

## Syndicats de salariés et lobbying :

Quelle place pour un acteur atypique du management public ? Le cas français

Rémi BOURGUIGNON, Maître de Conférences à l'IAE de Paris

Madina RIVAL, Maître de Conférences à l'INTEC, CNAM Paris

### Résumé

Sur les différents registres de représentants d'intérêts, tant en France (Assemblée Nationale et Sénat) qu'en Europe (Commission et Parlement), un grand nombre d'acteurs syndicaux apparaissent. Les syndicats seraient-ils des lobbyistes comme les autres ? Aux Etats-Unis, le lobbying n'est qu'une tactique parmi d'autres pour influencer la décision publique par la transmission d'une information particulière, en Europe, le terme lobbying désigne les stratégies politiques des organisations dans leur ensemble. En sciences de gestion, les stratégies politiques des organisations ont une origine dans le marketing. Néanmoins, l'essentiel de la littérature gestionnaire sur le lobbying provient du management stratégique et des « corporate political strategies ». Cette contribution se donne pour objectif de revisiter la question syndicale au regard de ce thème de recherche. Hormis leurs actions sociales et la gestion paritaires, les syndicats utiliseraient ils également le lobbying comme d'autres parties prenantes dans leur interaction avec la décision publique ? Une analyse exploratoire du lobbying syndical est proposée en appui sur une analyse documentaire et une série de douze entretiens semi-directifs réalisés entre janvier et avril 2011 dans les sept principales centrales syndicales françaises : FO, la CFDT ; la CFTC, la CGT ; la CFE CGC ainsi que l'UNSA et SUD. Le résultat de ce travail empirique est l'identification des acteurs du lobbying syndical et des thèmes qu'ils traitent ainsi que l'approche des stratégies mises en œuvre.

### Mots Clés

Lobbying, stratégies politiques, syndicats

## **Trade Unions and lobbying:**

Is there a role for specific stakeholders in public management? The French case

### **Abstract**

On lobbyists' registers, in France as well as in Europe, we can find a lot of French trade unions, which could be quite surprising. In USA, lobbying is part of corporate political strategies whereas in Europe, it is a synonymous. Regarding business literature, corporate political strategies are linked with marketing. Mostly, it is part of strategic management. This paper aims at questioning trade unions studies about this topic. Do trade unions lobby public policy makers as well as they go on strike or negotiate? We make an exploratory and qualitative study of trade unions lobbying with documentary analysis and twelve interviews between January and April of 2011. Our field is the seven biggest French trade unions: FO, CFDT, CFTC, CGT, CFE CGC, UNSA, SUD. The results of this empirical work are the identification of French trade unions lobbying with specific issues and strategies.

### **Keywords**

Lobbying, political strategies, trade unions

## Introduction

CFDT, 73 ; FO, 73 ; CGT, 69 ; CFTC, 50 : c'est le nombre d'auditions à l'Assemblée Nationale de chacun de ces syndicats de salariés répertoriés par Transparence Internationale France entre 2007 et 2010. Ces quatre syndicats figurent au palmarès des douze organisations les plus auditionnées par les députés aux côtés du MEDEF ou de la CGPME. Et pourtant, cette démarche ne peut être analysée ni dans le registre du paritarisme, ni dans celui de l'action de l'action sociale (grèves et manifestations) qui sont ceux attribués traditionnellement aux syndicats. Il s'agit davantage ici d'action d'influence de la sphère privée sur la décision publique, de lobbying.

Aux Etats-Unis, le lobbying n'est qu'une tactique parmi d'autres pour influencer la décision publique par la transmission d'une information particulière, en Europe, le terme lobbying désigne les stratégies politiques des organisations dans leur ensemble. Le mot « lobby » a été utilisé pour la première fois aux Etats-Unis par le général Grant qui, suite à l'incendie de la Maison Blanche, s'était installé dans un hôtel dont le rez-de-chaussée (« lobby ») était envahi par des groupes de pression. Les lobbyistes sont de plus en plus nombreux, y compris en France (traditionnellement peu favorable à la représentation des intérêts privés). En sciences de gestion, les stratégies politiques des organisations ont une origine dans le marketing puisque qu'elles y sont définies comme des modes de communication non traditionnels (ou hors médias) aux côtés des relations publiques, du parrainage ou du mécénat par exemple. Néanmoins, l'essentiel de la littérature gestionnaire sur le lobbying provient du management stratégique. Les pouvoirs publics ne figurent pas explicitement dans le modèle des cinq forces proposé par Porter (1986). Cependant, l'influence de l'Etat est prise en compte et peut affecter chacune des cinq forces. Par exemple l'entrée sur le marché peut être soumise à un agrément. Certains auteurs construisent même plus explicitement un modèle des « 5 + 1 » forces qui suppose une stratégie politique des entreprises. Quelques manuels de stratégie évoquent de manière plus ou moins claire le lobbying (Martinet, 1984 ; Baron, 1995). Le lobbying est un élément central et peu étudié (surtout en Europe) des « non market strategies » (Responsabilité Sociale de l'Entreprise et stratégies politiques) qui, avec les stratégies orientées produit forment l'ensemble de la stratégie.

Cette contribution se donne pour objectif de revisiter la question syndicale au regard de ce thème de recherche. En effet, sur la liste des représentants d'intérêts officiellement inscrits à

l'Assemblée Nationale en France en 2011, plusieurs syndicats de salariés apparaissent : Force Ouvrière, la CFDT, la CFTC. Un certain nombre de syndicats sont également présents sur le registre des représentants à la Commission Européenne auprès de laquelle les structures syndicales européennes ont un rôle de lobbying politique depuis les années 1950 (da Costa et Rehfeldt, 2009). De fait, on peut, à la suite de Streeck et Hassel (2003), isoler plusieurs modes d'action à travers lesquels les syndicats exercent une influence sur les politiques publiques.

- Tout d'abord, et c'est certainement le point le plus évident, la capacité des syndicats à organiser les salariés leur ouvre la voie à un échange politique puisque les acteurs politiques ont besoin d'eux pour maintenir la paix sociale. A l'inverse, les syndicats peuvent organiser la résistance à un projet politique.
- Les syndicaux bénéficient également d'une représentation fonctionnelle au sein d'instances bi ou tripartite. On pense ici, par exemple, au conseil économique et social dont les rapports orientent l'action publique ou à la gestion d'organisme tel l'assurance chômage...
- Les syndicats entretiennent historiquement des liens avec les partis politiques. On le sait de la CGT dont la rupture officielle avec le parti communiste est encore récente à l'échelle de l'histoire de la confédération mais c'est également vrai de la CFDT qui a toujours entretenu des liens complexes et ambigus avec les partis politiques.
- Enfin, Streeck et Hassel (2003) évoquent le cas du lobbying.

L'articulation de ces différents modes d'action varie dans le temps. Rosanvallon (1988) a dans cet esprit montré combien l'institutionnalisation et le renforcement de la représentation fonctionnelle s'est traduite par une distanciation avec le corps de salariés et, finalement, un affaiblissement dans l'échange politique. Dans le même temps, le syndicalisme, en France comme dans de nombreux pays sociaux-démocrates, s'est rendu indépendant des partis politiques. Reste que la dernière modalité d'action, le lobbying, reste peu connue. La question n'est pourtant pas absente du débat en science politique mais semble s'être essouffée devant les désaccords des chercheurs autour de la légitimité de cette approche.

Dans cette communication nous proposons de reprendre et actualiser ces débats en intégrant la littérature récente en management public et en relations professionnelles. Par ailleurs, une analyse exploratoire du lobbying syndical est proposée en appui sur une analyse documentaire et une série d'entretiens semi-directifs menés auprès de responsables confédéraux tant au niveau national qu'euro-péen. L'objectif de ce travail empirique est d'identifier les acteurs du

lobbying syndical et les thèmes qu'ils traitent ainsi que d'approcher les stratégies mises en œuvre.

Cette communication est donc composée de trois parties. La première partie présente la littérature traitant du lobbying syndical qui demeure relativement hétérogène. La seconde partie présente la méthode, le terrain et les premiers résultats de l'étude exploratoire qui a été menée. La troisième et dernière partie discute ces résultats et cherche à conclure.

## **1. Une littérature hétérogène sur le lobbying des syndicats**

### **1.1. Les syndicats, des lobbys comme les autres ?**

La science politique s'est interrogée sur la pertinence du concept de lobbying pour interpréter le syndicalisme. Pour Dreyfus (1965), les syndicats sont à considérer comme un groupe de pression parmi d'autres et qui agit dans l'intérêt de ses membres. Weiss (1975) a proposé une riche recension des travaux disponibles, sur cette question, au milieu des années 1970, et qui montrent que les syndicats sont bien un groupe de pression mais spécifique :

- Meynaud (1962) insistait sur le fait que leurs prises de position dépassent les préoccupations concrètes et quotidiennes des salariés pour questionner les « *problèmes les plus graves et les plus brûlants de la vie nationale* ».
- Finel (1973) jugeait essentiel de considérer ce fait que les organisations syndicales sont investies d'une responsabilité particulière puisqu'ils ont la possibilité de bloquer les fonctions vitales de la communauté. Parce qu'ils ont un pouvoir plus important que les autres groupes de pression, ils ne peuvent y être assimilés strictement.
- Duverger (1966) précise que la notion de pression renvoie au caractère extérieur des acteurs concernés. Un groupe de pression tente d'influencer une instance dont il est totalement indépendant. Or les syndicats sont un élément à part entière du système politique. Il est présent dans nombre de commissions consultatives et autres instances de décision paritaires.

A ce stade, il faut retenir que les syndicats sont un groupe de pression particulier car leurs préoccupations dépassent leur intérêt propre et leurs modes d'action sont multiples sans vraiment se réduire à une influence strictement argumentative. La question se pose alors de

l'analyse isolée des pratiques de lobbying, notamment dans un contexte d'affaiblissement des autres formes d'action comme la négociation ou la mobilisation sociale.

## **1.2. Des outils théoriques pour appréhender le lobbying des syndicats**

1.2.1. Le corpus des « corporate political strategies » permet de décrire les actions de lobbying

### Les acteurs du lobbying :

L'auteur du lobbying, peut être un cabinet extérieur (Lamarque, 1996) ou un agent interne à l'entreprise, unité spécialisée (Attarça, 1999) ou non en la matière. Cette problématique est classique en théorie des organisations : elle oppose l'internalisation à la sous-traitance des activités de lobbying. Chaque option présente des avantages et des inconvénients qu'il convient de peser. Ainsi, la création d'une structure spécifique au sein de l'entreprise évite les conflits d'intérêts (ou problème d'agence pour reprendre la terminologie de Jensen et Meckling (1976)) et permet une meilleure connaissance des intérêts à défendre alliée à la permanence des ressources. En revanche ce choix implique l'existence d'une taille et de moyens considérables, des difficultés d'organisation hiérarchique et un risque d'enclavement. A l'opposé, le recours à un cabinet de conseil permet l'accès à des lobbyistes d'expérience pour un risque plus limité mais offre le désavantage d'une défense d'intérêts plus tiède, voire de conflits d'intérêts et de problèmes de confidentialité d'informations stratégiques pour l'entreprise. Ensuite, il peut s'agir d'une action individuelle ou collective (structurée ou non). Le choix entre ces deux options appartient à l'entreprise qui décide en fonction de la nature du sujet et de la cible mais aussi d'opportunités qui s'offrent à elle de rejoindre des groupes déjà formés. Elle raisonne en évaluant le rapport bénéfices/coûts. Les bénéfices à attendre d'une action collective sont de plusieurs ordres : poids supplémentaire dans les négociations et crédibilité, économies d'échelle, efficacité, compétitivité, synergies, possibilité accrue de lutte contre des stratégies politiques individuelles opportunistes. Des coûts existent cependant et sont à prendre en compte : coût d'opportunité d'une action individuelle qui aurait pu être profitable à l'entreprise mais qui va à l'encontre des intérêts du groupe, voire ponctuellement d'une action contraire aux intérêts de la firme mais favorable à la majorité des lobbyistes réunis ; coût de contrôle de l'activité des autres membres. McLaughlin, Jordan et Maloney

(1993) ont ainsi démontré que la taille respective des différents membres influait sur la capacité d'actions de ces groupes d'intérêts.

Getz (1993) dresse par ailleurs une typologie de quarante-huit cibles potentielles en croisant quatre critères : l'origine de la cible (gouvernementale ou non), son niveau géographique (international, national, régional, local), sa fonction (exécutif, législatif, judiciaire), l'accès de l'entreprise à cette source (interne ou externe).

#### Les stratégies mises en œuvre :

D'après Miles (1978), de manière générale, une entreprise peut agir aussi bien en tant que : « prospecteur » (impliquant la nécessité d'une surveillance ex ante de l'environnement et donc d'une veille stratégique), « défenseur » (c'est à dire par une réaction ordonnée ex post à une modification de l'environnement) ou « analyste » (action hybride). Une analyse concrète de cette problématique en lien avec le lobbying est proposée par Demil (1998). Elle concerne l'étude empirique du traitement des déchets dans le secteur hospitalier et aboutit à la conclusion qu'aucune des stratégies n'est la meilleure. En outre, selon Farnel (1993) il existe deux options stratégiques fondamentales concernant les relations entre l'entreprise et les pouvoirs publics : la coopération « continue » ou l'approche « ad hoc ». Une approche continue permettrait en externe l'établissement de relations de confiance et en interne un effet d'apprentissage pour les parties de l'entreprise concernées par l'action politique. En revanche, cette approche continue supposerait un investissement de ressources plus important de la part de l'entreprise qui doit être comparé avec les bénéfices retirés. Attarça (1999) distingue les ressources informationnelles, relationnelles, symboliques, organisationnelles, économiques et financières dédiées au lobbying. Le tableau dressé par Corrado (1984) permet d'opposer quelques techniques : mode de communication direct/indirect, mode d'influence relationnel /financier. Jacomet (2000) a identifié deux types de stratégies de lobbying différentes : la « pression » et « l'interaction ». La stratégie de pression reposerait sur un comportement de domination, voire de capture, de la part de l'entreprise sur les pouvoirs publics (et aussi sur les autres groupes d'intérêt). A l'opposé, la stratégie d'interaction privilégierait « *la compétition avec les autres groupes d'intérêt et un mode de relation plus équilibré avec les pouvoirs publics qui laisse place aux arbitrages et aux éventuels compromis* ».

### 1.2.2. L'expertise et l'approche néo-institutionnelle constituent des cadres plus généraux pour appréhender l'objet lobbying syndical

Pour Habermas (1978), il existe trois modèles de décision publique : le modèle décisionniste qui donne le primat à la décision politique sur la rationalité technique ou scientifique, le modèle technocratique dans lequel le savoir spécialisé prime sur le politique réduit à un organe d'exécution et enfin le modèle pragmatique d'ajustement par des voies de communication réciproques. Concrètement, l'expert est choisi pour ses compétences, auxquelles sont souvent associées son indépendance et sa neutralité par opposition au représentant mandaté pour défendre des intérêts catégoriels (modèle anglo-saxon/modèle d'Europe continentale). On distingue l'activité scientifique (production de la connaissance) de l'expertise (jugement). Deux types de raisons justifient l'intervention des experts: d'une part le traitement de problèmes d'une haute technicité nécessitant le recours à des sources donnant des éclairages techniques ; d'autre part, le souci d'anticiper les réactions des groupes concernés par l'application des règles de manière à mieux identifier les attentes et les résistances. Pourtant, en science politique (Anderson, 1978 ; Janis et Mann, 1977) comme en sociologie la figure de l'expert fait débat et flirte avec celle des groupes d'intérêt (Bourdin 1995, Lequesne et Ricaud 2001, Chantiri Chaudemanche, 2004).

La sociologie néo-institutionnelle est également mobilisable pour préciser notre objet de recherche. Depuis la fin des années 1990, une part importante des travaux du champ néo-institutionnaliste porte désormais sur les questions de l'émergence et du changement institutionnel. Une partie de cette littérature s'est développée autour de la figure de l'entrepreneur institutionnel qui peut apparaître comme un moteur des dynamiques institutionnelles. Selon DiMaggio (1988), de nouvelles institutions apparaissent lorsque des acteurs organisés détenant des ressources suffisantes (les entrepreneurs institutionnels) y voient une opportunité de concrétiser des intérêts auxquels ils accordent de l'importance. Plus précisément, il est possible de définir les entrepreneurs institutionnels comme des individus ou des organisations qui créent des normes techniques et cognitives, des modèles et des prescriptions de comportement cohérents avec leur identité et leurs intérêts puis les établissent comme des standards légitimes. On distingue traditionnellement deux parties dans l'activité d'entrepreneuriat institutionnel : la théorisation et la construction de coalitions qui pourrait s'apparenter à du lobbying.

## 2. Méthodologie et premiers résultats : une étude exploratoire de nature qualitative

### 2.1. Une étude qualitative des syndicats de salariés français

Sur le plan de la recherche, l'étude des syndicats français est très nouvelle. Nous ne retrouvons qu'en 2011 un rapport de Transparency International France sur l'influence du lobbying à l'Assemblée Nationale. Basée sur la participation des internautes cette étude dépouille 443 rapports parlementaires comprenant des noms d'auditions et couvrant la législature de juin 2007 à juin 2010. Dans ce cadre 303 auditions de syndicats de salariés sont identifiées, soit 3,3 % des auditions totales. Il ne s'agit pas du tout d'un phénomène marginal puisque les syndicats de salariés sont le dixième acteur le plus auditionné par l'Assemblée Nationale (après par exemple les services publics administratifs, les associations professionnelles, les agences, autorités et organisations autonomes, les entreprises, les associations d'entreprises, les ONG) et loin devant les cabinets de lobbying.

C'est pourquoi, comme dans le cas des associations étudiées précédemment (Lévy, Rival 2010), il nous a semblé judicieux de commencer l'investigation par une étude qualitative de nature exploratoire. Douze entretiens semi directifs (enregistrés et retranscrits) d'une heure ont été réalisés entre janvier et avril 2011 dans les sept principales centrales syndicales françaises : FO, la CFDT ; la CFTC, la CGT ; la CFE CGC ainsi que l'UNSA et SUD (les différents acronymes sont détaillés en annexe 1).

Dans les trois plus petites structures, nous avons rencontré une seule personne ayant une vision relativement globale de l'organisation (à savoir le secrétaire général). Dans les autres organisations, nous avons souhaité rencontrer deux ou trois interlocuteurs (occupant des fonctions électives ou administratives, au niveau national ou dans les entreprises). La liste des personnes rencontrées ainsi que le guide d'entretien sont joints en annexe 2 et 3 de cette communication. Nous n'avons pas souhaité coder les discours mais les avons utilisés pour construire le récit des cas. Les *verbatim* présentés par la suite constituent donc des éléments particulièrement remarquables aux yeux du chercheur et illustrent des éléments clés du cas. Le nom du syndicat interviewé est cité entre parenthèse. De manière à améliorer la validité de cette approche qualitative, nous avons recoupé et complété les informations données par les interviews en recherchant des sources de données internes (lettres aux parlementaires, plaquettes d'informations publiques, notes internes, communiqués de presse et autres

documents fournis par nos interlocuteurs) ou externes comme par exemple les sites internet des centrales syndicales.

## 2.2. Des résultats de nature exploratoire

A l'issue des interviews menées dans les principales centrales syndicales sur le thème du lobbying, un certain nombre de thèmes d'intérêt émergent. Nous en rendons ici des éléments de nature descriptive pour répondre à la question suivante : quelle est la particularité du lobbying des syndicats de salariés (par rapport par exemple à celui des entreprises plus souvent étudié) ? Cette description est structurée notamment sur la base de la littérature des « corporate political strategies » évoquée en première partie. Une analyse plus discriminante sera présentée en troisième partie sous la forme d'une modélisation.

### La réalité du lobbying des syndicats de salariés français en 2010 :

La première difficulté sur l'objet de recherche de cette communication était de le définir précisément, le terme lobbying étant relativement galvaudé dans le langage courant et les médias. Il s'agit en définitive des interactions entre les syndicats et la décision publique. Plus précisément, nous définissons le lobbying syndical comme une action spécifique par laquelle un syndicat cherche à influencer un décideur public. En d'autres termes, n'entrent pas dans le lobbying: l'action menée dans le cadre d'instances de négociation ou de gestion paritaire et la conduite d'un mouvement social. Cette définition étant posée, l'ensemble des centrales syndicales reconnaît mener des actions de lobbying : « *le lobbying, on en fait sans état d'âme, il s'agit d'arriver à créer des réseaux, des passerelles et des propositions (lois et décrets)* » (CFE CGC) ; « *on parle de lobbying et de relations institutionnelles* » (CFTC). L'exception est FO (« *ce mot est connoté négativement et concerne uniquement les entreprises. Le mot lobbying est souvent synonyme de magouille, c'est par de l'argent, des choses qui ne devraient pas être, tout ce qui n'est pas permis. Cela rentre dans le cadre de la lutte des classes* ») ... qui décrit également des actions que nous classifions sous ce registre. L'ambiguïté est donc ici essentiellement sémantique plus que dans les faits. Dans l'ensemble, l'identification de cette pratique dans les syndicats de salariés est relativement récente. Par ailleurs, la plupart (à l'exception de la CFDT) reconnaissent que cette pratique n'est pas encore toujours assez professionnalisée en interne (« *nous ne sommes pas inscrits sur le registre des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale par manque d'information* », UNSA).

### Les problématiques abordées :

Les sujets de lobbying des syndicats peuvent être divisés en trois grands thèmes :

- la défense de l'organisation syndicale en particulier (« *défendre l'appareil* » (CGT))
- des problématiques liées au monde du travail comme la retraite, le droit du travail (« *non retour en arrière sur les 35 heures* », « *modernisation du code du travail* », « *réforme Dati des prud'hommes* », (FO) ; « *la protection du repos dominical, l'opposition au permis de travail européen* » (CFTC))
- des questions plus sociétales. A ce niveau, chaque syndicat semble se saisir d'un objet de réflexion précis qu'il juge pertinent par rapport aux préoccupations sociétales du moment et en ligne avec ses propres valeurs. Nous pouvons citer par exemple la traçabilité sociale à la CFTC ou le congé paternité à la CFE CGC. Une expertise est développée sur ce thème (laboratoires d'idées internes ou enquêtes externes, production de rapports de recherche). L'étape suivante est de communiquer sur le sujet, de manière à se faire identifier comme un acteur incontournable sur le marché syndical. « *Par exemple, dans le cadre d'une mission sur Pôle Emploi des sénateurs, nous avons fait une enquête quantitative sur 1500 personnes (différente d'un sondage ministériel) et une enquête qualitative avec des entretiens (réalisée en interne) pour élaborer un document, le document a été présenté à la mission sénatoriale sans qu'il y ait eu de demande de la part des sénateurs.* » (CFDT)

### Les acteurs (lobbyistes et cibles) :

Les lobbyistes des syndicats se recrutent exclusivement en interne. Le recours à des cabinets spécialisés n'est pas une pratique compatible avec les habitus syndicaux : « *Nous avons été contactés par des cabinets de lobbying mais nous ne pensons pas que c'est l'essentiel et sommes confrontés à des contraintes budgétaires* » (UNSA). Différents niveaux sont impliqués : les élus, notamment confédéraux et le premier d'entre eux ; les supports administratifs centraux (cabinet du président, service de relations institutionnelles ou parlementaires, attachés de presse). Les relais syndicaux locaux sont également mobilisés, notamment lorsqu'il s'agit d'atteindre un parlementaire qui est également un élu local : « *Il y a davantage d'information en direction des élus en Région. Par exemple le secrétaire général de l'Union départementale du Puy de Dôme a fait passer un amendement au Sénat par la voie locale. Les élus sont plus attentifs aux arguments sur leur terrain électoral* » (FO).

Il existe peu de coordination entre ces différents acteurs du lobbying ce qui peut nuire au suivi des dossiers : « *en interne le lobbying n'est pas assez coordonné, pas assez professionnel* » (CFTC). Cette situation s'apparente aux pratiques observées dans les

entreprises en France jusqu'aux années 1990. Aujourd'hui, la structuration de la fonction lobbying devient la norme, notamment dans les grandes entreprises (Rival, 2011).

Les cibles du lobbying des syndicats sont très classiquement en France des membres du gouvernement, des députés et sénateurs, des autorités administratives diverses comme la CNIL (« *sur la problématique des puces de contrôle dans les véhicules et terminaux des techniciens de Véolia* », FO). Sur un plan européen, les centrales semblent moins actives si ce n'est par leur adhésion à la confédération européenne des syndicats. Au niveau international, le BIT est un décideur public qui intéresse manifestement les syndicats français même si maintenir des relations avec cet interlocuteur coûte cher.

#### Les stratégies d'interaction avec les décideurs publics :

La forte particularité des syndicats de salariés dans le champ du lobbying (notamment par rapport aux entreprises privées) est clairement d'être autant sollicités par les décideurs publics autant qu'ils sollicitent. Cela confirme le travail de Transparence Internationale France qui souligne l'importance des auditions des syndicats à l'Assemblée Nationale. Par ailleurs, loin des actions de communication ponctuelle, les syndicats privilégient « *une relation qui se construit sur la durée* » (CFE CGC) même si certains n'excluent pas la pratique des amendements clés en main.

Le rapport à l'agenda politique est fort dans les actions de lobbying menées par les syndicats. Ainsi, l'année précédant l'élection présidentielle est le moment privilégié par les centrales pour contacter les différents candidats et leur exprimer une vision de la société qui leur est propre.

### **3. Vers une modélisation d'un lobbying syndical aux multiples visages**

3.1. Les deux visages du lobbying syndical : Culture et légitimité vs instrumentalisation électorale

#### Légitimité et culture : un lobbying syndical « naturel »

Légitimité : Les syndicats de salariés connaissent le terrain social et représentent les salariés « *FO est légitime, c'est un partenaire social incontournable* » (FO)/ « *Nous sommes des experts* » (CFE CGC)/ « *Nous sommes les représentants des adhérents salariés, nous avons de l'expertise, une connaissance de la réalité de l'entreprise et des réalités locales de terrain.* » (CFDT).

On retrouve ici la notion d'expertise justifiant souvent le recours au lobbyiste dans la littérature.

Culture : Chaque syndicat défend sa spécificité culturelle qui le pousserait à être naturellement plus enclin à la communication avec les décideurs publics que les autres centrales... « *On peut parler de relations institutionnelles, c'est une tradition républicaine* » (FO)/ « *La CFTC est un syndicat de dialogue social et nous communiquons de manière publique sur ce que nous faisons* » (CFTC)/ « *Il y a une culture du lobbying à la CFDT depuis 1970 à l'inverse des autres syndicats sauf la CGT* » (CFDT).

#### Instrumentalisation électorale : un lobbying syndical parfois « téléguidé »

La loi du 20 août 2008 a profondément bouleversé les habitudes des acteurs syndicaux en France. Jusque là, et depuis 1966, cinq confédérations syndicales, à savoir la CFDT, la CFE-CGC, CFTC, la CGT et FO, bénéficiaient d'une présomption irréfragable de représentativité qui leur permettait d'une implantation aisée dans les entreprises et un monopole de présentation de candidat au premier tour des élections professionnelles. Les débats récurrents sur leur représentativité a finalement conduit à une réforme dont il faut retenir que la représentativité n'est plus acquise une fois pour toute mais sera régulièrement éprouvée à l'occasion des élections professionnelles. Pour les syndicats, il faudra impérativement atteindre le score minimal de 10% des suffrages exprimés au premier tour pour être réputés représentatifs. La loi devrait donc inciter les organisations syndicales à rendre compte de leurs actions et de leur efficacité pour bénéficier du soutien des salariés via leurs votes.

« *Depuis la loi 2008, il faut arriver à faire du lobbying efficace, cette loi a parasité le lobbying, par exemple sur les retraites, car il y a des élections dans les entreprises, cette loi met les organisations syndicales en posture électorale mais elle remet tout le monde sur le terrain* » (CFE CGC). Lorsque l'on aborde la question des objectifs du lobbying avec les syndicats, deux éléments d'égale importance se dégagent : il s'agit, d'une part d'influencer la décision publique mais également d'autre part de maintenir ou de gagner des « parts de marché électorales ». « *Qu'est ce qui fait l'efficacité du lobbying ? La qualité des propositions, l'impact que cela peut avoir sur les salariés en matière de réforme et les conséquences en termes d'image et de réputation sur le syndicat* » (UNSA). Cette double destination rappelle à vrai dire des éléments de marketing : une campagne de communication peut à la fois accroître le volume des ventes (communication produit) et contribuer à mieux faire connaître une entreprise (communication corporate) ou un secteur (communication

institutionnelle). Nous sommes ici dans une vision de syndicats entrepreneurs institutionnels sur des thèmes sociétaux, avec plus ou moins de bonheur.

L'argument électoral peut être retourné in fine : de bons résultats donnent de la légitimité au lobbying du syndicat : « Suite à la loi qui met fin à la présomption irréfragable de représentativité, FO a gardé son rang dans les élections (10%), nous en avons engrangé une forte **légitimité** qui est importante pour faire du lobbying. » (FO)

### 3.2. Une typologie du lobbying des syndicats de salariés français

Les différents entretiens ont permis d'identifier deux dimensions structurantes pour décrire les actions de lobbying. On trouve, tout d'abord, le degré de précision dans le ciblage des actions en question. Dans cet esprit, certains syndicats, comme l'UNSA par exemple, évoquent un véritable travail de sélection des individus en fonction de leur sensibilité aux thèmes à aborder ou encore en fonction des connaissances interpersonnelles. A l'autre bout, se situent les actions de communication qui s'adressent autant aux décideurs publics qu'à l'opinion publique en général. La seconde dimension identifiée tient au degré de proactivité des syndicats en question et pose notamment la question de leur agenda revendicatif. Les organisations syndicales portent-elles une préoccupation qu'elles souhaitent voir mise à l'ordre du jour ou sont-elles surtout consultées sur des projets dont l'initiative revient à l'acteur public ? Là aussi, une certaine diversité est observée.

Tableau 1. Matrice des pratiques de lobbying syndical

		Dynamique stratégique	
		Proactive	Réactive
Interlocuteur	Ciblés	<i>Stratégie maîtrisée</i>	<i>Concertation sociale</i>
	Non ciblés	<i>Interpellation</i>	

En croisant ces deux dimensions, nous sommes en mesure de décrire des stratégies de lobbying différenciées mais contraintes par les ressources disponibles. Ainsi les syndicats qui bénéficient d'un capital institutionnel élevé sont fortement sollicités par les décideurs publics

halshs-00623983, version 1 - 20 Sep 2011

dans une logique de consultation. Notons, de ce point, de vue, l'intérêt grandissant depuis 2007, dans le monde des relations sociales, pour la logique de la concertation sociale. Dans ce cas, l'organisation syndicale a une action ciblée puisqu'elle interagit avec les parlementaires ou cabinets ministériels effectivement en charge du dossier mais dans une logique réactive. Ce n'est pas l'organisation syndicale qui est à l'initiative même si elle en profite pour avancer d'autres de ses revendications. Les organisations syndicales importantes comme la CFDT et la CGT consomment une part significative des ressources organisationnelles qui ne sont alors plus disponibles pour des actions plus proactives.

Des syndicats moins sollicités optent pour une stratégie qu'ils souhaitent plus maîtrisée car différente suivant les enjeux. C'est, par exemple, le cas de l'UNSA qui en appelle à l'intersyndicalisme pour porter nombre de thématiques larges. Cette forme d'action lui semble plus efficace car elle permet d'afficher une unité plus convaincante, de mutualiser les ressources et, surtout, de responsabiliser plus spécifiquement telle ou telle organisation en fonction des thématiques. Par cette démarche le syndicat peut dégager des ressources organisationnelles pour porter de manière proactive un certain nombre de revendications comme la traçabilité sociale.

D'autres encore cumulent la faiblesse des ressources organisationnelles à la faible reconnaissance par les décideurs publics. L'Union Syndicale Solidaire à laquelle se rattachent les syndicats SUD, est dans cette situation. Elle est peu sollicitée par les décideurs publics et dispose de peu de moyen pour mener des actions de lobbying. Celles-ci se résument souvent à des stratégies de communication qu'elle nomme interpellation et qui consiste à attirer l'attention de l'opinion publique, et pas uniquement des décideurs publics, sur les enjeux qui lui semblent importants. Pour cette organisation, l'action de lobbying n'est jamais loin des actions de mobilisation sociale car c'est en mobilisant l'opinion publique que l'on influence les décideurs. Il n'est pas surprenant, dès lors, que l'organisation aille chercher des solidarités en dehors du monde syndical, dans les ONG, incarnations de mouvements sociaux plus larges.

## **Conclusion**

En conclusion, cette étude qualitative met en évidence l'importance des actions de lobbying pour les principaux syndicats de salariés en France. Cette action politique existe au côté

d'autres modes de relation à la puissance publique comme le paritarisme ou les mouvements sociaux traditionnellement attribués aux syndicats. L'analyse du discours des acteurs fait émerger un lobbying syndical aux deux visages : culture et légitimité de l'action politique coexistent avec des préoccupations davantage électoralistes. Au final, trois types de lobbying se dessinent pour les syndicats en fonction des ressources organisationnelles et institutionnelles mobilisées: de la stratégie maîtrisée à la simple interpellation en passant par la concertation sociale.

Une telle étude a bien entendu une vocation exploratoire et doit être complétée par un approfondissement du terrain. Dans chaque centrale, d'autres acteurs pourraient être interrogés. Par ailleurs, le suivi d'un cas de lobbying longitudinal nous semble possible, par exemple sur le thème de la traçabilité sociale défendu par la CFTC. Ce syndicat est en effet le seul à avoir abordé la problématique de la mesure de la performance de son lobbying. Il a mis en place un certain nombre d'outils de suivi (notamment intranet et internet) dont nous pourrions bénéficier. Sur ce thème, les autres parties prenantes du lobbying (cibles politiques, concurrents lobbyistes) pourraient être interrogés. La performativité du discours serait également interrogée.

## Bibliographie

Anderson C. W. (1978), « The logic of public problems : evaluation in comparative policy research », in **Comparing public policies – new concepts and methods**, sous la direction de Ashford DE, Sage Publications, p19-41.

Attarça M. (1999), **Une introduction au concept de « stratégie politique d'entreprise**, Thèse de doctorat de gestion, Ecole des Hautes études Commerciales de Paris.

Baron D.P. (1995), **Business and its Environment**, Prentice Hall, Upper Saddle River.

Bourdin A. (1995), “La figure de l’expert” dans Legrand M., Guillaume J.F. et Vrancken D., **La sociologie et ses métiers**, L’Harmattan, p369-282.

Chantiri-Chaudemanche R. (2004), « La normalisation comptable et ses acteurs », **Revue Sciences de Gestion**, n° 43, p. 51-74.

Corrado F. (1984), **Media for Manager**, Prentice Hall, New Jersey.

da Costa I. et Rehfeldt U. (2009), « Au-delà des frontières : l’action syndicale au niveau internationale », **Revue Sociologies Pratiques**, février p. 83-96.

Déjean (2010), « L’émergence de l’ISR en France : le rôle des syndicats », **Economies et Sociétés**, Série « Entreprise et finance », KF, n°1, novembre, p. 1827-1846.

Dreyfus F-G. (1965), « Un groupe de pression en action : les syndicats universitaires devant le projet Billères de réforme de l’enseignement (1955-1959) », **Revue française de science politique**, n°2, p 213-250.

Demil B. (1998), **Stratégie de pionnier et de suiveur : une application à un processus réglementaire**, Thèse de doctorat de gestion, Université de Paris X Nanterre.

DiMaggio P.J. (1988), “Interest and Agency in Institutional Theory”, in L.G. Zucker, **Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment**, Cambridge, Ballinger, p. 3-21.

Farnel F.J. (1993), **Le lobbying : stratégies et techniques d’intervention**, Editions de l’organisation, Paris.

Getz K.A. (1993), « Selecting Corporate Political Tactics », in B. Mitnick (editor), **Corporate Political Agency**, Sage, Newbury Park, p. 242-273.

Habermas J. (1978), **L’espace public**, Payot, Paris.

Jacomet D. (2000), **Les stratégies d'entreprise face aux politiques publiques : le lobbying des producteurs occidentaux et la politique commerciale internationale dans le textile habillage**, Thèse de doctorat de gestion, Université Paris IX Dauphine.

Janis I. L. et Mann L.(1977), **Decision-making : a psychological analysis of conflict, choice and commitment**, Free Press, New York.

Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), «Theory of the Firm, Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure», **Journal of Financial Economics**, vol. 3(4), p. 305-360.

Lamarque G. (1996), **Le lobbying**, Presses Universitaires de France, Paris.

Lequesne C. et Ricaud P.(2001), « Les comités d'expertise indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », **RFSP**, vol 51, 6, décembre, p 867-880.

Lévy A., Rival M. (2010), "Des formes d'entrepreneuriat dans les associations? Le cas des associations du secteur médico-social sous tutelle publique", **Politiques et Management Public**, vol 27 n° 3, p. 55-72.

Martinet A.C. (1984), **Management stratégique : organisation et politique**, Mc Graw-Hill, Paris.

McLaughlin A., Jordan G., Maloney W. (1993), «Corporate Lobbying in the European Community», **Journal of Common Market Studies**, vol. 31, june , p. 191-212.

Meynaud J. (1962), **Nouvelles études sur les groupes de pression en France**, Paris, Armand Colin.

Miles R.E. (1978), **Organizational Strategy: Structure and Process**, Hardcover, McGraw Hill College Div.

Porter M. (1986), **L'avantage concurrentiel**, InterEditions, Paris.

Rival M. (2011), **Entreprises privées et décision publique en période de crise :un tableau du lobbying des grandes entreprises françaises en 2010**, communication à la première conférence de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, St Quentin en Yvelines, juillet.

Rosanvallon P. (1988), **La question syndicale**, Calmann-Levy, Paris.

Streeck W. et Hassel A. (2003), « Trade unions as political actors », in Addison J.T. et Schnabel C., **International handbook of trade unions**, Edward Elgar Publishing, p.335-365.

Transparence Internationale France (2011), **Influence à l'Assemblée Nationale, améliorer la transparence**, Rapport, mars, Paris.

Weiss D. (1975), « Relations industrielles et science politique », **Relations Industrielles/Industrial Relations**, Vol. 30, n°1, p.30-42

## Annexes

### 1. Acronymes des noms des syndicats et organismes utilisés dans cette communication :

- AAI : Autorité administrative indépendante
- BIT : Bureau International du travail
- CFDT : Confédération française démocratique du travail
- CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises
- CFE CGC : Confédération françaises de l'encadrement, Confédération générale des cadres
- CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens
- CGT : Confédération générale du travail
- CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
- FO : Force ouvrière
- MEDEF : Mouvement des entreprises de France
- SUD : Solidaires unitaires démocratiques
- UNSA : nationale des syndicats autonomes

### 2. Liste des 12 entretiens d'une heure enregistrés réalisés en face à face entre janvier et avril 2011

Syndicat	Fonction
UNSA	Secrétaire général adjoint
SUD	Secrétaire général de l'Union syndicale solidaires
CFE CGC	Secrétaire générale
CGT	Secrétaire confédéral (chargé des retraites)
CGT	Ancien DS CGT chez Véolia Eau Coauteur de <i>L'argent noir des syndicats</i> , 2008
CGT	ancien secrétaire CGT CE clientèle Paris SNCF
FO	DS central FO Veolia Eau

FO	Attaché de presse du sec gl de la Confédération Force Ouvrière
CFDT	Responsable des relations parlementaires CFDT
CFDT	Secrétaire national en charge du travail et du développement durable
CFTC	Secrétaire CFTC en charge des relations européennes et internationales
CFTC	Chargée des relations extérieures à la CFTC

### 3. Syndicats de salariés et lobbying : Proposition d'un guide d'entretien

Introduction : nous travaillons sur les interactions entre les syndicats et les décideurs publics (par exemple, maires, conseillers régionaux ou généraux, députés, sénateurs, ministres, commissaire européens, AAI, OMC....).

Plus précisément, nous définirions le lobbying syndical comme une action spécifique par laquelle un syndicat cherche à influencer un décideur public. En d'autres termes, n'entrent pas dans le lobbying:

- l'action menée dans le cadre d'instances de négociation ou de gestion paritaire
- la conduite d'un mouvement social

#### Présentation de la personne et de son parcours professionnel

##### 1. Une question de vocabulaire :

Parle-t-on de lobbying ou une autre rhétorique est habituellement employée pour évoquer l'action politique?

- Communication (de crise ?)
- Relations publiques
- Relations institutionnelles
- Relations européennes
- Représentation
- Développement durable
- Partenariats
- Intelligence (économique ?)
- Veille
- Juridique

Quelle est l'antériorité de ce type de pratiques dans ce syndicat ? Et chez les autres à votre avis ?

Quelle différence avec la négociation collective ?

## 2. Les acteurs

a. A quel niveau syndical se situe cette action ? :

- National
- Géographique
- Métier
- Par entreprise

b. Des actions collectives sont-elles effectuées ?

- Avec d'autres syndicats français
- Par le biais de syndicats européens
- Avec des ONG ou autre type d'organisation

c. Quels individus sont responsables pour le syndicat de cette action ?

- Fonction et rattachement hiérarchique
- Nombre
- Profil (formation et expérience professionnelle)
- Participation à la décision finale du syndicat
- Recours à des lobbyistes extérieurs ? (agence de com ou de RP, cabinet spécialisés ou non, avocats, personnalités, autre)

## 3. Les sujets

Sur quels types de problématiques les syndicats interviennent-ils ?

- Unique/multiples
- Sociétales/catégorielles
- En force de proposition/en réaction

## 4. Les actions

Quelles actions ont été menées (concrètement) par votre syndicat ?

a. Qui est la cible des actions ?

- Quel niveau politique (exécutif, législatif, non élu)
- Quel niveau géographique (local, national, européen, international)

Penser aux AAI et au BIT

b. Comment sont conduites les actions ?

- Durée (longue, ponctuelle)
- Direct/indirect
- Pression/interaction

c. Existe-t-il, sous forme de conférence ou de rapport, un bilan de ces actions? Quid de la notion de performance ?

## 5. Réflexion et prospective

a. Les syndicats ont-ils une réflexion (commissions de réflexion, journées d'études, publications...) sur le lobbying?

b. Se questionnent-ils sur l'opportunité de faire du lobbying, sur les stratégies à mettre en œuvre?

c. Organisent-ils un partage d'expériences?

d. Quid des questions d'éthique et de morale/expertise

e. Que pensent-ils de la nouvelle réglementation à l'AN et au Sénat (calquée sur les procédures européennes) ? Faut-il aller plus loin en France ?

### Questions subsidiaires :

- **Le budget consacré à ces actions et sa ventilation.....**
- **Y a-t-il d'autres personnes à contacter à ce sujet (relations internationales ou européennes par exemple) à ce sujet dans votre organisation ou dans une autre ?**