



HAL
open science

Le lobbying, un vrai métier politique?: Éléments pour une sociologie des lobbyistes professionnels en Pologne et en République tchèque

Jana Vargovčíková

► **To cite this version:**

Jana Vargovčíková. Le lobbying, un vrai métier politique?: Éléments pour une sociologie des lobbyistes professionnels en Pologne et en République tchèque. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2015, N° 46 (3), pp.79-119. 10.3917/receo.463.0079 . hal-04016888

HAL Id: hal-04016888

<https://hal.science/hal-04016888>

Submitted on 6 Mar 2023

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.

LE LOBBYING, UN VRAI MÉTIER POLITIQUE?: ÉLÉMENTS POUR UNE SOCIOLOGIE DES LOBBYISTES PROFESSIONNELS EN POLOGNE ET EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Jana Vargovčíková

NecPlus | « [Revue d'études comparatives Est-Ouest](#) »

2015/3 N° 46 | pages 79 à 119

ISSN 0338-0599

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-revue-d-etudes-comparatives-est-ouest1-2015-3-page-79.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour NecPlus.

© NecPlus. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE LOBBYING, UN VRAI MÉTIER POLITIQUE ? ÉLÉMENTS POUR UNE SOCIOLOGIE DES LOBBYISTES PROFESSIONNELS EN POLOGNE ET EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

JANA VARGOVČIKOVÁ

Doctorante, Institut de science politique, Université Charles, Prague ; Institut des sciences sociales du politique (ISP, Paris) ; CEFRES (CNRS-MAEDI) ; jana.varg@gmail.com

RÉSUMÉ : Le lobbying professionnel, apparu en Europe centrale à la faveur l'ouverture des marchés aux investisseurs étrangers, représente un nouveau débouché lié à la sphère publique. Qui investit ce métier peu institutionnalisé et ambigu aux yeux de l'opinion publique, et avec quelles attentes ? Peut-on considérer que ces acteurs qui se font les intermédiaires entre le secteur privé et le secteur public appartiennent au champ politique ? Une typologie des lobbyistes et leur analyse en tant que groupe professionnel contribuent à répondre à ces questions. Principal critère de différenciation dans la typologie proposée, le passage par la sphère publique s'avère commun à la majorité des lobbyistes et semble exercer à cet égard un rôle paradoxal : tout en alimentant une dépendance pragmatique et symbolique par rapport à la sphère publique, il assure aux lobbyistes une maîtrise des ressources nécessaires pour la construction d'un statut autonome.

MOTS-CLÉS : Pologne, République tchèque, transition, intégration européenne, sociologie politique, sociologie des champs, lobbying

* La présente recherche a été réalisée dans le cadre du projet « Lobbying comme métier ? Contours de la professionnalisation et de l'institutionnalisation du lobbying en Europe centrale », à la Faculté des Lettres, Université Charles à Prague, financé en 2015 par l'Agence de subventions à la recherche (GA UK) de l'Université Charles. Mes remerciements vont notamment aux deux évaluateurs anonymes de la revue pour avoir apporté leurs précieuses remarques.

INTRODUCTION

Dans son appréhension du travail des lobbyistes en politique, la science politique a longtemps privilégié la question de la représentation des groupes d'intérêt, de leurs répertoires d'action, des facteurs qui déterminent leur influence (Mazey & Richardson, 1993 ; Balme et al., 2002 ; Woll, 2006 ; Coen, 2007 ; Baumgartner *et al.*, 2009) ; elle s'est également concentrée sur les modèles de relations entre l'État et les groupes, le pluralisme et le néocorporatisme (Schmitter, 1974 ; Truman, 1959) constituant les pôles principaux dans les classifications des situations nationales. Parallèlement, une ample littérature sur les changements de modes de gouvernance a examiné l'activité et le rôle des acteurs non étatiques dans le processus politique pour constater que ceux-ci prenaient de l'importance, à travers l'affirmation des logiques horizontales et des pratiques informelles de gouvernance (Rhodes, 1997 ; Héritier, 2002 ; Treib *et al.*, 2005). À la différence de ces approches, fructueuses mais non exhaustives pour ce qui est de l'étude de l'action des acteurs privés en politique, le présent article appréhende le travail des lobbyistes à travers une approche moins courante : la sociologie politique qui saisit les lobbyistes en tant qu'acteurs à part de ces processus (Milbrath, 1963 ; Gillen & Cherington, 1962 ; Heinz *et al.*, 1993 ; Kersh, 2002 ; Michel et al., 2005), complétée par la sociologie des professions notamment dans son acception interactionniste particulièrement propice à l'étude des métiers en train de se constituer (Hughes, 1958).

À première vue, le lobbying professionnel, c'est-à-dire celui exercé au compte d'un tiers contre une rémunération¹, serait en voie de devenir une activité bien établie en Pologne et en République tchèque. Des

1. Dans cet article, le terme désigne les services de représentation et de conseil politiques offerts aux acteurs privés contre une rémunération, le plus souvent par une agence de lobbying, une agence de relations publiques (RP), un cabinet de consultants ou un cabinet d'avocats (cf MILBRATH, 1963, p. 8 ; NOWNES, 2006, p. 7 ; BAUMGARTNER & LEECH, 1998, p. 34 ; THOMAS & HREBENAR, 2008). L'attribut « professionnel » est ainsi utilisé pour différencier ceux qui font de cet ensemble d'activités rémunérées pour le compte d'un tiers leur activité principale de ceux qui l'exercent, parmi d'autres fonctions, en tant que salariés d'une entreprise, organisation ou association (*in-house lobbyists*) ou encore pour les distinguer de ceux qui ne sont pas rémunérés. L'expression est employée dans ce sens notamment dans la littérature sur la réglementation du lobbying (OCDE, 2009), ainsi qu'au niveau de l'UE (COEN & RICHARDSON, 2009). La loi polonaise sur le lobbying opère elle aussi cette distinction (Sejm RP, 2005).

associations professionnelles² ainsi que des programmes de formation au lobbying³ voient le jour. Des efforts pour le réglementer par la loi sont également entrepris, ceux-ci ayant autant vocation à contrôler l'activité des lobbyistes qu'à la reconnaître⁴.

Outre le nouveau service sur le marché qu'il constitue, le lobbying professionnel représente également une nouvelle réalité pour le champ politique et un nouvel espace d'insertion professionnelle. Avec lui, un nouveau débouché sur le marché du travail se forge donc à la limite de la politique.

Il montre toutefois une spécificité par rapport à d'autres métiers auxiliaires du milieu politique, à savoir son caractère d'intermédiaire entre des acteurs privés et des acteurs publics. Or, à une époque où les frontières entre la sphère publique et la sphère privée se redessinent à tous les niveaux de gouvernance au profit d'une entrée plus importante des acteurs privés en politique (Rhodes, 1997 ; Peters, 2009 ; Hall & Biersteker, 2002), la situation des acteurs à la charnière de ces deux sphères devrait attirer l'attention de ceux qui veulent explorer leur articulation. L'interrogation suivante s'impose alors : les professionnels de la représentation d'acteurs privés et du conseil auprès de ces derniers en matière politique, font-ils partie du champ politique ? Ou s'autonomisent-ils dans un espace intermédiaire, dans le contexte du rapprochement des deux sphères, publique et privée ? Le présent article part d'un objet d'étude volontairement circonscrit qui est le rapport des lobbyistes professionnels à la sphère publique et à ses acteurs aux

2. L'association polonaise Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbyistów w Polsce, SPLP (Association de lobbyistes professionnels en Pologne) a été créée en 2003, en réaction aux projets de régulation du lobbying ; l'association tchèque Asociace Public Affairs Agentur, APAA (Association d'agences d'affaires publiques) n'a été créée que récemment, en 2012.

3. Par exemple le programme Akademia lobbingu (Académie du lobbying) à l'école économique varsovienne, SGH (Szkoła główna handlowa) ou le programme Public Affairs and Lobbying à la prestigieuse université privée Collegium Civitas à Varsovie.

4. En Pologne, une régulation par la loi est en vigueur depuis 2006 (Sejm RP, 2005) ; en République tchèque, trois projets de régulation ont déjà été présentés depuis 2007, qui ont à chaque fois suscité un vif débat sur les enjeux de la régulation.

niveaux nationaux⁵, pour l'utiliser comme indicateur de l'appartenance des lobbyistes au champ politique.

Pour répondre à ces questions, l'étude s'appuie sur une analyse des parcours des lobbyistes tchèques et polonais selon leur proximité de la sphère publique. Des indicateurs tels que la mobilité verticale et horizontale des lobbyistes et la segmentation interne du lobbying professionnel viendront compléter l'analyse des parcours pour mettre en lumière le statut des lobbyistes dans les pays étudiés. Les parcours étudiés ne couvrent pas de manière exhaustive toute la population des représentants d'intérêt de ces pays, et constituent plutôt un corpus permettant de dresser de premières observations sur une partie de cette population. Dix-neuf entretiens anonymisés avec des lobbyistes professionnels des deux pays⁶, dix entretiens avec les hommes politiques et fonctionnaires ayant été impliqués dans la réglementation du lobbying, ainsi qu'une analyse de soixante profils de lobbyistes (y compris les interviewés), constituent les sources principales de l'étude.

Étudier le lobbying professionnel en Pologne et en République tchèque, c'est l'observer dans un contexte où son apparition récente,

5. Bien que les groupes d'intérêt exercent ou sous-traitent aujourd'hui des activités de lobbying à Bruxelles, leur étude exigerait un travail bien plus étendu et ciblerait une autre population de lobbyistes professionnels, la plupart des lobbyistes au niveau national ne représentant pas leurs clients auprès des institutions européennes. Il ne reste qu'à renvoyer le lecteur à la littérature existante (CIANCIARA, 2012 ; OBRADOVIC & PLEINES, 2007 ; PLEINES, 2010, 2011, 2012 ; KROUPA & MANSFELDOVÁ, 2008). Il est également vrai qu'aux niveaux nationaux, d'importants groupes d'intérêt agissent sur la création des politiques publiques, y compris les organisations patronales et les syndicats. La situation des organisations du dialogue social ainsi que d'autres qui ont une position institutionnalisée dans le processus politique diffère toutefois à cet égard de la plupart des clients des lobbyistes professionnels.

6. Le choix des interviewés a suivi plusieurs pistes : nous avons retenu dans un premier temps, ceux qui s'étaient manifestés dans des séminaires ou tables rondes sur le lobbying, puis nous nous sommes tournée vers le personnel des agences les plus établies dans les deux pays, et enfin, avons élaboré un échantillonnage de type boule de neige qui nous a permis de contacter d'autres personnes. Dans les deux pays, les possibilités de repérage étaient inégales : un registre de lobbyistes existe en Pologne et certains des interviewés polonais ont été repérés grâce à celui-ci, alors qu'aucune liste de lobbyistes n'existe en République tchèque. Aussi, au début de ces recherches (2011), une association professionnelle polonaise existait, alors que l'association tchèque n'était pas encore fondée (2012).

sa réception négative dans l'opinion publique⁷, sa forte dépendance à l'égard de ses clients que sont les entreprises étrangères, et l'imbrication non négligeable des sphères publique et économique locales rendent son éventuelle autonomisation difficile. Les démarches entreprises à cet effet s'avèrent d'autant plus visibles que leurs initiateurs cherchent à démarquer le lobbying professionnel sur fond d'autres pratiques d'influence en place.

Néanmoins, ces observations sur les contextes tchèque et polonais ne sauraient justifier un cloisonnement épistémologique d'un espace souvent désigné comme postcommuniste. À cet égard, l'article fait référence, à plusieurs reprises, aux travaux ancrés dans d'autres contextes pour appuyer la possibilité de telles comparaisons. Celle-ci n'empêche en rien de constater sur un deuxième plan des différences notables dans les parcours des lobbyistes, dues en partie à la taille et la structure des marchés du travail dans ce domaine, ainsi qu'aux divergences des processus décisionnels» entre Bruxelles et les capitales tchèque ou polonaise. Il en va de même des divergences importantes entre les pratiques à Washington et à Bruxelles, comme le constatent certains travaux comparatifs (Mahoney, 2008 ; Woll, 2012).

Pour ce qui est de notre recherche comparative sur les cas tchèque et polonais, le choix de ces pays permet de contrôler le poids relatif du niveau de l'institutionnalisation du lobbying sur le statut de leurs acteurs professionnels par rapport à la sphère publique, car son degré d'institutionnalisation diffère radicalement dans ces deux exemples. En Pologne, une loi réglemente le lobbying depuis près de dix ans, tandis qu'en République tchèque, le mot même de « lobbyiste » n'a aucune existence légale. Aussi, une association professionnelle de lobbyistes est en place depuis 2003 en Pologne, alors qu'en République tchèque, elle n'est créée qu'une décennie plus tard (2012). Enfin, la littérature académique et professionnelle polonaise sur le sujet est plus vaste que celle que l'on trouve en République tchèque⁸. Néanmoins, des espaces

7. Voir les sondages du *Centrum badań opinii społecznej*, CBOS (Centre d'analyses de l'opinion publique) polonais (CBOS, 2010, 2013) et ceux de *Centrum pro výzkum veřejného mínění*, CVVM (Centre de recherche sur l'opinion publique) tchèque (CVVM, 2013b et a).

8. Il s'agit notamment d'une littérature générale sur le phénomène du lobbying (KUCZMA, 2010; JASIECKI *et al.*, 2000). Au-delà d'une littérature plus générale sur les groupes d'intérêts polonais (JASIECKI, 2002 ; JASIECKI, 2000), de plus en plus de

au sein desquels le lobbying est conçu comme un service rémunéré existant dans les deux pays, où ces nouveaux marchés ont pu se développer grâce à des initiatives relativement proches. Si, dans les deux cas, l'on constatait des divergences radicales, l'on en déduirait que l'encadrement formel joue sur l'activité, les modalités de son exercice et le profil des personnes exerçant le métier ; à l'inverse, les similitudes entre la Pologne et la République tchèque, nous conduiraient à relativiser le poids de ce cadre formel.

Dans une première partie, l'apparition de ce service sur les marchés tchèque et polonais sera expliquée afin d'apprécier l'influence des facteurs externes et internes dans la mise en forme de ce nouvel espace d'échanges que représente le lobbying. Ensuite, nous évaluerons le positionnement de ces acteurs par rapport au champ politique à travers une analyse des parcours d'une soixantaine de lobbyistes tchèques et polonais, qui permettra également d'établir une typologie provisoire de lobbyistes tchèques et polonais selon la présence et la qualité de leur passage par la sphère publique. Enfin, leur proximité de la sphère publique peut être identifiée, de même que l'attraction qu'elle exerce sur certains, ce qui conduit à de nouvelles questions sur cette relation, traitées dans la troisième partie, liées notamment à la représentation qu'ont les lobbyistes eux-mêmes de cette proximité combinée à une dépendance très concrète de leur travail par rapport aux acteurs publics.

travaux paraissent sur des cas spécifiques de lobbying (SŁAWIK, 2009 ; CIANCARA, 2012 ; CZUB, 2012 ; KURCZEWSKA, 2002 ; DESZCZYŃSKI, 2005). Dans le cas tchèque, en revanche, à part quelques ouvrages généraux et une communication (KROUPA & MANSFELDOVÁ, 2006 ; SCHNEIDER, 2007 ; MÜLLER *et al.*, 2010 ; MILLAR & HEJLOVÁ, 2013), la littérature sur le phénomène est très restreinte. Il est à noter que, comme le remarque Guillaume Courty pour la littérature française sur le lobbying, « les usages marchands et médiatiques du lobbying produisent des effets sur la production académique » (COURTY, 2006, p. 26). Ainsi de nombreux ouvrages se font-ils défenseurs du lobbying comme inhérent à un modèle de démocratie que ces pays devraient adopter dans le cadre de la transformation politique. Les références à une prétendue acceptation sans complexes du lobbying « à l'étranger », « à l'Ouest », « aux États-Unis » ou, plus tard, « à Bruxelles », y sont récurrentes.

1. L'APPARITION DU MÉTIER DE LOBBYISTE ENTRE PRATIQUES HÉRITÉES, ARRIVÉE DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET ADHÉSION À L'UE

Le lobbying n'est pas un phénomène récent, loin s'en faut. Le travail d'agents payés pour influencer les décideurs pour le compte des organisations ou des entreprises est documenté dès le début de la république américaine au XVIII^e siècle, s'intensifiant avec le renforcement du gouvernement fédéral à la suite de la guerre civile (Byrd, 1991, pp. 491-508). D'autres facteurs, comme les transformations de la compétition électorale en réponse à l'élargissement du suffrage ont contribué à la multiplication des entités intermédiaires entre le citoyen et les candidats (Courty, 2006, p. 77).

Les prémices d'un lobbying professionnel en Europe centrale remontent au début des années 1990. À l'époque, il ne constitue pas la seule voie d'influence disponible dans le répertoire d'action des acteurs économiques. Au contraire, il s'insère dans un paysage riche de pratiques, pour partie liées à la transformation économique et politique des années 1990, qui se distingue par un rythme soutenu de création de lois et de réglementations, des vagues de privatisation d'entreprises publiques, et d'importants soutiens publics aux investissements. De ce fait, cette période constitue un terrain attrayant pour les acteurs économiques à la recherche d'une rente (Tullock, 2005).

En effet, l'étude des liens formés entre les élites politique et économique dans les années 1990 (Schoenman, 2005; Stark & Bruszt, 1998) indique que les entrepreneurs polonais et tchèques disposent de bien d'autres voies d'influence sur les décideurs que le lobbying professionnel. Leur influence passe essentiellement par des liens personnels mais aussi par l'imbrication des deux secteurs, étant donné qu'ils sont souvent copropriétaires d'entreprises privatisées. Ce sont précisément ces entreprises à propriété mixte qui finissent par bénéficier des meilleures conditions fiscales et des meilleurs soutiens publics (Schoenman, 2005). Un régime d'interdépendance se fait jour entre les élites, qui permet d'apporter une solution à leurs problèmes respectifs : d'un côté, le manque de capital privé (qui ne constitue qu'environ 10 % de l'économie au début des années 1990 [Lipton & Sachs, 1990]) dont pâtissent les entrepreneurs, et de l'autre l'absence de sponsors à laquelle souhaiteraient remédier les partis. Pour les entreprises, rendre service à ces derniers revient notamment à les financer et leur réserver des places dans les comités de

surveillance (Schoenman, 2005, p. 57). Quant aux partis politiques, ils assurent aux entrepreneurs un accès aux commandes publiques et aux opportunités de privatisation, des avantages sur la concurrence par la régulation, et leur permettent ainsi de survivre et de s'établir dans le contexte incertain de la transformation économique.

Parmi ces pratiques, certaines consistent à recourir à l'intermédiaire. À la différence du lobbying professionnel, cependant, l'intermédiaire ne revendique pas son travail comme une profession, puisqu'il exerce officiellement une autre fonction, soit directement à l'intérieur de l'administration, soit dans son environnement, disposant de bons réseaux susceptibles d'être mobilisés par l'acteur intéressé en cas de besoin. Ce dernier est alors désigné par des appellations renvoyant au caractère de son activité, expressions que lui-même n'adopte pas pour revendiquer un statut. On dit, par exemple, « avoir son homme » (polonais et tchèque) à l'intérieur de l'appareil politique qui pourra « arranger » (*zalatwić*) les choses, d'où le nom en polonais de « *zalatwiacz* ». On trouve fréquemment le nom de « *łapówkarz* » (corrupteur) en polonais, et celui de « *prostředník* » (intermédiaire) ou « *šibr* » (maquignon) en tchèque utilisés pour désigner ces intermédiaires. C'est par rapport à eux, donc, que les lobbyistes professionnels revendiquent leur différence.

1.1. LES PREMIERS LOBBYISTES « IMPORTATEURS » ET LE RÔLE DES INVESTISSEURS ÉTRANGERS COMME CLIENTS

Comment se fait-il, cependant, que certaines pratiques d'influence fondées sur le recours à l'intermédiaire soient dorénavant décrites comme constituant un métier en soi ? Lorsque le lobbying professionnel apparaît en Pologne, c'est en tant que service de conseil et mode d'influence supplémentaire, largement ignoré au début par les entreprises locales. Les entrepreneurs étrangers, avant tout de potentiels investisseurs, sont les premiers et demeurent aujourd'hui les principaux clients des lobbyistes professionnels. Le soutien de l'État est pour eux d'autant plus précieux qu'ils opèrent souvent dans des secteurs où les montants des investissements sont substantiels (comme l'énergie ou les télécommunications) et qui sont des secteurs très réglementés (industrie pharmaceutique, industrie du tabac, par exemple). Méconnaissant le milieu politique local, les coutumes, les lieux de décision cruciaux, n'ayant pas de réseaux sur place, ils font appel à des intermédiaires locaux sous

la forme de services d'affaires publiques (AP) ou de *government relations*⁹, tels qu'ils existent d'ailleurs dans d'autres pays. Ainsi, l'apparition du lobbying professionnel en Europe centrale semble-t-elle en grande partie due à la circulation des pratiques portées par des acteurs globaux économiques rejoints en partie par des ONG (Pross, 2007).

Si la demande pour ce type de services vient de l'extérieur, l'importation des pratiques est également perceptible du côté de l'offre – les acteurs qui se mettent à proposer des services de conseil et de suivi politique aux investisseurs étrangers partagent souvent un passage par l'étranger où ils ont été soit exposés soit directement formés à ces pratiques. Ces professionnels viennent d'habitude d'un domaine qui les invite à s'intéresser à la politique (chercheur, représentant d'un groupe d'intérêt, conseiller politique) ; « importer » le service de lobbying constitue pour eux une manière de rentabiliser leur capital international.

Tel fut le cas d'un des premiers lobbyistes polonais. Cet économiste a participé après la chute du gouvernement communiste à la fondation d'une des premières associations d'entrepreneurs en Pologne. Il était chargé d'entrer en contact avec différents gouvernements et d'influencer leurs décisions en faveur des membres de l'association. En parallèle, il prenait part à différents programmes de formation « à la démocratie et au libre marché » comprenant des formations au lobbying, financés par USAID, German Marshall Fund et Soros Foundation et réalisés notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne pour les « leaders » des pays en transformation¹⁰. Avec ses partenaires, dans le cadre du projet Gemini (*Growth and Equity Through Microenterprise Investments and Institutions*), il a ensuite obtenu des financements du

9. Synonymes, ces termes désignent différentes stratégies de communication de l'entreprise avec pour objectif de défendre ses intérêts auprès des autorités publiques. Le terme « affaires publiques » comprend en principe également la communication avec d'autres parties intéressées comme les clients ou les communautés autour d'un enjeu. En tchèque et en polonais, ces termes sont employés dans leur version originale comme anglicismes.

10. Pour d'autres exemples du soutien prodigué par l'agence de développement gouvernementale USAID au développement du libre marché et des capacités entrepreneuriales, voir le numéro spécial d'*International Journal of Public Administration*, 11-12/2004. Pour une mise en perspective sur l'implication des agences et fondations étrangères dans les transformations politiques, voir le travail de Dorota Dakowska sur l'action des fondations politiques allemandes en Europe centrale (DAKOWSKA, 2007, 2014).

programme USAID pour apprendre aux entrepreneurs des PME polonaises à défendre leurs intérêts face au gouvernement. Des visites successives aux États-Unis ont été organisées dans le cadre du projet entre 1992 et 1998 et le premier « guide » du lobbying en polonais a été publié (Mastromarco & Teodorczyk, 1995). Grâce à de bons contacts accumulés, par le biais de ces programmes, dans la politique polonaise et au sein d'entreprises étrangères (américaines, britanniques, etc.), il a ensuite pu se convertir avec succès en lobbyiste professionnel, fondant sa propre agence qui a officiellement été désignée comme successeur « *for-profit* » du projet Gemini censé aider les PME à mieux soutenir les politiques en faveur du secteur privé en Pologne (Lettre du directeur de mission de USAID en Pologne, 27.10.1999). Néanmoins, lorsqu'il apparaît à la télévision, dans des groupes d'experts ou dans d'autres forums publics, il préfère représenter l'association d'entrepreneurs plutôt que son agence de lobbying.

Ceux qui arrivent de l'Europe de l'Ouest au début des années 1990, en tant qu'étrangers ou émigrés rentrant au pays, sont des « importateurs » d'un autre type. Certains connaissent bien cet espace, ses élites politiques arrivées au pouvoir, si bien que l'offre de conseil et de représentation politiques aux investisseurs étrangers peut se présenter comme une niche sur le marché. Ainsi, un chercheur en science politique, britannique d'origine polonaise et proche du mouvement polonais de *Solidarność* dans les années 1980, arrivé en Pologne après la révolution, est sollicité par des entreprises britanniques et américaines pour les aider à se repérer dans le paysage politique. Il perçoit rapidement quelle opportunité commerciale peut représenter ce type de services et, à défaut de pouvoir s'engager en politique directement, ce qui aurait été son souhait premier, il fonde avec d'autres partenaires étrangers une agence de lobbying à visée régionale.

Un autre mode d'importation consiste à profiter d'une expérience avec le lobbying étranger, et de l'image « internationale » qu'elle peut procurer, en ouvrant des filiales de grandes agences d'affaires publiques et RP internationales. Leur marque offre à ces entreprises pionnières une intelligibilité aux yeux des clients étrangers et la garantie d'un certain standard des services. Ainsi, les filiales de Burson Marsteller, de GJW (plus tard sous nom de Weber Shandwick) et d'EPPA, qui ouvrent entre 1991 et 1993, sont dirigées par des Polonais et des Tchèques proches du

milieu politique, comme l'ancien vice-directeur de cabinet du dernier président communiste, Wojciech Jaruzelski. Souvent, ces fondateurs ouvrent leur propre agence au bout de quelques années (le cas de GDS, Cross Media ou EPA Consulting).

En plus des lobbyistes eux-mêmes, plusieurs « importateurs » ont joué ou continuent à jouer un rôle dans la popularisation et la légitimation du lobbying. Ils viennent de la recherche (chercheurs « entrepreneurs » qui lancent des formations au lobbying et produisent les premières publications) ou du journalisme. L'un d'entre eux, envoyé spécial à Londres dans les années 1990, a fondé à son retour en 1999 à Varsovie un magazine mensuel, *Decycent*. Ce périodique, distribué gratuitement à environ cinq mille décideurs à différents niveaux de gouvernement, est directement inspiré par des publications similaires britanniques et américaines. Sa vocation est dès le départ explicite : d'un côté, procurer une plate-forme payante d'échanges entre les entreprises et les décideurs et, de l'autre, promouvoir une image positive du lobbying auprès de l'opinion publique (Entretien avec le fondateur et rédacteur en chef de la revue *Decycent* [Varsovie, 3 novembre 2012]). Il devient effectivement un porte-parole du lobbying dans les principaux médias polonais, sans pour autant être lobbyiste lui-même. Toutefois, lorsque *Decycent* cesse de paraître sur papier en 2008 faute de financements, le journaliste envisage sa reconversion en lobbyiste, mais décide de ne pas prendre le risque :

J'ai fait la part des choses et j'ai décidé que non. J'étais journaliste et être lobbyiste, c'est une sorte d'« odium », quand on dit qu'on est lobbyiste, certains refusent de vous parler... et pour un journaliste, c'est fatal ! J'étais connu au Sejm, sans couleur politique, tout le monde me serrait la main et voulait me parler. Parce que je n'étais pas lobbyiste, au fond.

Entretien avec le fondateur et rédacteur en chef de la revue *Dycent*,
Varsovie, 3 novembre 2012.

Ainsi, ces quelques exemples font également ressortir un paradoxe dans l'engagement de ces « importateurs » – nonobstant leur rôle de propagateurs du lobbying, en raison du statut social ambivalent du métier dans leur pays ils évitent d'être identifiés au lobbying lorsque leurs intérêts ou leur réputation personnelle seraient en jeu.

Quant à la clientèle locale, longtemps, elle ne s'est pas intéressée à ce nouveau service. C'est l'adhésion à l'UE qui a progressivement incité

certaines entreprises locales à payer pour des services de conseil ou de représentation politique.

1.2. L'ADHÉSION À L'UE : VOIE DE L'ATTRACTION D'UNE CLIENTÈLE LOCALE

Si les acteurs locaux n'ont pas besoin d'aide pour accéder aux décideurs au niveau national, ils sont éloignés de Bruxelles et méconnaissent les institutions européennes. À la charnière des années 2000, les agences de lobbying se sont saisies du processus d'adhésion comme d'une opportunité à partir de laquelle elles ont tenté de construire un nouveau domaine d'intervention¹¹, offrant parfois des forfaits de services comprenant le monitoring, le conseil pour l'adaptation aux normes européennes et l'intervention en faveur d'une transposition favorable des normes au niveau national. C'est ce qu'a fait l'une des premières agences de lobbying tchèques, fondée en 1998 ayant notamment pour objectif de profiter de la dynamique du moment :

Un de mes amis, qui était toujours proche des milieux politiques, s'est rendu compte que l'adhésion à l'UE s'approchait et qu'elle aurait un impact sur les entreprises. Elles devraient adopter une série de mesures qui ne seraient pas gratuites, des règles seraient mises en oeuvre ici et elles devraient se préparer à l'intégration, d'où l'idée de fonder notre agence.

Entretien avec un des fondateurs, copropriétaire et consultant senior d'une agence de lobbying opérant à Prague et Bruxelles. (Prague, 3.5.2011).

De même, dans les deux pays, des hauts fonctionnaires spécialisés dans les affaires européennes ou les négociations de l'adhésion à l'UE entrent dans le lobbying, à la suite d'un blocage ou d'une crise dans leur carrière. Cette entrée est pour eux un moyen de rentabiliser leur connaissance des dossiers européens et du milieu bruxellois, encore très rare à l'époque dans ces pays.

L'intérêt pour ces services reste toutefois inférieur à leurs attentes. Aujourd'hui encore, les entreprises multinationales constituent la partie majeure de la clientèle et pratiquement tous les lobbyistes interviewés se plaignent du faible intérêt des entreprises locales pour ce type de services qu'ils associent souvent à un manque de culture politique. En effet,

11. Pour une étude de la construction d'un domaine d'intervention de l'expertise de l'Europe au niveau local, voir Élodie Guerin Lavignotte (2002).

une récente étude des pratiques des entreprises tchèques envers les autorités constate que seules 1 % des 810 entreprises interviewées ont régulièrement recours à des consultants externes pour communiquer avec les autorités, 12 % supplémentaires utilisent ces services de manière occasionnelle¹² et 64 % préfèrent s'appuyer sur leurs propres ressources¹³.

En revanche, pour le cadrage symbolique du métier de lobbyiste, l'adhésion à l'UE a joué un rôle très important. Si jusque-là les revendications de reconnaissance s'appuyaient, dans les discours, sur les références au lobbying à Washington et « dans les démocraties occidentales », à l'approche de l'adhésion européenne, la justification tant de la « normalité » du travail du lobbyiste que de sa nécessité passe de plus en plus par des références à l'omniprésence et la nécessité du lobbying à Bruxelles. En somme, apprendre à faire du lobbying serait désormais indispensable pour survivre au sein de l'UE. Ce message ralliant la légitimation du lobbying à l'intérêt national est diffusé par des conférences sur le lobbying organisées au Parlement et ailleurs avant et après l'adhésion¹⁴, par certains périodiques spécialisés¹⁵, ou encore par les premières publications académiques sur le lobbying (Jasiecki *et al.*, 2000)¹⁶.

12. La question exacte posée ayant été la suivante : « avez-vous recours à des consultants ou agences externes dans votre communication avec les hommes politiques ou les autorités ? » (SMITH, 2013).

13. Une telle proportion n'est pas une spécificité de la République tchèque où les services de lobbying externalisés n'ont qu'une courte histoire, mais ressort également d'une étude américaine de Heinz, Laumann, Nelson et Salisbury qui constatent que 80 % des entreprises américaines n'ont pas recours à des représentants externes et que les PDG assument le plus souvent cette fonction (HEINZ *et al.*, 1993, p. 67).

14. L'on peut citer par exemple : la conférence *Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja* (Transparence des processus de prise de décision en Pologne — dialogue, lobbying, information), février 1999, Varsovie ; la conférence *Zastupování zájmů v EU* (Représentation des intérêts en UE), organisée au Sénat par CEBRE, une organisation représentant les entrepreneurs tchèques à Bruxelles, et un groupe de sénateurs, 11 novembre 2008, Prague.

15. Le *Decydent* (Décideur) polonais, le magazine *Lobby* tchèque publié depuis 1999 ou les *Parlamentní Listy* (Lettres parlementaires) tchèques publiées depuis 2003.

16. Même si dans ces cas, il s'inscrit dans un contexte de l'adhésion à l'UE, l'on rencontre dans d'autres pays un discours très similaire lorsque les lobbyistes sont amenés à défendre leur activité ou à promouvoir leurs services. Hélène Michel remarque, par exemple, cet usage discursif de la référence au lobbying à Bruxelles dans le contexte français (MICHEL, 2005, p. 18).

2. TYPOLOGIE DES LOBBYISTES TCHÈQUES ET POLONAIS SELON LEUR PROXIMITÉ À LA SPHÈRE PUBLIQUE

Afin de mieux comprendre la position des lobbyistes dans le champ politique, et donc de saisir quel sens ils prêtent au « métier du politique », il convient tout d'abord de préciser qui lie sa vie professionnelle à ce métier et pour quelles raisons. Il s'agit presque exclusivement d'hommes (94 %), de tous les âges (80 % ont entre 30 et 59 ans) ayant suivi pour la plupart une formation en science politique, relations internationales ou en droit (Annexe, Graphique n° 1) et qui entrent dans le lobbying principalement après avoir occupé un poste dans la sphère publique, que ce soit dans la politique ou dans l'administration (Graphique n° 2). Une telle typologie est fondée sur le codage des parcours professionnels de soixante lobbyistes tchèques et polonais¹⁷, dont les personnes interviewées. À un niveau général, on constate que plus de la moitié des lobbyistes le deviennent après être passés par un poste politique ou dans l'administration publique (52 %) et plus des deux tiers (graphique n° 3) ont appartenu à la sphère publique à un moment de leur carrière (65 %)¹⁸.

17. La liste des interviewés a été complétée en priorité avec des personnes travaillant pour des agences qui déclarent publiquement offrir des services de lobbying/AP et des personnes qui sont publiquement désignées comme lobbyistes. Une difficulté méthodologique se pose néanmoins dans la constitution d'une liste exhaustive : de nombreux cabinets d'avocat ou agences de RP évitent les termes de « lobbying » ou même « *public affairs* » et peuvent offrir ces services sous des appellations aussi diverses que « *business development* » ou « *corporate communication* ». Le nombre d'agences offrant les services de lobbying/AP de manière explicite et spécialisée est estimé par les interlocuteurs dans les deux pays à environ une dizaine d'agences. Une recherche plus spécifique reste à mener pour englober une population plus large. Dans la nôtre, les parcours ont été codés selon les critères suivants : domaine à partir duquel la personne entre dans le lobbying, expérience dans la politique – élu/non élu –, dans l'administration, dans le privé, nombre d'années dans le lobbying, nombre de postes occupés dans le lobbying, expérience dans le lobbying à l'étranger, défense publique du lobbying, formation, âge, inscription sur le registre (pour la Pologne).

18. Cette proportion s'avère très similaire à celle que constatent les études sur les lobbyistes américains – d'après Schlozman et Tierney, 86 % des groupes d'intérêt à Washington recrutent plus volontiers des collaborateurs ayant une expérience dans le gouvernement fédéral (1986, p. 269) et Heinz, Laumann, Nelson et Salisbury recensent 55 % de lobbyistes ayant occupé un poste dans le gouvernement dans leur échantillon (1993, p. 116).

La proximité sociologique des lobbyistes de la sphère publique est fréquemment constatée à travers leurs parcours, leur expérience, et leurs aspirations dans le cas américain ou bruxellois (Courty & Michel, 2012 ; Kersh, 2002) ; elle se confirme dans les contextes tchèque et polonais, bien qu'un regard plus nuancé permette de distinguer au moins trois groupes de lobbyistes selon le degré de leur enracinement dans la sphère publique (Graphique n° 4) : 1) ceux qui ne sont pas passés par la sphère publique (20 %) ; 2) ceux qui ont fait partie à un moment de leur parcours de la sphère publique, mais plutôt dans l'entourage des hommes et femmes politiques en tant que conseillers, chefs de cabinet ou assistants, ou bien ont occupé un poste dans l'administration (54 %) ; et enfin 3) les anciens députés et hauts fonctionnaires qui ont entrepris une activité de conseil auprès d'acteurs privés, soit parce qu'ils n'ont pas été réélus ou après une crise dans leur carrière (26 %). La distribution des personnes parmi les trois groupes s'avère quasi symétrique – les lobbyistes tchèques et polonais dans l'échantillon disposent le plus souvent d'une expérience dans la sphère publique (sur des postes non élus en politique ou dans la fonction publique) et les deux autres groupes complètent à proportion presque égale cette distribution.

Enfin, en plus de constituer un critère de différenciation à l'intérieur du groupe professionnel, le passage ou non par la sphère publique, ainsi que les ancrages professionnels des lobbyistes en général, façonnent le caractère même du métier. Comme le constate Everett Hughes, dans tout métier « en transition » brigant le statut de profession tout en étant encore éclaté, aux frontières disputées et aux critères d'admission non institutionnalisés, le bagage professionnel de ceux qui y entrent pèse lourd dans sa définition, en termes de vocabulaire utilisé pour parler du métier, de pratiques, ainsi que des critères d'évaluation (Hughes, 1958). Autrement dit, le lobbying se constituera plus ou moins comme un métier du politique selon le profil de celui qui lui imprimera ses manières de faire et son rapport à la politique.

2.1. ANCIENS DÉPUTÉS ET HAUTS FONCTIONNAIRES

D'anciens députés non réélus, diplomates tombés en défaveur ou déclassés sur un poste insatisfaisant au retour d'une mission, ou bien hauts fonctionnaires sans perspective de promotion faute d'être membres du parti gouvernant, choisissent souvent ce métier « par défaut ». Ils y

trouvent une manière de rentabiliser leur capital politique, leurs réseaux, leur connaissance intime des processus décisionnels et des dossiers particuliers dont ils étaient responsables (intégration européenne, politiques agricoles ou autres). Ainsi s'agit-il bien d'un choix conscient dans leur parcours, mais qui est souvent contraint tant à cause des difficultés pour retourner à leur activité précédente que par les options limitées qui permettraient de mettre à profit leur capital politique. Le retour en arrière s'avère en effet souvent impossible – soit à cause d'une perte de compétence au cours des années de carrière politique (le cas des scientifiques, par exemple, comme le copropriétaire d'une agence de lobbying pragoise qui avait été physicien avant de devenir député), soit en raison de leur engagement politique (journalistes, par exemple, comme le directeur et copropriétaire d'un cabinet de conseil à Varsovie, journaliste et présentateur télévisé sur la chaîne publique avant de devenir député pour le parti social-démocrate au Sejm).

Ce lobbyiste tchèque, scientifique de formation puis élu député au parlement fédéral après la révolution, a ensuite été secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères pendant quatre ans, avant de devenir ministre sans portefeuille dans le gouvernement de Václav Klaus entre 1996 et 1998, année des élections parlementaires de 1998 où son parti n'a plus obtenu de sièges. Il explique les raisons de sa réorientation ainsi :

Je n'ai pas fait de grosse fortune en politique, je n'avais pas de compte dans les îles Caïmans, mais j'avais 4 enfants, encore à l'école, et 52 ans. En République tchèque, il n'y avait aucune tradition de soutien aux personnes quittant la politique après plusieurs années et qui, entre-temps, avaient raté le train dans leur métier précédent, le rattraper était très difficile. Ce n'était donc pas facile. Ça aurait été dommage d'enterrer les connaissances que j'avais acquises dans la politique [...] et je ne pouvais bien sûr pas retourner à la physique.

Entretien avec le copropriétaire et consultant senior
d'une agence de lobbying opérant à Prague et Bruxelles
(Prague, 3 mai 2011).

Ces lobbyistes envisagent d'habitude une telle carrière à court ou moyen terme en espérant que d'autres portes s'ouvriront avec le temps. Toutefois, le lobbying comme issue à une situation de blocage dans la carrière constitue en même temps un piège en ce qu'il rend un éventuel retour à la politique ou dans la fonction publique plus difficile du fait de sa mauvaise réputation. Une réaction parmi d'autres à la question sur

les projets d'avenir : « Eh bien, après avoir fait tout ça, je ne pourrai pas faire grand-chose d'autre. » (Entretien avec le cofondateur et directeur général d'une agence d'affaires publiques, Varsovie, 26 novembre 2012). Si le retour en arrière s'avère compliqué, les options permettant de rentabiliser l'expérience politique sont, elles aussi, plutôt limitées. Interrogé sur ses projets, un autre lobbyiste, ancien haut fonctionnaire polonais chargé des affaires européennes, fait écho à cette préoccupation : « Et qu'est-ce que je peux faire d'autre avec mon expérience et mon savoir ? » (Entretien avec un lobbyiste free-lance et ancien haut fonctionnaire, Varsovie, 7 décembre 2012).

Même s'ils restent très rares (4 cas sur 60 lobbyistes polonais et tchèques), des retours dans la sphère publique, que met en lumière le phénomène dit des « portes tournantes » (*revolving doors*), existent. On en trouve plusieurs exemples, comme celui d'un ancien secrétaire d'État aux affaires européennes, négociateur de l'adhésion tchèque à l'UE puis très brièvement premier commissaire européen tchèque en 2004, converti en lobbyiste à la suite de son remplacement par le Premier ministre sortant (Vladimír Špidla). Il est élu, dix ans plus tard, eurodéputé sur la liste d'un nouveau parti politique. C'est également le cas d'un ancien diplomate tchèque doté d'une expérience approfondie des affaires européennes qui, ayant quitté la fonction publique en 2006 après avoir été chargé de mission à l'étranger, ne retrouve aucun poste lui convenant et se consacre au lobbying entre Prague et Bruxelles avant de réintégrer les services diplomatiques au moment du changement du gouvernement provoqué par les élections parlementaires de 2013.

En plus de représenter un avantage comparatif sur le marché, la forte insertion de ces lobbyistes dans la sphère publique, à travers les postes prestigieux qu'ils ont occupés, influence leur perspective sur le processus décisionnel : ainsi, la perception du député ou du décideur transparaît parfois dans les propos de ces lobbyistes, absente chez les autres. Commentant les attentes de ses clients, un ancien député polonais constate :

Ce qui est négatif pour les uns peut être positif pour d'autres. Si je parle du point de vue de mes clients, je dis que grâce à une coopération bien organisée, fructueuse avec les milieux politiques, on a réussi à changer quelque chose. Si l'on n'a pas réussi, je ne sais pas si je peux dire que c'est un exemple de mauvais fonctionnement du gouvernement ou du

Sejm – ça l'est peut-être seulement dans notre évaluation, cela ne profite pas à notre milieu, mais est positif pour un autre... c'est donc une question compliquée.

Entretien avec le fondateur d'une agence de communication,
ancien député et présentateur télévisé
(Varsovie, 22 janvier 2013).

S'agissant du rôle de ce groupe dans l'établissement des premières agences dans les années 1990 et début 2000, une légère différence distingue la Pologne de la République tchèque. Alors qu'en Pologne, les fondateurs des premières agences de lobbying dans les années 1990 sont plutôt issus des milieux proches de la politique, en République tchèque, l'on a directement affaire à d'anciens hommes et femmes politiques. Cette différence peut tenir en partie à la très forte instabilité de l'élite politique tchèque et à son fréquent renouvellement. Après les élections de 1990 et de 1992, une nouvelle élite particulièrement hétérogène se retrouve au Parlement fédéral et national en Tchécoslovaquie. Au cours de la décennie, de nombreux partis sont dissous, d'autres n'obtiennent plus de siège lors des élections parlementaires de 1996 ou 1998 ; en outre l'un des principaux partis, celui de Václav Klaus (ODS), perd une partie de son élite à la suite de l'affaire dénommée « attentat de Sarajevo » liée au financement du parti. D'anciens hommes et femmes politiques, ayant une expérience de quatre à huit ans dans ce milieu, se retrouvent donc hors du jeu politique mais dotés d'un capital politique et social considérable. C'est le cas, par exemple, d'une ancienne députée puis porte-parole du parti qui fonde une agence de lobbying. En Pologne, en revanche, l'élite politique ne s'est pas renouvelée aussi rapidement et si des partis politiques ont disparu ou ont été créés, les acteurs politiques pour l'essentiel demeurent.

Le plus souvent, cependant, ceux qui deviennent lobbyistes ne sont ni d'anciens députés ou hauts fonctionnaires ni des personnes sans expérience dans la sphère publique. Les cas les plus fréquents concernent ceux qui sont passés par des postes dans l'entourage des hommes ou femmes politiques, ou encore par des postes intermédiaires de l'administration.

2.2. LES ANCIENS DE L'ENTOURAGE POLITIQUE ET DE L'ADMINISTRATION

Des militants des organisations de jeunes des partis politiques et des assistants de députés, aux directeurs des départements ministériels et chefs de cabinets, en passant par ceux qui ont acquis quelques années d'expérience dans l'administration, les anciens acteurs d'un milieu politique au sens large peuvent souvent le quitter, conscients du capital accumulé et voyant dans le lobbying une opportunité de rentabiliser celui-ci. Dans certains cas, comme celui d'un jeune directeur de département au ministère de l'Environnement tchèque, le choix est tout de même contraint – en l'occurrence, la suppression subite de tout son département (entretien, Prague, 26 mars 2015).

Deux types de parcours se profilent à l'intérieur de ce groupe : d'un côté, les jeunes passés plutôt rapidement par une position qui les a familiarisés avec le fonctionnement des institutions politiques, mais qu'ils décident de quitter pour expérimenter autre chose ; et de l'autre côté, ceux qui ont effectué une partie notable de leur carrière dans la politique ou l'administration sans être élus et entrent dans une agence de lobbying souvent à la suite d'un remaniement gouvernemental. Une jeune lobbyiste tchèque, trentenaire, obtient son premier poste dans le lobbying après un stage à la Commission européenne :

Je n'ai pas voulu rester dans cette organisation (CE) parce que ça ne me parlait pas vraiment – je suis plutôt attirée par le secteur privé, à mes yeux, il a plus de côtés positifs que le secteur public et j'ai tendance à tolérer plus facilement ses côtés négatifs. Et je suis entrée dans une agence d'affaires publiques, parce que le style de travail dans l'agence me correspondant mieux.

Entretien avec la directrice du département PA
d'une agence internationale de PR et PA
(Prague, 15 mai 2014).

De même, un lobbyiste trentenaire polonais s'étant engagé dans un laboratoire d'idées de jeunes lié aux partis de droite s'est dit à la fin de ses études qu'il était encore trop tôt pour une carrière politique. En 2013, il a fondé sa propre agence après avoir travaillé dans deux autres :

Je suis arrivé au lobbying par hasard. J'avais en vue de commencer une activité politique. Mais j'ai changé d'avis. J'ai conclu que l'activité politique, c'était pour ceux qui avaient déjà de l'expérience – dans le secteur public, dans le business, dans le secteur associatif – en Pologne trop de

jeunes entrent en politique pas forcément pour le bien du pays. Et pendant cette période, une agence de lobbying m'a fait une offre.

Entretien avec un jeune lobbyiste fondateur de sa propre agence (Varsovie, 9 décembre 2014).

Bien qu'ils décident de ne pas suivre la voie d'une carrière dans la sphère publique, la politique exerce une attraction sur eux. Interrogée sur la possibilité d'entrer en politique, la jeune lobbyiste tchèque est loin de récuser la perspective :

Never say never. Certains éléments du travail d'une femme politique me tenteraient, mais pour l'instant ils ne m'attirent pas assez pour que je change ma carrière professionnelle. Mais je sais que d'ici quelques années, il faudra que je décide où je veux avancer – vers le niveau régional des *public affairs* ou, bien sûr, il y a cette possibilité de passer de l'autre côté de l'étang et devenir une cible du lobbying...

Op. cit. (Prague, 15 mai 2014).

Un intérêt prononcé pour la politique qui se manifeste chez tous les lobbyistes interviewés se traduit également dans leurs projets personnels. L'option d'un poste directement au sein d'une entreprise est d'habitude citée en dernier ou passée sous silence parmi les projets d'avenir, alors que l'entrée en politique n'est jamais exclue. En effet, un des cas d'allers retours réussis entre la sphère publique et privée suit la logique suivante : fraîchement quarantenaire, un lobbyiste tchèque précédemment engagé dans l'organisation de la jeunesse sociale-démocrate trouve sa place dans une agence de relations publiques (RP)¹⁹ réalisant entre autres des campagnes électorales pour ce parti ; il intègre l'appareil du parti social-démocrate lorsque celui-ci arrive au pouvoir à l'occasion des élections parlementaires de 2013.

D'autres, ceux que l'on pourrait rassembler dans un second sous-groupe, commencent une activité de lobbying après de longues années de carrière dans la sphère publique. Leur vie professionnelle est forte-

19. De manière générale, à peu près la moitié de ceux qui arrivent au lobbying des RP, du conseil juridique ou des médias ont une expérience des milieux politiques. Les autres viennent sans expérience particulière de la sphère publique (et il est très rare qu'un lobbyiste venant des RP, du conseil juridique ou des médias soit précédemment passé par l'administration). Il semblerait donc qu'il y a dans les deux pays une interconnexion entre les services de communication, certaines agences de RP ou de conseil, et le milieu politique, qui se manifeste également par des parcours hybrides des personnels de ces agences.

ment liée à celle-ci et, de ce fait, ils en connaissent et partagent les codes et les valeurs. Leur identification au métier de lobbyiste reste donc relativement plus faible que celle des lobbyistes du premier sous-groupe. Quand ils décrivent leurs parcours, ils mobilisent souvent la valeur symbolique de leur position antérieure. C'est ce qu'illustre le discours, par exemple, d'un directeur du département d'AP d'une agence de relations et affaires publiques pragoise. Ce dernier, quarantenaire, s'efforce d'évoquer son activité actuelle comme le prolongement logique de la période la plus prestigieuse de son parcours, les dix années de travail dans le bureau du président Václav Havel. Interrogé sur la définition de son travail, il répond :

C'est la même chose que ce que je faisais dans le bureau du président Havel, sauf que cette fois-ci, c'est pour le secteur privé – organisation d'événements, communication avec les médias, recherche d'alliés, etc.

Entretien avec un directeur du département des AP
(Prague, 27 septembre 2011).

Comme beaucoup d'autres, il est arrivé au lobbying par hasard : en sa qualité de président d'une communauté confessionnelle, il est remplacé après des élections anticipées provoquées par ses adversaires, ce qui mena à son discrédit :

J'avais été très médiatisé, donc on ne voulait m'accepter nulle part dans la fonction publique. C'est la seule offre intéressante que j'ai eue, donc... je suis ici.

(*Idem*).

Dans leur discours sur le lobbying, les membres de ce groupe manifestent une identification à leur activité relativement faible, alors que celle à la sphère publique demeure perceptible, ce qui traduit une certaine dépendance à cette sphère. Leur distance par rapport au lobbying s'illustre également dans leur mobilité très limitée sur le marché du travail du lobbying, c'est-à-dire le faible nombre de postes de lobbying qu'ils ont occupés. Dans l'analyse de ces parcours, l'on cherche à voir dans quelle mesure, après un premier poste de lobbyiste auquel ils accèdent souvent par hasard, ils cherchent à évoluer sur le même marché de travail et changent d'agence, fondent leur propre agence ou deviennent lobbyistes au sein d'une entreprise ou une association. Les résultats montrent une très faible insertion sur le marché. En effet, parmi les personnes qui viennent de la sphère publique (y compris les

anciens députés), presque deux tiers (62 %) occupent leur premier poste dans le lobbying, plus de deux fois plus que parmi ceux qui ne sont pas passés par la sphère publique (25 %). Ceci n'est pourtant pas dû à la courte durée de leur carrière de lobbyiste – deux tiers d'entre eux exercent le métier de lobbyiste depuis plus de huit ans²⁰.

Enfin, si une petite partie de ces personnes (13 %) ont pu cumuler les deux types d'expérience de la sphère publique, dans le milieu politique et dans l'administration, les trois quarts de ces lobbyistes sont passés par la politique plutôt que par l'administration. À cet égard, une différence très significative apparaît entre les deux pays, la proportion de ceux qui entrent dans le lobbying avec une expérience dans l'administration étant quatre fois plus élevée en Pologne qu'en République tchèque (22 et 6 %), alors que la proportion de ceux qui viennent de l'entourage politique apparaît presque la même dans les deux cas (41 et 39 %). Cette divergence dans la composition des populations de l'échantillon pourrait s'expliquer par des degrés différents de fluctuation et de politisation dans l'administration – une politisation élevée combinée à un fort taux de fluctuation créant des conditions où les fonctionnaires peuvent souvent se retrouver en recherche d'activité en dehors du secteur public tout en disposant de liens aux partis politiques.

L'écart entre la proportion de ceux qui arrivent de la politique et de ceux issus de l'administration en Pologne et en République tchèque s'explique par une plus forte proportion, en République tchèque, des lobbyistes du troisième type (ceux n'ayant aucune expérience dans la sphère publique). L'on voit ici que si un passage par la sphère publique reste plus fréquent et même systématiquement mentionné par les interviewés comme une condition dans la sélection des candidats pour un poste de consultant senior, il existe des lobbyistes qui n'ont jamais travaillé dans la sphère publique. Leurs parcours témoignent toutefois d'un intérêt pour la politique.

20. Ce constat apporte une précision sur la tendance générale d'occuper un poste plus longtemps qu'à Bruxelles ou Londres. Selon le directeur régional des AP dans une agence internationale qui avait travaillé sur ces marchés également, les consultants tchèques resteraient sur leur poste pendant 7 ans en moyenne, contre 2-3 ans pour les consultants à Londres (Entretien avec le directeur régional des AP d'une agence de communication multinationale [Prague, 20 mai 2014]).

2.3. LES LOBBYISTES SANS EXPÉRIENCE PUBLIQUE

Venant principalement des relations publiques, du conseil juridique et des médias, une partie d'entre eux fonde, dès les années 1990, les filières tchèques et polonaises des grandes agences multinationales, d'autres décident de développer leur propre agence. Le contexte des marchés des relations publiques saturés où les prix des prestations seraient même en train de baisser, rend les affaires publiques attractives car elles permettent de faire payer plus au client à des frais moins élevés (Entretien avec le directeur régional des AP d'une agence de communication multinationale [Prague, 20 mai 2014]). Enfin, d'autres lobbyistes arrivent dans une agence sur un poste junior sans expérience préalable afin de gagner des compétences, élargir leurs réseaux, pour pouvoir ensuite les rentabiliser ailleurs.

La particularité des spécialistes des relations publiques et du droit par rapport aux lobbyistes des deux groupes précédents tient au fait qu'ils disposent déjà d'un statut professionnel leur permettant d'accompagner leurs clients dans des activités politiques sans devoir s'exposer sous le statut du lobbyiste. Leur identification au métier reste, pour ces raisons, relativement faible et ils prennent souvent de manière proactive leurs distances par rapport au « vrai lobbying », celui qui consisterait notamment à rencontrer les décideurs et les convaincre d'une position. Ainsi, dans le récit de leur travail, mettent-ils plus l'accent sur la défense des intérêts au sens large (Salisbury, 1991) que sur les contacts directs avec les décideurs. Pour décrire son travail, un directeur du département des affaires publiques donne l'exemple d'un projet qui consistait entre autres à organiser une fête pour la journée de l'enfant du 1er juin sur une décharge de déchets appartenant à un client désireux de l'agrandir et d'obtenir pour cela le soutien des autorités locales. Il délimite ensuite son travail de façon suivante :

Nous faisons beaucoup de communication au sens large – on s'intéresse aux médias, à la création de jeux pour le client, on fait des publications de présentation pour le client, on ne se contente pas de prendre la mallette et d'aller voir quelqu'un pour lui dire « regardez, voici la position de notre client, vous devriez y réfléchir ». Nous ne sommes pas payés pour faire du lobbying classique du genre « il y a un projet de loi au parlement, arrêtez-le ».

Entretien avec le directeur du département AP d'une agence RP et AP (Prague, 27 septembre 2011).

Les juristes, pour leur part, mettent l'accent sur l'expertise légale qu'ils offrent au client. L'un d'eux, partenaire dans un cabinet, ne voulait pas devenir avocat après ses études de droit et s'est dirigé vers le conseil fiscal, puis est devenu conseiller juridique au sein d'une des plus grandes sociétés de conseil multinationales. Aujourd'hui, il exerce dans un cabinet d'avocats rattaché à l'une de ces sociétés :

Nous, si nous communiquons avec les ministères, ce n'est pas au niveau décisionnel mais à celui de l'expertise, ce qui veut dire échanger entre nous différents projets de loi, des projets d'amendement, etc., (...) Bien souvent, le ministère ou l'autorité en question, a besoin... que vous les aidiez en leur soumettant un projet. Ça n'est pas nécessairement dans l'intérêt du client d'influencer le processus, mais il veut que la loi soit enfin adoptée et il va profiter de ce manque d'expertise qu'il y a au ministère...

Entretien avec le partenaire d'un cabinet d'avocats
(Prague, 4 octobre 2011).

Dans les deux cas, ces spécialistes des relations publiques ou du conseil juridique mettent l'accent sur des pratiques qui dépassent la représentation d'intérêts étroite et, par là même, prennent leurs distances par rapport à un métier dont le statut n'égale pas celui que leur assure leur ancrage professionnel premier. Ces prises de distance s'expriment différemment selon le métier associé : tandis que les juristes insistent sur l'expertise légale indispensable à la préparation des projets de loi ou d'amendement, les spécialistes des relations publiques mettent en avant un travail créatif – l'organisation d'événements ou la préparation de publications pour améliorer l'image d'une entreprise qui veut ensuite approcher les pouvoirs publics.

Nonobstant leurs distances, ces lobbyistes façonnent par leurs bagages professionnels la « carrière de l'occupation²¹ », tant pour ce qui est de la terminologie utilisée pour nommer les pratiques que de ces pratiques elles-mêmes, ainsi que des critères de sélection des candidats lors des recrutements.

Pour ce qui est de la terminologie utilisée pour décrire le travail, l'influence du vocabulaire des relations publiques ne saurait être sous-estimée – le « public cible » (les décideurs sont conçus comme un

21. Selon Hughes, « les changements de l'organisation interne de l'occupation et de sa place dans la division du travail sur laquelle la société même repose » (HUGHES, 1958, p. 9).

public cible spécifique), « l'argumentaire », « communiquer » pour désigner le noyau des activités d'influence, « préparer des entrées », « message », « brain » pour « brainstorming » qui désigne le processus de la recherche d'un accord avec le client sur l'articulation de ses positions et arguments, ne représentent que quelques-uns des termes utilisés, mais qui ne font pas partie du vocabulaire des autres lobbyistes. La dénomination des statuts, elle aussi, fait écho au monde des relations publiques : consultant junior, consultant senior, account executive ou account manager.

L'univers des relations publiques sert ainsi d'appui et de référence pour toute une partie du marché de lobbying. La perspective de ces lobbyistes sur le développement des affaires publiques en tant qu'activité commerciale est également influencée par l'expérience des RP. Certains expliquent ainsi l'état des affaires publiques en Pologne et en République tchèque en se référant au développement des relations publiques. Notons à cet égard que la création de l'association professionnelle des AP tchèque, elle aussi, s'est faite à l'image de l'association d'agences des relations publiques.

Il y a dix ans, c'était mal vu aussi d'être dans les relations publiques. Ensuite, ça a évolué, notamment en raison des exigences de transparence et de règles dans la discipline. Je pense que la même chose va arriver aux affaires publiques.

Entretien avec le consultant senior d'une agence d'AP, ancien directeur de départements des RP dans plusieurs agences (Prague, 16 mai 2011).

Au niveau des critères de recrutement, la perspective des agences de relations publiques met l'accent sur le besoin de « rendre le client heureux ». Si aux yeux des lobbyistes du second groupe, une expérience dans la sphère publique reste indispensable²², pour les professionnels des agences d'affaires publiques, la question décisive semble

22. En effet, interrogés sur les qualités et compétences nécessaires pour exercer ce travail, la majorité des lobbyistes des deux premiers groupes citent l'expérience dans la sphère publique, comme un des lobbyistes polonais les mieux établis sur le marché : « L'autre jour, j'animais un séminaire sur le lobbying et un jeune est venu à la pause me demander comment on devenait lobbyiste – je pense qu'on ne peut pas entrer dans ce métier comme ça, de la rue, on doit déjà connaître le milieu » (Entretien avec le cofondateur et directeur d'une agence de lobbying, également représentant d'une organisation patronale, Varsovie, 29 novembre 2012).

plutôt être la suivante : « Est-ce que je pourrais raisonnablement mettre cette personne devant un client régional important ? » (Entretien avec le directeur régional pour les AP d'une agence de communication multinationale [Prague, 20 mai 2014]). Ce directeur qui a tour à tour dirigé une agence tchèque de relations publiques et mené des activités d'affaires publiques au niveau de la région, dit n'avoir jamais embauché quelqu'un d'âge de plus de quarante ans, même avec de très bons réseaux dans le milieu politique. Selon lui, ces personnes n'avaient pas le bon « savoir-être internationalisé », ne parlaient pas bien l'anglais et le client « se mettrait juste à rire » (*Idem*) si on lui présentait de tels partenaires. Pour lui, un savoir-être du milieu des affaires de niveau international primait sur tous les autres critères de sélection.

Même s'ils n'ont pas d'expérience concrète dans la sphère publique, ces lobbyistes eux aussi montrent un intérêt pour la politique. S'ils ne prévoient pas nécessairement d'entrer dans un parti politique, ils ne repoussent pas l'éventualité d'un travail dans la sphère publique en tant que telle. Ainsi, le conseiller juridique précise :

Je peux m'imaginer travailler dans la fonction publique. Je connais l'exemple d'un collègue, partenaire dans une des quatre grandes sociétés de conseil, qui est devenu secrétaire d'État et il dit "eh bien que faire d'autre si l'administration est dans l'état que tu décris" [...] Alors ça, je peux l'imaginer – servir l'État, pas seulement dans un cadre bénévole [il siège dans le conseil de gestion d'une ONG qui promeut l'intégrité dans le secteur public] mais dans le cadre d'une fonction payée, qui même sur ces postes-là n'a pas le même niveau de rémunération que dans le privé.

Entretien avec le partenaire d'un cabinet d'avocats
(Prague, 4 octobre 2011).

Gérer les attentes des clients en même temps que la dépendance par rapport aux acteurs publics est ici une préoccupation pragmatique liée au travail quotidien. Celle-ci pousse toutefois les lobbyistes à délimiter et définir le contenu de leur travail, et par là, à construire une certaine autonomie par rapport à leurs interlocuteurs, dans le contexte d'un marché du travail très restreint et très peu institutionnalisé.

3. CONSTRUIRE L'AUTONOMIE POUR GÉRER LA DÉPENDANCE ?

LE RAPPORT DES LOBBYISTES AUX ACTEURS PUBLICS

La place de la sphère publique dans les parcours ainsi que la manière dont les lobbyistes interviewés parlent de leur travail, font ressortir trois caractéristiques de leur rapport à la politique : la proximité, l'attraction et la dépendance. Il s'agit donc d'abord d'une proximité sociologique à l'égard des acteurs du champ politique, mais également d'une proximité des perspectives qu'ont les lobbyistes sur le processus politique leur permettant d'identifier les intérêts des clients et de les articuler dans un contexte plus large. Ensuite, l'intérêt de la plupart des lobbyistes pour la politique va jusqu'à influencer leurs projets professionnels – ceux étant passés par la sphère publique font preuve dans leurs parcours d'un effort de « rester près de la politique » et ceux sans expérience l'envisagent comme une possibilité à l'avenir. Enfin, la relation que les lobbyistes entretiennent avec la sphère publique est marquée par une triple dépendance : celle qui concerne leurs perspectives de carrière, mais aussi une dépendance symbolique et pragmatique, puisque les résultats de leur travail et donc la satisfaction du client découlent des décisions publiques²³.

3.1. QUAND LA DIFFICULTÉ DE « FAIRE CARRIÈRE »

ALIMENTE LA DÉPENDANCE

La dépendance en termes de perspective professionnelle ne se limite pas uniquement à une question d'attraction et donc de projection de soi dans la sphère publique, elle est également due à une faible mobilité tant verticale qu'horizontale sur le marché, et à une très faible possibilité de spécialisation. Quant à la mobilité verticale, elle s'avère très limitée du fait des faibles effectifs des agences qui offrent les services de lobbying. Dans le cas plus spécifique des agences de relations publiques, le directeur de l'agence s'occupe souvent lui-même des activités de lobbying, assisté éventuellement par un responsable d'affaires publiques.

23. La dépendance par rapport au client mériterait un développement à part, car il ne s'agit pas du même type de dépendance – aucun lobbyiste de l'échantillon n'est passé dans son parcours professionnel par une entreprise du type de celles pour lesquelles il travaille. Certains ont occupé des postes de lobbyistes en interne dans une entreprise, ce passage s'inscrivant toutefois déjà dans leur carrière de lobbyiste dans le contexte de postes similaires dans d'autres entreprises ou associations sectorielles. Interrogés sur l'exemple d'un tel parcours, les lobbyistes interviewés affirment n'en connaître aucun.

Là où l'équipe compte plusieurs personnes, la division entre les postes de juniors qui sont chargés d'un travail d'arrière-fond, de recherche d'informations et de préparation des dossiers, et ceux des seniors qui centralisent le contact avec les clients et les autorités, s'avère quasi imperméable. À l'intérieur de ces deux groupes, la mobilité est également très restreinte :

Je connais bien deux agences, tous les gens restent sur leurs postes depuis que je les connais, c'est un domaine très conservateur. Moi, dans 5 ans, je serai toujours sur le même poste dans notre agence.

Entretien avec le consultant senior d'une agence d'AP
(Prague, 16 mai 2011).

Du fait de la petite taille des marchés, il n'existe pas de vraie spécialisation par secteur de politique publique entre les agences qui correspondrait à une segmentation « organique » (Champy, 2009, p. 131). Le degré de spécialisation tient uniquement à l'histoire des contrats réalisés par le lobbyiste et à ses expériences antérieures. Au sein d'une agence, certaines personnes sont identifiées comme expertes dans des domaines précis (les réglementations dans le secteur médical – à l'instar d'une jeune lobbyiste polonaise ayant travaillé pour le Fond national de la santé polonais –, l'industrie militaire, l'industrie énergétique ou le secteur des TIC), mais les agences en tant que telles ne sont pas spécialisées dans un domaine.

À la question de savoir s'il est possible de « faire carrière » aujourd'hui dans le lobbying en Pologne ou en République tchèque²⁴, la plupart des lobbyistes interviewés répondent négativement, à moins que l'activité puisse s'étendre au niveau de l'UE ou que la personne exerce à l'intérieur d'une entreprise multinationale où elle pourrait par la suite gravir les échelons. La différence entre les tailles des deux pays, qui joue bien évidemment sur celles des marchés du travail, explique que les entreprises comptent plus de postes de lobbyistes en interne dans les entreprises à Varsovie qu'à Prague, les multinationales choisissant le plus souvent la capitale polonaise comme centre d'opérations régionales. Toutefois, selon plusieurs lobbyistes des deux pays, le nombre de ces

24. « Faire carrière » supposant la possibilité de s'appuyer sur un statut professionnel reconnu et de bénéficier d'une mobilité professionnelle suffisamment riche qui remplisse un parcours professionnel ascendant de plusieurs décennies de la vie active.

postes ainsi que la demande de la part des entreprises multinationales se seraient réduits après l'adoption d'une grande partie de la législation européenne liée à l'adhésion à l'UE et le remplacement des managers expatriés, habitués à sous-traiter ce type de service aux agences, par des managers locaux, réticents à assigner des budgets au lobbying.

3.2 LA DÉPENDANCE SYMBOLIQUE ET PRAGMATIQUE :

FREINS OU STIMULI POUR LA CONSTRUCTION DE L'AUTONOMIE ?

Étant donné la place qu'occupe la sphère publique dans leurs parcours mais aussi parce qu'ils agissent dans un espace politique et public, les lobbyistes intègrent les valeurs, notions et règles de celui-ci dans leur travail. Ils peuvent ainsi adopter une perspective large sur le processus politique, prévoir son déroulement, trouver des fenêtres d'entrée et inscrire le dossier du client dans des enjeux plus larges en répondant aux divers intérêts des décideurs. Après tout, cette proximité symbolique de la sphère publique représente un argument de vente auprès du client²⁵. Leur manière d'agir sur le processus politique délimite le champ des significations sur lesquelles ils peuvent s'appuyer dans la définition de leur travail, notamment lorsqu'il faut la formaliser en public. Ils doivent alors mobiliser le langage légitime de l'espace public – parler de la représentation équilibrée de tous les intérêts, du contact nécessaire des députés avec leurs électeurs, de la nécessité de l'expertise pour une législation de qualité, jusqu'à évoquer une passion pour la démocratie directe. Ils dépendent donc fortement de la sphère publique au niveau symbolique, sans pour autant être reconnus comme ses membres. Cet écart en termes de prestige social et de légitimité publique entre les lobbyistes et les acteurs publics semble toutefois encourager des tentatives de construction d'une autonomie professionnelle en même temps qu'il la contraint.

De manière symptomatique, ce sont précisément ceux qui sont passés par la sphère publique et donc les plus familiers de son champ de significations, qui se montrent les plus sensibles à cet écart symbolique. Ils sont pour cela les plus susceptibles de s'engager dans une entreprise de recherche de reconnaissance publique en défendant le lobbying dans les médias, des séminaires ou conférences. Ainsi, parmi ceux que

25. Sur le sujet de la ressemblance multiple, à la fois au client et aux décideurs selon la situation et le jeu de rôles que cela implique, voir Maresca (1983).

l'on pourrait identifier comme porte-parole du lobbying dans leurs pays respectifs, 14 sur 15 sont passés par la sphère publique. Le parcours de l'un des fondateurs de l'association professionnelle tchèque, APAA, illustre ce lien à première vue paradoxal entre la défense du lobbying et la proximité de la sphère publique : après un stage de trois ans auprès d'un député, un doctorat en science politique et une tentative de trouver un poste à l'université, il travaille dans un think tank de relations internationales, puis en tant que conseiller auprès des régions. Il obtient une bourse gouvernementale pour étudier à l'ENA, mais à son retour de Paris, on ne lui propose aucune position satisfaisante dans l'administration tchèque, contrairement aux conditions de ce programme destiné à former une élite de la fonction publique. Dans l'entretien réalisé un an avant que soit fondée l'APAA, il fait preuve de distance par rapport à son poste dont il relativise la place dans ses projets professionnels, tout en soulignant les risques que son actuel travail pourrait présenter s'il voulait intégrer la fonction publique. Interrogé sur son entrée dans le lobbying, il précise :

Je voulais essayer de travailler dans le business, ce que je n'avais jamais fait avant, regarder les choses un peu autrement, mais rester près de la politique. Cette position me convenait donc. En revanche, l'aspect négatif, ce qui me gênait, c'était la mauvaise réputation du lobbyiste. Mon prédécesseur sur ce poste est passé à la politique ; ses opposants et les médias l'ont pas mal attaqué sur ce point... ils utilisaient le fait qu'il était lobbyiste (...) voyant ça, je me suis dit que si jamais je voulais faire autre chose, ce serait difficile de s'en défaire...

Entretien avec le directeur d'une agence de lobbying
(Prague, 2 mai 2011).

S'agissant de ses projets professionnels, une entrée dans la fonction publique reste pour lui une perspective attractive :

J'ai commencé à faire ce travail pour essayer. Pour l'instant, il me convient, mais je ne dis pas que je le ferai indéfiniment. Retourner à la sphère académique ou associative, c'est moins probable, mais cette troisième option, la fonction publique, la sphère publique, ce n'est pas exclu... Je pense que s'il y avait une offre dans ce sens, je la considérerais, je ne dis pas tout de suite, mais je pense qu'un poste de gestion dans la fonction publique me plairait bien.

(*Idem*).

La dépendance par rapport à la sphère publique se manifeste également à travers des aspects pragmatiques. Le « succès », dont l'appréhension reste en soi très floue, relève dans une très grande mesure d'arrangements informels dont la fragilité due aux aléas de la vie politique – changements de gouvernement, lignes directrices partisans, accords au sein d'une coalition ou autres – peut mettre le lobbyiste en difficulté face au client. Négocier l'évaluation de son travail par le client s'avère l'une des principales préoccupations du travail quotidien d'un lobbyiste²⁶. C'est bien pour cela que, selon la plupart des lobbyistes interviewés, le développement et le maintien des réseaux constituent une part cruciale du travail et que les moments de changement de gouvernement sont appréhendés, d'autant plus que la proximité des milieux politiques dépend souvent des liens à un parti politique en particulier²⁷.

Pour gérer cette dépendance, plusieurs stratégies sont mises en œuvre : certaines agences s'efforcent d'embaucher des personnes avec des affiliations politiques opposées à celles principalement attribuées à l'agence. Sur ce point, l'on peut citer l'exemple d'une agence pragoise fondée par un proche du parti social-démocrate qui a recruté des personnes liées au Parti civique démocrate (ODS), à l'opposé de l'échiquier politique. Une autre stratégie consiste à négocier avec le client la part de sa responsabilité dans les résultats de l'activité sur un dossier concret. Des pratiques se mettent en place pour rendre des comptes au client en continu – chaque communication, chaque rendez-vous pris pour le client est noté dans un compte rendu envoyé au client qui accompagne parfois le lobbyiste aux rendez-vous²⁸. Enfin, une part très importante de la négociation de la responsabilité du lobbyiste par rapport aux résultats a lieu lors de l'établissement des conditions contractuelles spécifiant la rémunération du travail : il est bien précisé que le prix du service correspond à celui du travail et n'est pas assujéti à l'accomplissement

26. Voir Kersh (2002) pour un constat similaire sur les lobbyistes professionnels à Washington.

27. À cet égard, les cas tchèque et polonais ne diffèrent pas de ce que constatent les travaux sur les lobbyistes américains qui observent que « les lobbyistes et juristes importants sont souvent identifiés avec un parti politique ou une administration présidentielle en particulier » (HEINZ *et al.*, 1993, pp. 79-80).

28. Rogan Kersh décrit de manière très parlante les prises de rendez-vous avec des décideurs inutilement haut placés pour le dossier en question, seulement pour satisfaire le client (« *show-horse meetings* ») (KERSH, 2002, p. 235).

de l'objectif du client. Certains lobbyistes s'opposent ainsi à une rémunération liée au « succès », c'est-à-dire une « prime succès » (success fee) que le client ne débourse que si son objectif est atteint.

Ces stratégies de gestion de la dépendance pragmatique semblent elles aussi avoir pour effet secondaire une construction de l'autonomie – les lobbyistes tentent de dissocier la valeur de leur travail des décisions publiques dans la définition formelle de leur travail, qui doit par la suite restreindre les attentes légitimes des clients.

CONCLUSION

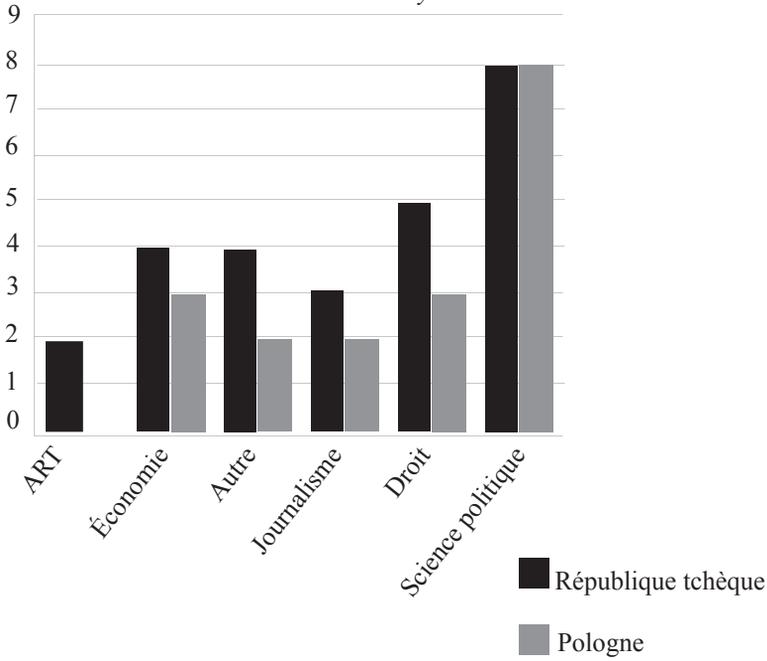
Dans le contexte de l'implication croissante des acteurs privés dans la prise de décision publique, dans la création ainsi que la mise en œuvre de politiques, cette étude a cherché à appréhender la situation des lobbyistes professionnels tchèques et polonais *dans et par rapport* au champ politique. Les différences entre les pays comparés concernent tout d'abord la taille des marchés dans ce domaine, liée à celle des pays ; elles portent également sur la proportion des trois types de lobbyistes identifiés dans l'échantillon selon leur expérience dans la sphère publique. La différence formelle perçue au départ comme l'une des principales, à savoir l'existence d'une régulation par la loi du lobbying en Pologne et son absence en République tchèque, semble n'avoir *in fine* qu'un impact très modeste – plutôt que de changer les pratiques ou le profil des lobbyistes dans l'échantillon, elle fournit un critère de segmentation agonistique, certains désignant ceux qui ne figurent pas dans le registre comme illégitimes.

Pour ce qui est des comparaisons avec la littérature sur les lobbyistes dans d'autres pays, nos observations corroborent les descriptions que l'on trouve dans les travaux consacrés aux contextes américain ou bruxellois : tant sur la manière dont ses propres acteurs envisagent le lobbying (non comme une « vocation » mais plutôt comme un « entre-deux » [Michon, 2005]), que sur les activités qui le composent (au-delà des activités d'influence sur les décideurs, la définition des intérêts du client, le monitoring, le réseautage, la reddition de comptes au client, la négociation avec de potentiels alliés du client [Kersh, 2002 ; Salisbury, 1991 ; Thomas & Boyer, 2001]) ou, enfin, sur la question au cœur de l'article, celle de la proximité sociologique des lobbyistes de la sphère

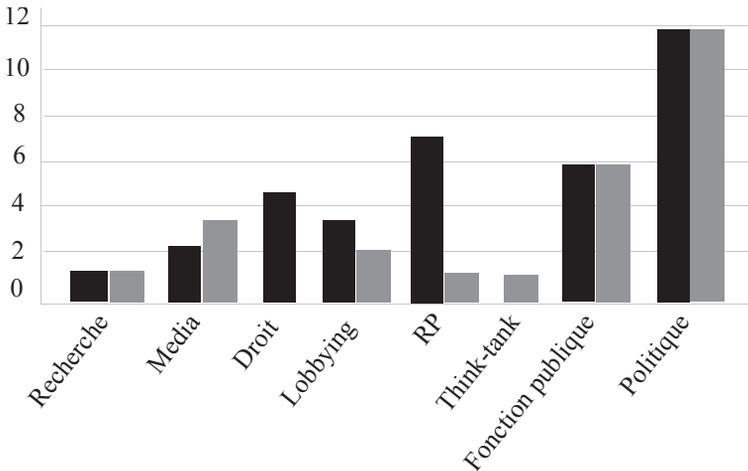
publique et leur appartenance au champ politique (Courty & Michel, 2012). Au-delà de ces similitudes, la comparaison avec d'autres pays met en évidence certaines distinctions ; lesquelles portent notamment sur des éléments de parcours individuels et la place qu'y occupe le lobbying. Premièrement, à la différence de Bruxelles, il ne semble pas vraiment possible de « faire carrière » dans le lobbying à Prague, pas plus qu'à Varsovie. La mobilité sur les marchés du travail s'y révèle particulièrement faible dans ce domaine, les personnes demeurant souvent sur un même poste pendant plus de huit ans, certaines n'ayant pas changé de poste depuis quinze ans. Ensuite, le passage par le lobbying n'est pas vu, à la différence de Bruxelles, comme une porte d'entrée possible dans l'administration ou dans la politique. Au contraire, à cause du statut ambigu du métier, il peut y constituer un obstacle. De la même façon, la mobilisation professionnelle que l'on peut observer à Bruxelles tant au niveau de l'activité des associations professionnelles qu'au niveau de l'offre des formations au lobbying ne connaît pas d'équivalent à Prague ou Varsovie.

En définitive, les analyses des parcours des lobbyistes selon le critère de leur expérience dans la sphère publique indiquent une forte inscription de la majorité d'entre eux dans le champ politique, concrétisée par un passage plus ou moins long par la sphère publique, dans l'entourage politique ou dans l'administration, par une connaissance de ses règles et une maîtrise de ses codes et d'un savoir-être. Si la proximité du travail des lobbyistes de la politique se traduit également par une dépendance, symbolique et pragmatique, à l'égard de celle-ci, il serait erroné de n'y voir qu'un obstacle à la construction d'une autonomie professionnelle. À la question de départ portant sur l'appartenance des lobbyistes professionnels au champ politique, ces observations apportent ainsi une réponse nuancée – la construction de l'autonomie, plutôt que de mener à une distanciation par rapport au champ politique dans un espace intermédiaire entre la sphère publique et privée, s'inscrit dans le prolongement des pratiques de gestion de la dépendance par rapport à la sphère publique, avec les ressources symboliques du champ politique, cette dépendance étant elle-même pour une grande partie due à l'appartenance au champ politique.

Annexes²⁹
 Graphique n°1
 Formation des lobbyistes recensés

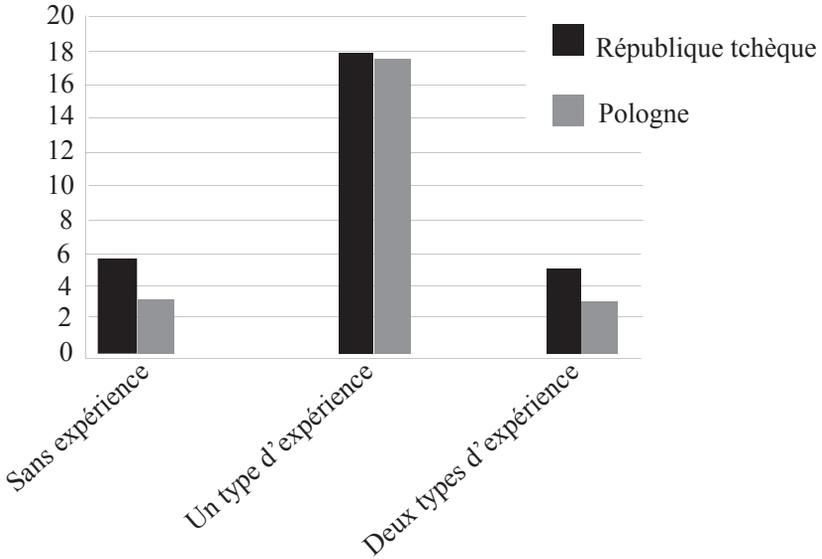


Graphique n°2
 Domaines d'où les lobbyistes entrent sur leur premier poste

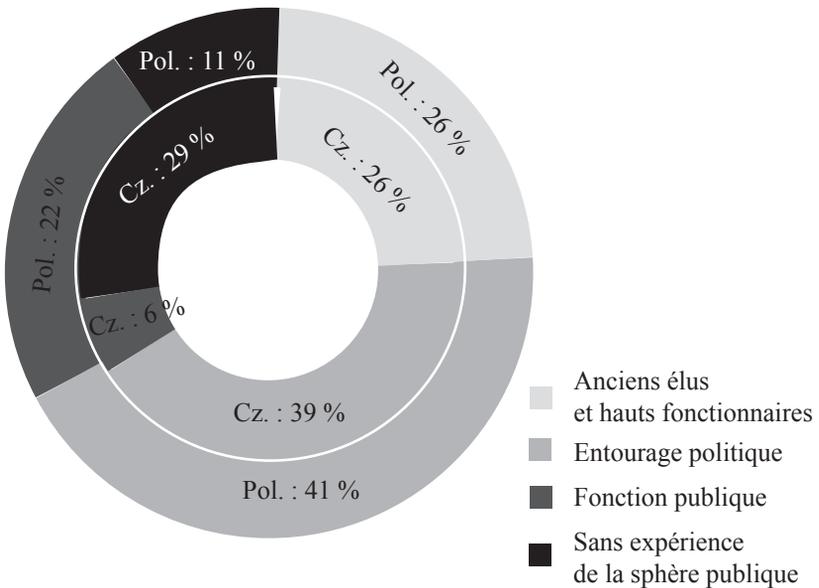


29. Les graphiques qui suivent ont été élaborés à partir de données rassemblées par l'auteur. Les cas où la valeur est inconnue ont été éliminés.

*Graphique n°3
Présence d'une expérience professionnelle dans la sphère publique*



*Graphique n°4
Proportions des groupes de lobbyistes
selon leur expérience dans la sphère publique*



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BALME Richard, CHABANET Didier & WRIGHT Vincent (2002), *L'action collective en Europe*, Paris : Presses de Sciences Po.
- BAUMGARTNER Frank R. *et al.* (2009), *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*, Chicago; London: University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER Frank R. & LEECH Beth L. (1998), *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- BYRD Robert C. (1991), *The Senate, 1789-1989, V. 2: Addresses on the History of the United States Senate*, Wendy Wolff, ed., Washington: Senate Historical Office.
- CBOS (2013), « Konflikty interesów i lobbying – dylematy polityków » (Conflits d'intérêt et lobbying – les dilemmes des hommes politiques), Fundacja Centrum badania opinii społecznej ; http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_122_13.PDF.
- CBOS (2010), « Opinia publiczna o korupcji i lobbyngu w Polsce » (L'opinion publique sur la corruption et le lobbying en Pologne), Fundacja Centrum badania opinii społecznej ; http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.
- CHAMPY Florent (2009), *La Sociologie des Professions*, 1^{ère} éd., Paris : Presses Universitaires de France.
- CIANCIARA Agnieszka K. (2012), *Polski lobbying gospodarczy w Unii Europejskiej 2004-2010: perspektywa neoinstytucjonalna* (Le lobbying économique polonais au sein de l'Union européenne : perspective néo-institutionnelle), Warszawa : Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- COEN David (2007), “Empirical and theoretical studies in EU lobbying,” *Journal of European Public Policy*, Vol.14, n°3, pp. 333-345.
- COEN David & RICHARDSON Jeremy (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford: Oxford University Press.
- COURTY Guillaume (2006), *Les groupes d'intérêt*, Paris : La Découverte.
- COURTY Guillaume & MICHEL Hélène (2012), « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocratie », in Didier Georgakakis (ed.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris : Economica, pp. 213-240.

- CVVM Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. (2013a), « Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí - březen 2013 » (Point de vue sur l'étendue et le niveau de corruption chez les acteurs publics et les institutions – mars 2013) ; http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7001/f3/po130425.pdf.
- CVVM Sociologický ústav AV ČR, v.v.i. (2013b), « Vliv na politické rozhodování - březen 2013 » (L'influence sur la décision politique), disponible sur : http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7008/f3/pd130509.pdf.
- CZUB Jarosław Filip (2012), *Lobbying grup biznesu w Unii Europejskiej* (Le lobbying des groupes d'affaires d'Union européenne), Warszawa : Wydawnictwo Poltext.
- DAKOWSKA Dorota (2007), « Des experts en démocratisation face aux changements révolutionnaires : le cas des fondations politiques allemandes », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n° 1, pp. 5-28.
- DAKOWSKA Dorota (2014), *Le pouvoir des fondations : Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes : PU Rennes.
- DESZCZYŃSKI Przemysław (2005), « Rozwój lobbingu w Polsce » (Le développement du lobbying en Pologne), *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, LXVII(4), pp. 207-221.
- GILLEN Paul W. & CHERINGTON Ralph L. (1962), *The Business Representative in Washington: A Report on the Round-Table Discussions of Nineteen Washington Representatives on Their Job as They See It*, Washington: Brookings Institution.
- GUERIN LAVIGNOTTE Elodie (2002), « Les experts de l'Europe au "local". Critères d'identification et de différenciation sur un marché de l'expertise locale en pleine mutation », in Didier Georgakakis, ed., *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg.
- HALL Rodney Bruce & BIERSTEKER Thomas J. (2002), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HEINZ John P. et al. (1993), *The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- HÉRITIER Adrienne (2002), "New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?," *Reihe Politikwissenschaft*, Wien : Institut für Höhere Studien (IHS).
- HUGHES Everett Cherrington (1958), *Men and their work*, Westport, Conn.: Free Press.

- JASIECKI Krzysztof (2002), *Elita biznesu w Polsce: drugie narodziny kapitalizmu* (L'élite économique en Pologne : la deuxième naissance du capitalisme), Warszawa : Wydaw. Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- JASIECKI Krzysztof (2000), « Lobbying gospodarczy w Polsce » (Le lobbying économique en Pologne), *Studia Socjologiczne*, vol. 4, pp. 35-67.
- JASIECKI Krzysztof, MOLEDA-ZDZIECH Małgorzata & KURCZEWSKA Urszula (2000), *Lobbying: sztuka skutecznego wywierania wpływu* (Le lobbying : l'art d'un exercice d'influence efficace), Kraków : Oficyna Ekonomiczna.
- KERSH Rogan (2002), "Corporate Lobbyists as Political Actors: A View from the Field," in Allan J. Cigler & Burdett A. Loomis, eds., *Interest Group Politics*, Washington: CQ Press, pp. 225–248.
- KROUPA Aleš & MANSFELDOVÁ Zdeňka (2008), *Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie* (Les transformations de la représentation des intérêts après l'adhésion à l'Union européenne), Praha : SLON.
- KROUPA Aleš & MANSFELDOVÁ Zdeňka (2006), *Participace a zájmové organizace v České republice* (La participation et les groupes d'intérêt en République tchèque), Praha : SLON.
- KUCZMA Paweł (2010), *Lobbying w Polsce* (Le lobbying en Pologne), Toruń : Wydawnictwo "Dom Organizatora."
- KURCZEWSKA Urszula (2002), *Lobbying w Unii Europejskiej* (Le lobbying dans l'Union européenne), Warszawa : ISP.
- LIPTON David & SACHS Jeffrey (1990), "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol.2, pp. 293-341.
- MAHONEY Christine (2008), *Brussels Versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Washington, DC : Georgetown University Press.
- MARESCA Sylvain (1983), *Les Dirigeants paysans*, Paris : Les Éditions de Minuit.
- MASTROMARCO Dan R. & TEODORCZYK Ewa (1995), *Sztuka lobbyingu w Polsce: przewodnik* (Guide de l'art du lobbying en Pologne), Warszawa : PAB-Font.
- MAZEY Sonia & RICHARDSON Jeremy (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford : Oxford University Press, USA.
- MICHEL Hélène (2005), « Introduction. Un groupe en pratiques, les pratiques d'un groupe », in Hélène Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de*

- l'Union européenne*, Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, pp. 9-21.
- MICHEL Hélène, dir. (2005), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne : Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg : PU Strasbourg.
- MICHON Sébastien (2005), « Passer par un groupe d'intérêt : entre pis-aller d'une carrière européenne et rite d'institution », in Hélène Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg, pp. 89-112.
- MILBRATH Lester W. (1963), *The Washington Lobbyists*, Chicago: Rand McNally.
- MILLAR Carla C.J.M. & HEJLOVÁ Denisa (2013), "Public Affairs in CEE: On the way to transparency?," *International Political Marketing Conference*, Stockholm.
- MÜLLER Karel B., LABOUTKOVÁ Šárka & VYMĚTAL Petr (2010), *Lobbying v moderních demokraciích* (Le lobbying dans les démocraties modernes), Praha : Grada Publishing a.s.
- NOWNES Anthony J. (2006), *Total Lobbying: What Lobbyists Want*, 1^o édition, Cambridge: Cambridge University Press.
- OBRADOVIC Daniela & PLEINES Heiko (2007), *The Capacity of Central and East European Interest Groups to Participate in EU Governance*, Stuttgart : Ibidem.
- OCDE (2009), "Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation," disponible sur : [http://www.oecd.org/official-documents/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc\(2009\)9](http://www.oecd.org/official-documents/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc(2009)9).
- PROSS Paul A. (2007), *Lobbying: Models for regulation*, OCDE.
- PETERS Anne (2009), *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge: Cambridge University Press.
- PLEINES Heiko (2012), "Representing workers or presenting EU prescriptions? Trade unions from post-socialist Member States in EU multi-level governance," in Sandra Kröger & Dawid Friedrich, eds., *The challenge of democratic representation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, pp.241-257.
- PLEINES Heiko (2011), "Weakness as Precondition of Smooth Integration? Representation Strategies of Functional Interest Groups from New Member States at the EU Level," *Journal of European Integration*, Vol.33, n°4, pp.507-521.

- PLEINES Heiko (2010), "Is this the way to Brussels? CEE civil society involvement in EU governance," *Acta Politica*, Vol.45, n°1, pp.229-246.
- RHODES R. A. W (1997), *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, Buckingham; Philadelphia : Open University Press.
- SALISBURY Robert H. (1991), "Putting interest back into interest groups," in Allan J. Cigler & Burdett A. Loomis, eds., *Interest Group Politics*, Washington: Congressional Quarterly Press.
- SCHLOZMAN Kay Lehman & TIERNEY John T. (1986), *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harpercollins College Div.
- SCHMITTER Philippe C. (1974), "Still the Century of Corporatism?," *Review of Politics*, Vol.36, n°1, pp.85-131.
- SCHNEIDER Jiří (2007), *Lobbying and interest representation: a textbook: prepared for the course on "The role of state and non-state actors in promoting interests abroad (with special focus on the EU)"*, 1. vyd., Brno : International Institute of Political Science of Masaryk University.
- SCHOENMAN Roger (2005), "Captains or Pirates? State-Business Relations in Post-Socialist Poland," *East European Politics & Societies*, Vol.19, n°1, pp.40-75.
- SEJM RP (2005), *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Loi sur l'activité du lobbying dans le processus législatif), 7 July ; <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbying/lobbying.htm>.
- SŁAWIK Anna (2009), *Lobbying w strategiach przedsiębiorstw: pięć ciekawych analiz przypadków* (Le lobbying dans les stratégies d'entreprises : cinq analyses de cas notables), Kraków : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- SMITH Michael L. (2013), « Jak a proč regulovat lobbying? » (Comment et pourquoi réguler le lobbying ?), in Michael L. Smith & Vojtěch Prokeš (eds.), *Regulace lobbyingu v České republice. Od myšlenky ke konceptu a implementaci* (La régulation du lobbying. De la pensée au concept et à la mise en œuvre), Praha : Sociologický ústav Akademie věd České republiky, v.v.i., pp. 11-26.
- STARK David & BRUSZT Laszlo (1998), *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- THOMAS Clive S. & BOYER Michael L. (2001), "The American interest group community in the European Union: Development, make-up, and

operating techniques,” Madison, Wisconsin ; <http://aei.pitt.edu/2192/> [accessed 4 May 2015]

- THOMAS Clive S. & HREBENAR Ronald J. (2008), “Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies,” *Journal of Public Affairs*, Vol.8, n°1-2, pp.1-14.
- TREIB Oliver, BÄHR Holger & FALKNER Gerda (2005), “Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification,” *European Governance Papers* (EUROGOV), (N-05-02) ; <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/abstract/N-05-02.htm>.
- TRUMAN David Bicknell (1959), *The governmental process: political interests and public opinion*, New York: Alfred A. Knopf.
- TULLOCK Gordon (2005), *The rent-seeking society*, Indianapolis: Liberty Fund.
- WOLL Cornelia (2012), “The brash and the soft-spoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison,” *Interest groups & Advocacy*, Vol.1, n°2, pp.193-214.
- WOLL Cornelia (2006), “Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective,” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, n°3, pp.456-469.