



le cnam



# La santé au travail, grande perdante des ordonnances de 2017

## Synthèse du rapport

Frédéric Rey

Catherine Spieser

Pascal Thobois

Février 2024

*Cette étude a reçu le soutien financier de l'IRES (Institut de recherches économiques et sociales) et a été réalisée dans le cadre de l'Agence d'objectifs*

**iRES**

Institut de Recherches  
Économiques et Sociales

## **Santé au travail, les ordonnances de 2017 en question**

La Santé et Sécurité au Travail (SST) est aujourd'hui un enjeu de société prégnant et un enjeu majeur dans les entreprises. Ces dernières sont notamment concernées par les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles, mais aussi par leur prévention, la responsabilité juridique de l'employeur ou, plus largement, les préoccupations des salariés en matière de conditions de travail, de risques psychosociaux (RPS) et de vécu de leur travail. Or, en instaurant les CSE, les ordonnances de 2017 ont réorganisé les Institutions Représentatives du Personnel (IRP) et cherché à modifier profondément la nature et les modalités du dialogue social dans les entreprises. Notre étude a pour objet de s'interroger sur l'évolution qualitative qu'ont pu produire ces ordonnances en termes de traitement des problématiques de SST au sein des entreprises. Le fonctionnement des IRP est-il efficace ? Les élus du personnel ont-ils les ressources pour pouvoir agir ? Les employeurs sont-ils sensibles à ces sujets ? Le dialogue social sur ces questions est-il à la hauteur ?

### **Méthodes d'enquête**

L'étude s'appuie sur 42 entretiens semi-directifs réalisés de mai 2022 à juin 2023 principalement auprès de représentants des salariés dans des entreprises de tailles et de secteurs variés. Ont également été rencontrés des responsables CFDT d'URI, de fédérations et de la confédération, des membres de cabinets d'expertise et une DRH. Par ailleurs, une analyse secondaire des résultats du questionnaire « En quête de dialogue social » réalisée en 2021/2022 lors d'une précédente étude pour la CFDT a pu apporter des éléments complémentaires d'ordre statistique (E. Chabbert, F. Rey, P. Thobois, « L'ordonnance de 2017 sur le CSE : un

affaiblissement de la démocratie sociale en entreprise », 2022). Enfin, l'analyse documentaire des textes de droit et des accords d'entreprise sur le CSE ou le dialogue social, obtenus dans les entreprises où ont été réalisés les entretiens, a permis de préciser les données recueillies.

### **Une évaluation nettement négative**

Sur un grand nombre de dimensions, les résultats de l'étude vont dans le sens d'un bilan globalement négatif. Tout d'abord, les interviewés considèrent très majoritairement que la situation antérieure, avec le CHSCT, permettait de disposer de plus de poids pour porter les sujets de SST et les faire avancer dans la relation avec l'employeur.

- *Les arguments incriminant la situation actuelle :*

- de nombreux cas d'entreprises ou d'établissements sans CSSCT, alors qu'il existait auparavant un CHSCT, ou bien avec une CSSCT couvrant un périmètre considérablement élargi par rapport à celui du CHSCT précédent ;

- une moindre attention portée aux questions de SST par l'employeur et au sein des IRP (le CSE ne donnant pas une grande importance à ces dossiers) ;

- un temps inférieur consacré à la SST dans les réunions des instances et par les élus, du fait de la baisse globale du nombre de mandats et d'heures de délégation ;

- des activités et pratiques réduites des élus dans ce domaine (analyses d'accidents, actions de communication, visites d'inspection communes, enquêtes, comptes-rendus et PV spécifiques sur ces sujets, ...).

- *La recomposition défavorable du système d'acteurs :*

Plus précisément, si l'on se focalise sur la recomposition du système d'acteurs à

laquelle la réforme a donné lieu, on peut mettre l'accent sur :

- un intérêt pour les questions de SST qui s'étiole chez les élus, notamment du fait de leur profil plus généraliste et de leur considération actuelle de ces sujets ;
- des liens qui se distendent entre les élus et les salariés du fait d'une proximité encore plus empêchée qu'auparavant, coupant ainsi en partie des terrains ;
- une certaine dévalorisation des sujets de SST au sein des IRP, liée à une place qualitativement et quantitativement réduite au sein des CSE, à des moyens limités des élus par rapport au système antérieur et à une articulation souvent encore mal établie entre CSSCT et CSE ;
- des ressources d'expertise extérieures à l'entreprise qui s'amenuisent, avec des médecins du travail et des inspecteurs du travail qui représentent des appuis fragilisés dans leur rôle et leurs capacités d'actions, et avec la diminution du recours aux cabinets d'expertise, ainsi que la faible sollicitation des structures syndicales extérieures à l'entreprise sur ces sujets.

- *Des sujets peu ou difficilement traités, et avec des effets limités :*

Par ailleurs, l'analyse des objets de SST traités dans les IRP et des effets potentiels dans les entreprises amène à relever que :

- les discussions en CSSCT et surtout en CSE sont souvent éloignées des réalités du travail, de l'organisation du travail, du management et de la gestion ;
- des sujets ont du mal à être inscrits à l'ordre du jour, tandis que d'autres sont traités de façon récurrente (le minimum légal servant souvent d'arbitrage) ;
- le suivi des dossiers se fait difficilement (absence de PV, comptes-rendus abrégés, manque de traçabilité et de suites données aux affaires, ...)

- les élus ont du mal à trouver leur rôle dans la prévention des risques liés à la santé physique et avouent une certaine impuissance face aux accidents du travail et aux maladies professionnelles ;

- en matière de RPS, les élus rencontrent des difficultés à traiter les affaires sur le registre du collectif, compte-tenu particulièrement de la tendance à l'individualisation et à la psychologisation des problèmes au sein des entreprises ainsi que de la difficulté à faire remonter les cas sans stigmatiser les personnes et trahir la confidentialité ;

- les questions de l'organisation du travail et du management échappent alors à un examen plus général et transverse.

- *Une réforme inutile pour les petites entreprises :*

Enfin, le focus que nous avons pu réaliser sur les petites entreprises, montre que les réformes de 2017, malgré la mise en place des CSE à partir de 11 salariés, n'ont pas changé grand-chose pour le traitement des questions de SST. Plusieurs facteurs convergent et font système pour expliquer la place à part des petites entreprises :

- des directions moins bien formées et outillées sur ces questions ;

- une moindre allocation en ressources par le droit du travail (nombre d'élus et d'heures de délégation, absence de CSSCT, ...)

- un manque qui n'est que rarement comblé par des accords d'entreprise (ceux-ci sont plutôt le lot des grandes entreprises bénéficiant d'un dialogue social plus structuré et institué) ;

- un remplacement par une régulation beaucoup plus informelle où la SST peut être négligée ;

- une régulation se faisant par des arrangements individuels plutôt que via

un traitement collectif par le dialogue social.

Ce bilan globalement négatif du traitement actuel des questions de SST par le dialogue social dans les entreprises passe notamment par le constat d'un affaiblissement significatif de la capacité d'agir des élus en matière de SST. Cela rejoint les observations effectuées par d'autres auteurs que nous avons pu mentionner au long de cette étude. L'ensemble de ces travaux permet de produire une évaluation critique des ordonnances de 2017 à partir d'enquêtes de terrain réalisées au cours du premier mandat des élus en CSE. Plus particulièrement, notre propre recherche fait apparaître plusieurs formes de dualismes, divergences ou déconnexions qui impactent le traitement des questions de SST. Ceux-ci se jouent entre :

- le niveau central du dialogue social d'entreprise et le niveau local (du fait d'une accentuation de la centralisation) ;
- le fonctionnement des IRP et le lien avec les salariés, l'ancrage dans le terrain (avec là aussi une perte de proximité) ;
- les CSE privilégiant les enjeux stratégique-économiques et les CSSCT plus techniques qui ont du mal à y trouver leur place ;
- les CSSCT et d'autres commissions intervenant aussi sur ce champ (QVCT, RSE, ...) ;
- les grandes entreprises et les petites entreprises (ces dernières disposant de moins de ressources et d'un dialogue social moins structuré) ;
- les entreprises (souvent les plus grosses) où un accord sur le CSE ou sur le dialogue social a pu être ratifié, et celles (le plus grand nombre) qui appliquent le minimum légal ;
- le traitement des problématiques de santé physique, où la prévention

collective s'est souvent ancrée dans les pratiques, et les RPS davantage pris en charge dans une logique individualisante ;

- les élus au CSE et les ressources expertes à l'extérieur de l'entreprise (qui sont moins accessibles et moins sollicitées).

Ces éléments donnent à voir un système général à la fois en tension, avec des dynamiques qui se tiraillent, mais aussi peu homogène, constitué de situations disparates et inégalitaires.

### **Des initiatives mises en place**

Pour autant, notre travail a aussi permis de mettre au jour, dans quelques entreprises, des actions, des initiatives, des projets qui produisent des avancées en matière de SST. Celles-ci ont trait, par exemple, à un suivi serré en faveur du maintien dans l'emploi de salariés inaptes à leur poste, à un travail avec la CARSAT dans le cadre d'un dispositif « TMS pro », à des essais de mise en place d'un « dialogue sur la qualité du travail » au moyen « d'espaces de discussion », à l'insistance sur la reconnaissance des maladies professionnelles et des accidents du travail pour agir en prévention secondaire,... Mais, il est important de faire remarquer que, bien souvent, ces actions relèvent plus d'un portage spécifique par quelques élus particulièrement engagés et volontaires, au prix d'un travail dépassant leur charge formelle et leurs heures de délégation, que de la production du système organisé de fonctionnement des IRP et du dialogue social collectif dans l'entreprise.

### **Des pistes d'actions portées par les élus**

Enfin, les personnes que nous avons rencontrées nous ont aussi fait part de pistes d'actions en vue d'une amélioration du système actuel. Celles-ci peuvent passer par le renforcement de ce

qui existe déjà dans l'entreprise, par la négociation ou la renégociation d'accords sur le CSE ou sur le dialogue social à l'occasion des élections professionnelles ayant cours essentiellement en 2023 et 2024, par des accords de branche ou nationaux, ou par des éléments de réforme plus généraux dans le cadre législatif.

Ces nombreuses préconisations attestent de la nécessité d'une évaluation commune et si possible partagée de la situation. En effet, elles renvoient à autant de doléances qui montrent à quel point le traitement des sujets de SST dans les entreprises a souffert ces dernières années. Elles soulignent aussi l'exigence d'une volonté d'action par des mesures pour le moins d'ajustement, mais aussi plus structurelles. C'est sans doute un enjeu des partenaires sociaux, à l'échelle de l'entreprise, à celle des branches et au niveau national, de pouvoir s'entendre rapidement sur une amélioration du système afin qu'il soit à la hauteur de ce que la SST représente pour les salariés, pour les entreprises et pour la société : conditions de travail, prévention des risques, absentéisme et turn-over, image des entreprises, gestion de l'assurance maladie, place du travail dans notre société...

Frédéric Rey

Catherine Spieser

Pascal Thobois