs. Tout d'abord, le RdP, lorsqu'il est envisagé comme un outil de correction des remèdes liés à la centralisation du CSE, est souvent soumis à une doctrine de la modularité. Son action est ainsi limitée aux seuls endroits dans lesquels la représentation n'est pas présente du fait de l'éloignement ou de l'absence d'élus au CSE. Au regard des moyens du RdP (inférieurs à celles d'un élu CSE), le risque de dégradation de la qualité de la représentation ne peut être écarté. En somme, les DP ayant disparu, et le CSE étant centralisé, les « trous dans la raquette » de la représentation ne sont comblés que de manière partielle. Ensuite, l'efficacité de l'action de ce type de RdP dépend largement de la qualité des rapports que le représentant de proximité peut établir avec la direction locale¹⁸. Sont alors décisives la possibilité et la formalisation de réunions, la mémoire des réclamations et de leur réponse, la constitution de véritables commissions de représentants de proximité, chargées à un niveau très décentralisé de traiter des questions relevant du champ d'action du CSE. Lorsque l'autonomie des représentants de proximité est assurée peut alors se dessiner une nouvelle approche du travail de représentation.

4. Une nouvelle approche du travail de représentation

Une nouvelle articulation au sein de l'architecture de la représentation. Enfin, les accords font éclore une dernière figure de la représentation de proximité, dans le prolongement de la précédente. Certains accords ne cherchent plus à corriger les effets de la fusion, mais à se saisir de l'implantation de représentants de proximité pour améliorer la mise en œuvre de l'action du CSE. La mission et les modalités de fonctionnement des RdP laissent entrevoir une articulation sophistiquée entre le niveau macro, celui du CSE, et le niveau micro, celui du terrain, couvert par les RdP. Les accords font ainsi le choix d'une forte spécialisation des RdP sur certaines thématiques sans confier cette spécialisation aux élus du CSE. En cela, le représentant de proximité n'est pas un simple supplément au fonctionnement d'un CSE dont la charge de travail doit être allégée ou organisée, mais le reflet d'une réflexion sur les niveaux de représentation et la capacité d'action des élus. Il ne constitue pas non plus une correction des maux liés à la fusion et à la disparition des délégués du personnel. En effet, l'instance conventionnelle répond à des difficultés qui existaient déjà avant l'ordonnance et ouvre d'autres perspectives à la représentation du personnel dans l'entreprise.

L'attention à la mise en œuvre. Dans cette optique, le RdP constitue un relais local mais doté d'une certaine « souveraineté » pour mettre en musique les choix faits par le CSE ou exercer certaines missions dévolues à ce dernier. Le domaine des activités sociales culturelles constitue un terrain de prédilection de cette figure, les représentants de proximité étant chargés de mettre en œuvre les activités déterminées par le CSE. Le domaine de la santé et la sécurité des salariés peut également donner lieu à une telle répartition. Quelques accords prévoient ainsi la création, au sein des CSSCT, de référents ayant pour mission de recueillir, de la part des représentants de proximité, les informations locales nécessitant un soutien particulier de la CSSCT voire son intervention sur site. Le représentant de proximité constitue alors une vigie capable de mobiliser l'action des instances centrales. Ces accords envisagent en définitive une nouvelle manière de mettre en œuvre le travail de représentation des élus et de tenir compte des tendances à l'institutionnalisation et à la centralisation de l'action du CSE, tendances que son ancêtre le comité d'entreprise connaissait déjà.

L'esquisse des différentes figures conventionnelles dessine un tableau contrasté au sein duquel voisinent des représentants dotés de fortes prérogatives et des représentants sans épaisseur. Dans ce tableau, la fragilité des représentants de proximité occupe une place non

¹⁸ Pour plus de détails, v. l'art. de B. Dabosville dans ce numéro.

négligeable, au point que l'on peut se demander si la qualification même d'institution de représentation du personnel peut être accordée à cette instance¹⁹. Ce sont alors le caractère facultatif de l'institution et les silences de la loi qui doivent être questionnés en conclusion.

IV Conclusion - Les représentants de proximité : une institution de représentation du personnel ?

La détermination de la notion d'institution représentative du personnel (IRP). La loi ne définit pas ce qu'est institution représentative du personnel. Néanmoins le Code du travail contient une énumération de ces institutions à travers les chapitres de son livre 3^{ème} de la 2^{ème} partie intitulé « Les institutions représentatives du personnel ». On y trouve par exemple le CSE ou le comité de groupe mais non le délégué syndical. Le représentant de proximité y figure certes mais de manière incidente au sein d'une section intitulée « cadre de mise en place du CSE » à l'intérieur du titre relatif au CSE, ce qui ne permet pas de conclure à la qualification d'IRP pour les représentants de proximité.

La jurisprudence n'est pas davantage un guide sûr tant les indications qu'elle a pu livrer sont laconiques²⁰. Il ressort notamment de l'arrêt du 19 février 2002 que le délégué syndical constitue, en dépit du silence de la loi, une institution représentative du personnel. La motivation de cet arrêt ne permet pas d'en bien saisir les raisons. En revanche, selon l'arrêt du 27 juin 2002, « le représentant des salariés » désigné dans le cadre des procédures liées aux difficultés des entreprises ne l'est pas, et ce en raison de la limitation de ces attributions aux seuls actes relatifs à la procédure ouverte à l'égard de l'entreprise. Ces décisions laissent entière la question du ou des critères de qualification : étendue exacte des attributions exigées, statut protecteur (licenciement, heures de délégations), élection par les salariés...

A dire vrai il convient de sortir des terrains peu balisés du droit positif, et proposer de manière stipulative quelques critères nécessaires à la qualification d'institution de représentation du personnel. Dans cette perspective, une institution de représentation du personnel doit pouvoir assurer l'expression des intérêts de salariés, et corrélativement pouvoir entrer en opposition avec l'employeur, tout en étant protégée dans cette mission. Qu'en est-il alors des représentants de proximité ?

L'indétermination des représentants de proximité. Il est tout d'abord nécessaire de rappeler qu'en raison de son laconisme, l'article L. 2313-7 du Code du travail ne permet pas de savoir si les critères stipulatifs dégagés sont réunis. Cette imprécision de la loi sur la « consistance » des représentants de proximité est du reste soulignée et dénoncée par les acteurs rencontrés sur le terrain, et pas uniquement du côté des négociateurs syndicaux. A Train, un acteur de la direction a indiqué par exemple combien, il aurait « *aimé que la loi soit un peu plus coercitive* » pour éviter un rapport de force trop déséquilibré qui pouvait conduire à des positionnements des directions opérationnelles du type « *si on veut, on ne fait rien, on aura un CSE sec et on n'en parle plus* ». Car, ajoute ce responsable, « *à ça, vous n'avez pas grand-chose à opposer sinon que cela sera une victoire à la Pyrrhus, et qu'on va s'en mordre les doigts* ». A ce déséquilibre dans la négociation du CSE et à la dimension entièrement optionnelle des RdP, s'ajoute donc pour ces derniers un mandat « *non institué* ». En effet, les négociateurs ne peuvent se référer au Code du travail, à ses dispositions, ses formes et ses procédures, au point parfois de créer un mandat peu engageant pour les salariés désignés pour

¹⁹ S. Guedes da Costa, G. Loiseau « Les représentants de proximité », *BJT* 2018, p. 60 ; I. Odoul Asorey, « Le représentant de proximité, une institution représentative du personnel ? », *RDT* 2021. 460.

²⁰ Soc. 19 février 2002 et Soc. 27 juin 2002, *Dr. Soc.* 2002. 1073, note F. Petit

l'occuper. Cette faiblesse constitutive a été soulignée tant par les syndicalistes dans plusieurs de nos entretiens que par certains de nos interlocuteurs issus des directions.

Il faut donc se tourner vers les accords collectifs pour savoir si les représentants de proximité mis en place correspondent à de véritables institutions représentatives du personnel, lesquelles exigent un minimum de structuration entre des missions, des moyens et une finalité.

Missions. L'effectivité de l'expression des salariés exige tout d'abord que le champ des missions dévolues à l'instance soit suffisant. Exception faite du cas de l'accord de la caisse d'allocation familiale, qui cantonne le représentant à un rôle de gestion du 1% logement, et de rares mais étonnants accords invitant les RdP à contribuer à « la création de valeur de l'entreprise », les interlocuteurs sociaux ont majoritairement accordé aux représentants de proximité des missions suffisamment larges correspondant aux intérêts des salariés. Celles-ci comprennent notamment la santé et la sécurité des salariés et/ou la présentation des réclamations individuelles ou collectives et, dans la moitié des cas, des missions additionnelles. Les modalités d'accomplissement de ces missions, certes diverses, traduisent également partiellement mais souvent la volonté d'assurer une expression des salariés : recueil de leur parole, formulation de réclamations et d'avis, participation à des réunions, parfois à des enquêtes, voire plus rarement saisine de l'inspection du travail. Il convient cependant de noter qu'une part non négligeable d'accords (47%) n'impose pas expressément que le représentant de proximité soit membre de la collectivité dont il est censé défendre les intérêts, laissant planer un doute sur la capacité des salariés à garantir l'expression de la collectivité représentée. Plus encore, ces missions ont pu être largement bousculées, sinon balayées, par le contexte de mise en place de cette fonction de représentation depuis mars 2020, non sans paradoxes. Au moment où la proximité était mise à mal par les différents dispositifs de distanciation sociale, les représentants de proximité ont, selon nos interlocuteurs, largement disparu des pratiques de représentation de personnel, au profit des élus des CSE et plus encore des syndicalistes (et notamment des délégués syndicaux).

Moyens. Reste, indépendamment du contexte, que l'expression des salariés ne peut être assurée que si des moyens et droits spécifiques sont octroyés. A défaut, le représentant n'aurait pas la consistance nécessaire à la qualification d'institution représentative du personnel. Sur ce point, le bât blesse. En effet, si des heures de délégation sont octroyées dans 76% des accords, la possibilité de circuler et donc de rencontrer les salariés sur le lieu de travail, l'attribution de moyens de communication, et la proposition de formations ne sont prévus respectivement que par 35%, 34% et 33% des accords. L'analyse statistique menée sur la base d'accords étudiés montre ainsi deux « clusters » d'accords importants dans lesquels des moyens d'action limités sont corrélés à une certaine pauvreté des missions ou à une imprécision générale sur la détermination, le statut et les prérogatives des représentants.

Capacité d'opposition. La qualification d'institution de représentation du personnel exige enfin que l'institution soit en relation, éventuellement conflictuelle, avec la direction. La condition tenant aux relations avec l'employeur impose d'abord une protection contre la rupture du contrat de travail. Celle-ci est accordée aux RdP par les articles L. 2411-8 et L. 2412-1 du Code du travail. Mais cette protection n'est pas suffisante. Il faut également que soient prévues dans l'accord des modalités de discussion avec l'employeur ou son représentant. La figure du représentant simple capteur d'informations au profit du CSE, dérogée plus haut, n'est pas suffisante pour conclure à la qualification d'institution représentative du personnel. Plus largement, il faut noter que des réunions entre les RdP et la direction ne sont prévues que dans moins de la moitié des 335 accords représentatifs étudiés. Les monographies montrent aussi que les contacts informels varient d'une entreprise, sinon d'un établissement à l'autre et se déroulent souvent sous emprise de la hiérarchie (ordre du jour des réunions, absence de délai et de compte rendu récrit concernant les réponses des

questions posées par les RdP, etc.). C'est alors la crédibilité et l'efficacité de la mission de représentation qui semble compromise, tout autant que sa capacité à faire valoir la parole du personnel représenté.

Diversité des configurations – interprétation. Finalement, aucune conclusion nette ne peut être tirée, la diversité des accords ne permettant pas de donner une réponse ferme à la question de savoir si les représentants de proximité constituent une institution représentative du personnel. Le contexte sanitaire et les mesures prises ont en outre brouillé, autant qu'elles ont exacerbé les enjeux de proximité, accentuant encore la diversité des situations. Cette conclusion mitigée est lourde d'enseignements. Le fait même que le résultat des investigations soit si équivoque témoigne de la fragilité juridique, institutionnelle et organisationnelle de l'instance. Les silences de la loi, qui ouvrent à un éclatement des règles de droit, contribuent à une efflorescence conventionnelle et à une myriade de situations pratiques sans références communes. La loi ne garantit pas que le représentant de proximité puisse assurer une représentation de qualité.

Pareille conclusion témoigne du paradoxe au cœur de l'ordonnance n°2017-1386 du 22 septembre 2017. Celle-ci, hésitante, cherche, en même temps à permettre une adaptation conventionnelle de l'architecture de la représentation et à interdire aux interlocuteurs sociaux de remettre en cause le projet de fusion des IRP qu'elle porte. L'autonomie donnée aux interlocuteurs sociaux reste enserrée dans des bornes qui menacent son existence même. Caractéristiques de cette hésitation sont les incertitudes juridiques qui entourent la légalité d'une délégation des prérogatives du CSE aux représentants de proximité²¹. Cette dévolution d'une partie des attributions du CSE paraît, si ce n'est directement contraire à la lettre de la loi, à tout le moins en porte à faux avec son esprit. L'incitation à la mise en place de représentants de proximité paraît ainsi tout à la fois promue par un texte qui offre une faculté conventionnelle et contrariée par une conception implicite mais prégnante d'un RdP sans pouvoir, simple vigie ou appendice du CSE (conception que confirme l'inscription de l'article L. 2313-7 au sein d'un chapitre intitulé « cadre de mise en place du CSE »). Cette autonomie collective en trompe l'œil place de surcroît l'employeur en position de force puisque sa signature est indispensable à l'existence des représentants de proximité. Il a ainsi en partie la main sur la manière dont se concrétise le principe constitutionnel de participation des salariés à la détermination de leurs conditions de travail. Parallèlement, on peut s'interroger sur le fait que la loi rende facultatifs les modes d'expression des préoccupations quotidiennes et matérielles des salariés précisément au moment où les sciences sociales mettent l'accent sur l'intérêt qu'il faut porter au travail réel, pour assurer aussi bien une organisation efficace de l'activité que pour préserver la santé des salariés.

Comme tout paradoxe, celui-ci n'est qu'apparent et se dissout finalement : le choix législatif d'une fusion des institutions l'emporte sur la devise de la promotion de la liberté conventionnelle. Artificiellement ouverte à la négociation collective, et ce dans des conditions qui en accusent l'asymétrie, l'architecture conventionnelle demeure donc soumise au respect de lignes de force dont la pertinence a été à maintes reprises contestée. Le risque souvent pointé d'un éloignement entre les nouvelles instances de représentation et les salariés paraît bien s'être réalisé, ce indépendamment de la crise sanitaire et sociale que nous vivons depuis 2020.

²¹ V. l'article de B. Dabosville dans ce numéro.