

# Un travail syndical sur ordonnances ?

De la représentation des salarié-es dans le transport urbain de voyageurs

**Kevin Guillas-Cavan et Frédéric Lerais** (IRES)

**Sophie Béroud** (Université Lyon 2) et **Cristina Nizzoli** (IRES)

## Synthèse

Ce rapport porte sur les conséquences des ordonnances de 2017 sur la représentation des travailleurs et des travailleuses dans le secteur des transports urbains de voyageurs (TUV). Il est issu d'une commande de la CGT passée dans le cadre de l'Agence d'objectifs de l'Ires.

### Pourquoi ce secteur ?

Pour analyser l'impact des ordonnances dites « Macron » sur la représentation du personnel, le secteur des TUV revêt de nombreux intérêts. D'abord, c'est un secteur dont les entreprises ont une architecture complexe. Cela permet d'interroger avec une acuité particulière la « rationalisation » attendue par les promoteurs des ordonnances. Les représentantes et représentants du personnel y avaient aussi des moyens plus élevés que dans la majorité des autres secteurs. C'est aussi un secteur dans lequel les entreprises sont toutes confrontées à des questions de sécurité, d'autant fortes que la plupart des métiers sont en contact avec le public. Les conditions de travail y sont difficiles notamment en raison d'horaires atypiques. Enfin, et c'est particulièrement crucial en matière de représentation des travailleurs et des travailleuses, les collectifs de travail sont géographiquement très éclatés, ce qui rend particulièrement aigües les questions de représentation de proximité.

L'implantation syndicale y est forte. Cette forte densité syndicale invite à analyser l'impact des ordonnances sur le travail syndical (et son organisation). Il s'agit en particulier d'interroger la capacité effective de représentation : suivi des situations individuelles, prestation de services, pratiques institutionnelles et pratiques de mobilisation. L'enquête montre que l'exercice des mandats donne lieu à une activité de plus en plus lourde, à la fois spécialisée et de plus en plus professionnalisée. Cette forte implantation, nous conduit aussi à se pencher sur les enjeux de compétition entre organisations syndicales et à analyser les relations intersyndicales et leur transformation à la suite de l'application des ordonnances.

C'est aussi un secteur dans lequel les statuts des entreprises ont une certaine variété. Dans les trois métropoles sur lesquelles nous nous sommes concentrés (Paris, Lyon, Marseille), les opérateurs publics et privés exploitent le réseau avec une délégation de service public. C'est aussi un des points d'attention de cette étude.

Enfin, la spécificité de ce secteur vient aussi du fait que la réforme des IRP est concomitante à une réforme majeure de la régulation du secteur dans le cadre de la Loi d'orientation des mobilités (LOM) qui organise l'ouverture à la concurrence des différentes lignes selon une logique d'allotissement. On le

verra, cette dimension est d'importance pour illustrer l'existence d'une logique sectorielle propre dans l'application des ordonnances.

## Méthodologie

Pour appréhender les stratégies des acteurs et identifier les marges de manœuvre dont disposent les élu·es ainsi que les délégué·es syndicales et syndicaux (DS), trois enquêtes monographiques ont été menées.

Le choix s'est porté sur l'analyse des trois plus grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille). L'histoire et les statuts des entreprises qui y organisent le transport varient, de même que le contexte dans lequel elles exercent. L'analyse a notamment cherché à déterminer si les différentes histoires institutionnelles de ces entreprises ont alimenté des dynamiques différentes de mise en œuvre et d'appropriation des nouvelles instances.

Les trois enquêtes monographiques sont fondées sur des entretiens avec des représentantes et des représentants du personnel et des directions, ainsi que des membres des structures fédérales et régionales des organisations syndicales pour comprendre comme celles-ci appuient les négociateurs et négociatrices d'entreprise. L'étude a veillé, dans la mesure du possible, à la diversité des acteurs interrogés – DS, DS centraux, élu·es des différentes instances du côté des RP ; des membres des directions des ressources humaines et des relations sociales. Les entretiens semi-directifs ont fait l'objet d'une retranscription intégrale. Pour la RATP, douze entretiens ont été réalisés. À Lyon et Marseille, 19 entretiens semi-directifs ont été menés. Au-delà des entretiens, ont été analysés des matériaux syndicaux (tracts et presse syndicale), des articles de presse, des rapports d'institutions publiques comme la Cour des comptes, ainsi que des documents liés à l'activité des élu·es au CSE.

L'enquête de terrain permet d'interroger d'une part le fonctionnement des IRP ainsi que le travail des élu·es et des DS, mais aussi leurs parcours (et leur formation). Elle permet aussi de se pencher sur les effets des évolutions législatives sur l'animation des équipes syndicales ainsi que sur les compétences nécessaires aux élu·es comme aux directions, qui apparaissent plus larges et diverses que pour les anciens mandats.

L'enquête s'est étalée dans le temps, en grande partie du fait de la crise sanitaire qui a conduit à différents retards. Cet étalement a l'avantage de prendre du recul par rapport aux instances initialement mises en place qui ont pu être revues par des avenants, voire par de nouveaux accords mettant en place de nouvelles structures (Lerais, Guillas-Cavan *et al.*, 2021). Notre enquête s'est donc déroulée après plusieurs années de fonctionnement de la nouvelle instance et couvre pratiquement toute la durée de la première mandature, et même le début de la deuxième pour l'une des entreprises étudiées. Cette dimension temporelle permet de saisir les options et les stratégies des acteurs et actrices qui se sont stabilisés au cours du temps. Elle permet aussi de voir que des innovations ont pu être introduites dans le fonctionnement des IRP à la suite de quelques années de fonctionnement.

## Quatre principaux résultats de nos travaux

### *La nouvelle architecture représentative issue des ordonnances : un risque de centralisation accrue et de perte de connaissance du terrain ?*

Outre l'effet de réduction du nombre d'élu·es et de leurs moyens, l'effet le plus direct des ordonnances est de bouleverser l'architecture institutionnelle qui s'était mise en place avec les lois Auroux. Cet axe s'intéresse donc à la recomposition des instances et à la manière dont les représentantes et les

représentants du personnel s'approprient ces instances et se répartissent le travail, au sein de ces nouvelles instances mais aussi en dehors en redéployant les tâches, les ressources et les moyens entre organisations syndicales d'un côté, instances de l'autre.

Comment la nouvelle instance gère-t-elle l'ensemble des prérogatives dont elle hérite ? La division des sujets d'information et de consultation entre CE et CHSCT favorisaient la spécialisation des élu-es et l'acquisition des compétences techniques nécessaires à l'exercice de leurs prérogatives. Cette division exigeait cependant un travail d'articulation important. Par exemple, dans le cas d'une restructuration, le CE comme le CHSCT étaient impliqués.

Si le regroupement des prérogatives au sein d'une seule et même instance peut théoriquement faciliter l'articulation des différentes fonctions et objets d'information et de consultation, la capacité des CSE à assurer de manière adéquate leurs différentes prérogatives sans en sacrifier apparaît de fait problématique. La nouvelle instance est fréquemment débordée, et ce d'autant plus que la fusion des anciennes IRP se fait à moyens le plus souvent (fortement) décroissants. La question de la structuration formelle ou informelle des commissions mises en place se pose.

À cette série de difficultés s'ajoutent les problématiques de représentation des différents niveaux de l'entreprise et de connaissance du travail concret par les nouvelles instances. En effet, la division de la représentation du personnel en trois instances, héritage de sa lente construction en France (cf. n°113 d'*Entreprises & Histoire*, 2023), permettait dans l'ancienne architecture une spécialisation des élu-es tout autant qu'une représentation et une expression des salarié-es à différents niveaux de l'entreprise.

De longue date, on assiste à un découplage des niveaux de structuration des différentes instances. Alors que les DP demeuraient fréquemment structurés au niveau du site de travail, voire du service ou de la ligne de production, les établissements juridiques et les comités d'établissement se sont structurés de manière croissante à un niveau régional englobant plusieurs sites. Quant aux CHSCT, leur niveau de structuration variait considérablement, s'établissant au niveau du site, de l'établissement juridique ou à tout autre niveau intermédiaire en fonction de la structure et des besoins de l'entreprise. Dans l'industrie, les CHSCT s'établissaient fréquemment au niveau du site, tandis que dans les services ils tendaient à être centralisés au même niveau que le comité d'établissement, voire que le comité central d'entreprise (CCE) en raison du caractère commun des problématiques de santé et de conditions de travail (Guillas-Cavan, 2019).

Cet effet de centralisation et d'éloignement du terrain s'accroît depuis au moins les années 2000 à mesure que les prérogatives économiques des comités d'établissement passent au CCE. En effet, face à la centralisation des décisions managériales qui se traduit par une affirmation accrue des directions générales (Martinet, 2009 ; Duhautois, Petit, 2013), les IRP tendent à se structurer au niveau où les décisions sont prises et où existent des interlocuteurs (IRES *et al.*, 2016). Cette centralisation, bien qu'elle ne fût pas sans poser de problème, était envisageable lorsque les CHSCT demeuraient au niveau de l'établissement. Ils apparaissaient en effet comme l'instance où étaient abordées les conséquences concrètes sur l'organisation du travail des orientations stratégiques discutées centralement (Fleury *et al.*, 2018). C'était alors le principal point de résistance potentielle où les représentantes et les représentants des salarié-es pouvaient s'approprier les orientations stratégiques débattues ailleurs. En outre et comme évoqué ci-dessus, les CHSCT étaient structurés à un niveau plus fin que les CE dans nombre d'entreprises, souvent au niveau des sites de production, voire au niveau d'activité sur les sites regroupant plusieurs activités. La fusion des différentes instances au sein du CSE renforce l'effet de centralisation que la montée en puissance des CHSCT venait tempérer. Dans les entreprises où les CHSCT étaient structurés à un niveau inférieur à l'établissement, la connaissance des conditions de travail et de l'organisation du travail concret apparaît comme potentiellement affaiblie et se pose la

question de la capacité des représentantes et des représentants de proximité à combler ce vide tout en assurant les anciennes fonctions des DP.

### *Des équilibres inter- et intra-syndicaux transformés*

À rebours du mouvement de centralisation des structures de direction et des IRP généralement observé, le secteur du transport urbain de voyageurs est caractérisé par une forte décentralisation. À la RTM, celle-ci a été très précoce avec une multiplication des filiales et de la sous-traitance dès les années 1980 afin de contourner le statut. Les organisations syndicales doivent alors passer d'une représentation par métier à une représentation territoriale. À la RATP, celle-ci est plus tardive et a lieu au moment des ordonnances afin de préparer la division de l'EPIC en une série d'entreprises rassemblées au sein du groupe RATP et en concurrence avec d'autres entreprises privées pour l'obtention de lots (des concessions). Les TCL combinent les deux dynamiques. La privatisation précoce a conduit à une structuration sectorielle favorisant les particularismes au détriment de la structuration par métier, plus transversale et la préparation de l'ouverture à la concurrence et de l'allotissement entraîne un éclatement de la société en plusieurs entités distinctes. Dans les trois cas, cela conduit à un affaiblissement de la communauté de travail en créant des statuts conventionnels distincts et en favorisant le morcellement syndical.

Dans les trois entreprises étudiées, la CGT joue un rôle structurant, mais ne dispose plus de la majorité absolue. Cette prééminence est remise en cause par la multiplication des organisations syndicales. Dans le cas de la RTM, cet émiettement relatif a été précoce et soutenu par la direction. Aux TCL, la CGT fait face à FO, à la CFDT et à plusieurs organisations autonomes aujourd'hui regroupées dans l'UNSA. La mise en place des CSE et la multiplication des périmètres conduisent à un éclatement de la représentativité, certaines organisations étant représentatives sur un périmètre mais pas un autre. La décentralisation induite par la préparation de l'allotissement (TCL, RATP) ou par la filialisation permettant de contourner le statut (RTM) conduisent alors à l'émergence de particularismes conventionnels, à des stratégies des directions pour choisir leurs interlocuteurs (RTM) et à la multiplication rapide des organisations syndicales représentatives sur un périmètre ou un autre (RATP où jusqu'à 12 organisations syndicales ont pu être représentatives).

La perte du maillage fin assuré par les anciens DP entraîne des évolutions au sein des organisations syndicales qui ne sont pas sans créer de tensions. Elles se sont longtemps appuyées à la fois sur le travail de leurs élu·es au sein des IRP, sur le suivi au quotidien des demandes des agentes et des agents et sur des pratiques de mobilisation, combinant ainsi les formes du « syndicat-institution » et du « syndicat-mouvement » pour reprendre des catégories établies par Guy Groux et René Mouriaux (1992). Or, elles ne retrouvent plus aujourd'hui, à la suite de la mise en place du CSE, des possibilités comparables de mettre les moyens institutionnels au service d'une représentation de proximité.

La mise en place des CSE accélère la tendance à la professionnalisation des élu·es déjà ancienne (Dufour, Hege, 2008). Celle-ci emprunte deux voies : la permanentisation et l'autonomisation des élu·es par rapport aux bases et aux organisations syndicales. La nouvelle architecture concentre les tâches et les moyens sur un nombre réduit d'élu·es, les enfermant dans les instances et les isolant des communautés de travail. L'éloignement des sociabilités qui en découle suscite une certaine défiance du corps salarial vis-à-vis de celles et ceux qui le représentent. À la RATP, cette défiance se manifeste notamment dans une multiplication des rayures au moment des votes qui viennent sanctionner des élu·es perçues comme hors sols. Dans le cas de la RTM et des TCL, elle vient s'ajouter aux sources déjà bien établies de « mal-être militant » (Chabbert *et al.*, 2023) et entraîne une multiplication des démissions et une difficulté à attirer de nouveaux et nouvelles candidates.

La nouvelle architecture pose aussi des problèmes aux organisations syndicales elles-mêmes en termes de cohérence. Elle ne permet guère l'engagement graduel dans les mandats que permettait l'existence des DP et des CHSCT et qui favorisait l'adhésion et la loyauté à l'organisation syndicale et ses valeurs. Le droit à l'erreur des responsables syndicaux s'amenuise. L'éloignement des instances et des élu·es entraîne un fort renouvellement. À la RATP et à la RTM, cela amène les organisations syndicales à écarter au profit de nouveaux profils un certain nombre d'anciens et d'anciennes élu·es, bien formé·es et reconnu·es pour leurs compétences techniques sur les questions économiques ou de santé, sécurité, conditions de travail. Les organisations syndicales tendent en effet à sélectionner des *leaders* locaux, reconnus de leur communauté de travail, disposés à donner de leur temps bénévolement, au-delà du temps de délégation dont ils disposent, aptes à concentrer les scrutins sur leur nom et, de ce fait, disposant d'un capital propre indépendamment de l'étiquette syndical. On peut parler de l'émergence d'organisations « attrape-tout » dans le même sens que ce terme a pu être utilisé pour désigner une forme de partis politiques inscrits dans un environnement de compétition ouverte, reposant sur un travail intensif de terrain auprès des communautés locales et, pour cela, sur des adhésions ouvertes et hétérogènes, notamment « d'entrepreneurs ». Peu intégrés, ces figures charismatiques tendent à s'autonomiser de l'organisation syndicale qui les a présentés. Dans le cas de la RATP, cela se traduit par une très forte fluidité des appartenances syndicales. Cette tendance est particulièrement marquée hors de la CGT du fait de la dynamique de scissions-absorptions permanentes.

### *Un travail de représentation entravé ?*

Comme évoqué plus haut, nous avons choisi de faire de la catégorie de travail syndical une entrée centrale pour notre étude. Il ne s'agit pas au travers de celle-ci de penser l'action syndicale comme nécessairement professionnalisée, mais plutôt de l'analyser en tant qu'activité avec les outils de la sociologie du travail. En parlant de travail syndical et plus précisément de travail syndical de représentation, l'objectif est de rendre compte de tout un continuum de pratiques qui permettent aux organisations syndicales, au travers notamment de leurs équipes d'élus et de mandaté·es, de construire une véritable assise dans l'entreprise auprès des salarié·es, d'être représentatives au sens sociologique du terme. Les entreprises que nous avons étudiées ont une histoire syndicale forte, avec des organisations bien implantées qui ont développé leur influence au fil du XX<sup>ème</sup> siècle à partir de plusieurs points d'appui : une connaissance des métiers et des catégories professionnelles dans l'entreprise, un réseau dense de délégué·es mais aussi de militantes et de militants inséré·es dans les collectifs de travail, la possibilité d'articuler des dimensions de services – avec la gestion des activités sociales et culturelles des comités d'entreprise – et des dimensions revendicatives. L'action syndicale dans le secteur des transports urbains de voyageurs s'est ainsi appuyée sur les institutions représentatives du personnel pour se renforcer, sans pour autant s'enfermer dans celles-ci. Le passage au CSE interroge dès lors la place que prend désormais le travail de représentation dans les instances dans l'ensemble du travail syndical ? À quel point des instances comme le CSE et les mandats de représentantes et de représentants de proximité fournissent-ils aujourd'hui de réels points d'appui ?

Un des éléments de réponse provient bien sûr de la réduction des moyens et des mandats à la suite du passage au CSE, avec en particulier les effets de la disparition des délégué·es du personnel pour maintenir une réelle proximité avec les salarié·es et une connaissance fine de ce qui se passe dans les collectifs de travail. Dans les trois entreprises considérées, les représentantes et représentants de proximité (RDP) mis·es en place ne parviennent pas à prendre le relais des DP. Si leur nombre est moins réduit que ce qui a pu être observé par ailleurs (Lerais Guillas-Cavan *et al.*, 2021 ; Péliisse, Wolmark 2021), leurs ressources institutionnelles sont faibles. À la RTM et aux TCL, le registre des questions DP a disparu, ce qui amène les représentantes et représentants du personnel à transmettre les questions au CSE pour faire figurer les réponses au procès-verbal. À la RATP, la présence de comptes-rendus signés par la direction permet d'éviter cette pratique. Néanmoins, les RDP ainsi que les interlocuteurs et

interlocutrices de proximité (IP) qui constituent un mandat propre à la RATP, distinct de celui des RDP (les IP sont nommées par les OS, les RDP par le CSE), ne disposent pas du droit de déclencher des dangers graves et imminents. Or, comme la direction elle-même le reconnaît, ce droit constitue « le nerf de la guerre » pour faire respecter les droits des salarié·es en permettant d'interrompre la production. Dans les trois cas, on observe une tendance des organisations syndicales à prendre le relais pour assurer cette représentation de proximité que cela passe à travers la mobilisation des DS, l'accréditement en heures des RDP / IP, la mobilisation de militantes ou de militants dépourvu·es de mandat, ou de la section syndicale comme institution délivrant des services. Cette revalorisation du rôle de la section syndicale au sens large est toutefois loin de compenser la perte du maillage fin offert par les DP, d'autant plus que le droit syndical est lui aussi sous pression et tend à être revu à la baisse (dans le cas de la RTM et des TCL, cet affaiblissement des moyens syndicaux a eu lieu avant les ordonnances tandis qu'à la RATP, celles-ci ont permis à la direction de remettre en cause ces acquis en liant la négociation sur les CSE avec celle sur le droit syndical).

L'enquête fait aussi émerger d'autres éléments qui renvoient à la transformation des instances en tant que telles, ce qu'on y fait, les types d'échanges qu'elles abritent. Ainsi, le CSE n'apparaît-il pas seulement comme la fusion de trois instances, mais aussi comme une instance différente au regard de la place très limitée à la confrontation des points de vue. Les CSE aux ordres du jour pléthoriques, au déroulé très normé et très codifié sont perçus par les élu·es comme des espaces désormais entièrement dominés par les directions d'entreprise. L'implication des représentantes et représentants des salarié·es au sein du CSE ne semble pas apporter des ressources ni des contreparties pour l'action syndicale, en dépit du temps et de l'énergie qu'elle demande. Les trois entreprises étudiées sont de ce point de vue fortement significatives d'un déséquilibre qui s'accroît dans le travail de représentation syndical, avec une place accrue prise par l'activité institutionnelle, laquelle contribue à affaiblir encore en plus, voire à réduire à néant d'autres dimensions du travail syndical.

### *La place des femmes dans un secteur à majorité masculine*

Si le CSE n'apparaît pas en mesure d'aborder des questions structurelles de la vie au travail comme les risques psycho-sociaux ou encore les discriminations racistes et sexistes, force est de constater que ces dernières peinent à être reconnues et investies par les organisations syndicales. Les entretiens menés auprès des militantes syndicales font clairement ressortir des freins à l'engagement liés à un climat sexiste qui caractérise les relations qu'elles entretiennent avec la direction, avec les collègues et, selon les situations, avec les militants de leur organisation et ceci par-delà leurs appartenances syndicales.

Le fait d'évoluer dans un secteur d'activité construit sur des valeurs virilistes et où les hommes sont majoritaires ressort de façon nette comme un des facteurs défavorables à l'implication des femmes dans la vie syndicale. Les adhérentes ou sympathisantes peinent à apparaître légitimes au sein des syndicats. C'est pourquoi adopter une posture viriliste paraît alors une posture viable afin de se voir garantir la respectabilité (« *Ce qu'on dit on le fait* ») et d'être reconnue comme légitime en tant que femme déléguée dans un milieu de travail masculin. Toutefois, les militantes rencontrées ne considèrent pas que la défense de leur point de vue (de femmes syndicalistes) devrait être une prérogative de leur organisation syndicale. L'hypothèse que nous émettons est qu'une telle posture reviendrait à entériner à leurs yeux l'un des principaux stigmates qui pèse sur les femmes et auquel elles cherchent justement à échapper : leur supposée faiblesse. Dans cette optique, le rôle des organisations syndicales n'est pas questionné, car il est aux femmes de se faire reconnaître comme légitimes, ce qui explique aussi pourquoi les attitudes virilistes peuvent constituer de véritables ressources au sein d'un milieu majoritairement masculin. En dernière instance, l'étude montre que le fait d'avoir un statut d'élu·e au CSE peut constituer un ressort pour la légitimation du point de vue des femmes élues, leur permettant notamment de se légitimer aux yeux de la direction et des collègues.