

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**A LA RECHERCHE DU LOBBYING DES
ENTREPRISES POLONAISES EN
POLOGNE ET EN UNION EUROPEENNE**

Mémoire présenté par
Mme Monika Meyrieux

Sous la direction de :
M. Renaud DORANDEU
Professeur des universités
Directeur-adjoint des études à l'ENA

INTRODUCTION	2
LOBBYING : DEFINITIONS ET ETENDUE DU PHENOMENE	5
Origine et définitions du lobbying	5
Lobbying et Public Relations	8
Lobbying et Public Affairs	10
Lobbying économique et milieu d'entreprises	11
EMERGENCE DIFFICILE DU LOBBYING ECONOMIQUE	16
État de lieu du marché actuel	16
Professionnalisation du lobbying et des agences de lobbying	18
Profil d'un lobbyiste polonais	21
Types de clients	22
AU-DELÀ DE LA PERCEPTION VERS LEGITIMATION DU LOBBYING ECONOMIQUE	25
Perception du lobbying économique par la société polonaise	25
Perception du lobbying économique par les milieux politique et administratif	26
Lobbyistes polonais sur les conditions d'exercice de leur métier	28
Par légitimation vers légitimité du lobbying économique : projet de la loi sur le lobbying	29
6 MOIS APRES L'ADHESION EN UE : LOBBYING DES ENTREPRISES POLONAISES AUPRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES	37
Présence polonaise à Bruxelles	37
Canaux d'influence actifs (exemple de PKPP)	40
PERSPECTIVES	45
Intégrer le lobbying dans les mœurs	45
CONCLUSION	52
ENTRETIENS	54
BIBLIOGRAPHIE	55
RAPPORTS	56
ARTICLES	58
SITES INTERNET	60
ANNEXES	61

INTRODUCTION

« Lobitur ergo sum » (Je « lobbyse », donc je suis). Ce barbarisme qui encore peu de temps était un synonyme d'une activité criminelle, immorale et obscure est devenu aujourd'hui un art de convaincre, une technique d'information et de promotion de certaines décisions, solutions, actions, bref, l'expression d'une réalité sociale et politique à Bruxelles.

Le caractère spécifique du fonctionnement de l'Union Européenne, dû notamment au processus d'approfondissement de l'intégration européenne depuis l'Act unique et à l'introduction des politiques communautaires communes dans les différents domaines de la vie économique, sociale et politique, a effectivement stimulé le développement des techniques du lobbying et l'élargissement de son usage. Comme le transfert du centre décisionnel s'est effectué dans une certaine mesure du niveau national au niveau européen, les champs de compétences des institutions européennes dans le processus législatif se sont considérablement modifiés, ce qui a conditionné l'installation des lobbyistes directement à Bruxelles.

Dans ce contexte s'inscrivent d'une manière particulière des représentations d'intérêt des entreprises. Ces dernières, étant les poumons de l'économie de chaque pays, elles ont vite compris que le lobbying à Bruxelles est un outil important, même indispensable de la politique économique et sociale.

Le 1^{er} mai 2004 la Pologne est devenue définitivement le membre de cette grande famille européenne. Depuis, elle est liée par les mêmes règles du jeu. C'est pourquoi, il serait intéressant de connaître et mesurer les capacités des entreprises polonaises à faire du lobbying et à peser sur les décisions économiques prises dans la capitale européenne. Les enquêtes et les entretiens ont montré que six mois après l'adhésion, les entreprises polonaises sont toujours faiblement représentées auprès des institutions européennes. Afin de comprendre les causes de cet état de choses, il fallait retourner au niveau national pour découvrir le système de représentation des entreprises auprès des institutions nationales ainsi que les obstacles au lobbying liés à la transformation politique et économique qui s'est déroulé pendant les dernières décennies et qui n'est pas encore achevée.

Le problème de la définition de la notion du lobbying ainsi que la difficulté de l'identification de la branche s'imposent dès le début des recherches. La spécificité polonaise veut que les différentes activités naissent et se développent parallèlement et en symbiose avec les autres, étant trop faibles pour exister indépendamment. Tel est le cas de *public relations*, *public affairs* et enfin du *lobbying*.

Les recherches ont également montré qu'à l'exception de certaines grandes entreprises qui mènent des actions à une plus grande échelle, les entreprises polonaises n'ont pas vraiment développé d'autres canaux de représentation que ceux qui sont proposés par les organisations patronales. La raison principale est qu'elles n'ont pas encore le sentiment d'être concernées par les changements au niveau européen. « *Elles le savent mais ne saisissent pas encore toute l'importance de ce fait* », soulignent souvent les interlocuteurs pendant l'entretien. De plus, les entreprises restent encore attachées aux canaux traditionnels du transfert d'informations (organisation, confédérations, administration) et aux procédures internes de prises de décision qui sont trop lents pour réagir efficacement aux évolutions à Bruxelles.

Néanmoins, la marche du lobbying économique professionnel commence à émerger. Il y a de plus en plus de firmes, d'agences, de cabinets de conseils en lobbying qui s'implantent sur le marché national. Tout d'abord, leur apparition était une réponse aux besoins des entreprises étrangères s'installant en Pologne. Maintenant, il y a également des entreprises autochtones qui commencent à avoir recours aux services de ces firmes spécialisées. Ainsi, il serait intéressant de décrire la structure et le fonctionnement de ce marché et de caractériser les acteurs. Toutefois, les entretiens ont montré l'aspect précoce de cette tentative : le lobbying est un phénomène si nouveau dans l'économie polonaise qu'il manque de paramètres crédibles qui pourraient mesurer l'ampleur du marché et des services. Aussi, les entreprises elles-mêmes se montrent très discrètes à propos des services auxquels elles ont recours et à propos de l'organisation et du fonctionnement des départements internes de *public affairs*. Les barrières qui bloquent l'épanouissement du lobbying seront donc un sujet à aborder.

Toutes les barrières et difficultés résultent d'un contexte socio-politique particulier dans lequel la société et les milieux économique, politique et administratif fonctionnent. Les multiples dysfonctionnements des élites dans le sens large de ce terme : corruption des fonctionnaires, des hommes politiques, mauvaise communication des médias, tout cela abouti automatiquement un préjudice au lobbying qui est une activité par définition liée au milieu. Il serait donc important d'expliquer la perception portée par les différents milieux sur la question du lobbying ainsi que de comprendre la question de la régularisation du lobbying avec toutes les difficultés sous-jacentes.

Bien que le lobbying ne soit toujours pas une activité bien appréciée, le fait est que la Pologne est le membre de l'Union européenne. Tous les avantages et les risques en découlant doivent donc être assumés. Il serait donc nécessaire de se focaliser sur la présence effective de la

Pologne auprès des institutions européennes et d'analyser les canaux d'influence que les entreprises peuvent déjà exploiter malgré l'absence de lobbyistes professionnels polonais à ce niveau et malgré leur budget très restreints. Cette analyse est fondée sur l'expérience de la Confédération Polonaise des Employeurs Privés qui est la seule représentation du milieu de business polonais à Bruxelles.

Pour finir, la tentative de décrire les perspectives pour le lobbying polonais dans l'avenir occupera les derniers pages.

*

*

*

Mes remerciements les plus chaleureux s'adressent à M. Dorandeu, le directeur des études, et à tous mes interlocuteurs qui m'ont accordé leur temps afin de me faire découvrir le fond du phénomène du lobbying en Pologne et les sources de difficultés et de satisfactions que la profession du lobbyiste leur apporte.

LOBBYING : DEFINITIONS ET ETENDUE DU PHENOMENE

Origine et définitions du lobbying

À l'heure de la globalisation où naissent de nouveaux défis et enjeux liés aux évolutions politiques, administratifs, économiques et sociales, le lobbying vit son âge d'or. Il doit son existence à tout un ensemble de transformations et de processus socio-politiques : établissement des libertés fondamentales (liberté de parole, de rassemblement, etc), développement du système de représentation, progrès technique, industrialisation, etc. Il est un rouage, semble-t-il, naturel des démocraties, « le cinquième pouvoir », « *un des garants de la stabilité des structures démocratiques de l'Etat* »¹, son histoire est ainsi liée à l'histoire des régimes démocratiques. Sa longévité et sa symbiose avec les démocraties lui ont fait connaître des moments de grandeur quand il apporte des informations, argumente, convainc, défend et propose, et des moments de bassesse quand l'usage du mot de « lobbying » pour les situations de corruption, le népotisme, le trafic d'influence corrompt sa notion. En conséquence, le concept n'est plus facile à être cerné en raison d'une immense diversité d'objectifs, de pratiques, de méthodes.

Le mot anglais « lobbying » provient du latin *lobbium*, *lobbia* et signifiait, à l'origine, les couloirs, les corridors, les salles d'attente. Krzysztof Jasiocki² remarque que le parlementarisme anglais a donné une nouvelle signification à cette notion : comme c'est au cœur du palais du parlement britannique, dans le Central Lobby (Hall central), que s'est installé au XVII^e siècle la coutume de contacter les députés par les électeurs, le lobbying est vite devenu une sorte de « diplomatie de couloirs » se rapportant aux relations entre les représentants du pouvoir public et les gens qui voulaient les rencontrer pour leur parler. Si on identifie le lobbying avec le droit de parole et l'obligation des gouverneurs à prendre en compte des intérêts exprimés par la société, on pourrait considérer Magna Charta Liberatum (1215) comme le texte annonciateur de l'activité du lobbying³.

En Pologne, on pourrait chercher les origines du lobbying dans certaines pratiques parlementaires telles que la fondation de coteries de magnats et leur recherche de l'appui de la part de la petite noblesse pendant les élections des rois (élection *viritim*)⁴ à partir du XVI^e siècle,

¹ Dariusz Ostrowski, « Lobbying w marketingu. Uregulowania prawne » (« Le lobbying dans le marketing. Régulations juridiques »), in : « Decydent. Pismo lobbyingowe », n 12 (40), décembre 2002.

² Krzysztof Jasiocki, « Lobbying jako narzędzie biznesu » (« Lobbying comme outil du business »), in « Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu Towarzystwa Naukowego Prakseologii », juin 2002, nr 63, s.2.

³ Le texte de la Grande Charte donne le droit de pétitions au cas où le roi ou ses dignitaires violeraient les règles inscrites dans la charte.

⁴ Election *viritim* (1572): le droit accordé à la noblesse de choisir leur roi.

ou encore telles que l'institution de l'instruction parlementaire qui obligeait les députés délégués par des diètes à occuper une position déterminée pendant les délibérations de la diète générale⁵.

Aujourd'hui, la notion du lobbying est spontanément associée à la vie politique des Etats-Unis où cette activité s'est dotée d'un cadre institutionnel au XIX^e siècle. Le concept anglais d'influencer les parlementaires par les personnes extérieures au système a évolué sur le continent américain vers une activité englobant non seulement le Congrès, mais aussi les législations des états : en tant qu'une méthode d'atteindre des objectifs politiques ou autres, utilisée par les groupes d'intérêts, il s'est transformé en activité extra-parlementaire⁶. Ainsi émerge-t-il aux Etats-Unis un modèle du lobbying commercial avec un réseau d'institutions spécialisées (firmes, agences) et avec la professionnalisation et spécifications⁷ des lobbyistes (lobby-agents)⁸.

Néanmoins, il est à remarquer que chaque système politique a sa propre spécificité due à son propre système et culture juridique, et sa propre organisation et expérience de la scène politique (système de bi- ou multipartis). Ce sont des facteurs qui différencient les Etats entre eux et qui font que la méthode de représentation d'intérêts n'est pas universelle pour tous. Par conséquent, il n'y a pas une seule notion du lobbying, ni une seule compréhension de cette notion, ni une seule et une même pratique. Une bonne illustration de ce phénomène fournit le lobbying européen, irrévocablement inscrit à la construction européenne dès son aube et à la promotion d'intérêts à Bruxelles. Suivant ces spécificités, le lobbying englobe toute une variété de méthodes, d'actions et d'objectifs ce qui ne favorise pas la définition précise de cette notion. Krzysztof Jasiecki définit le lobbying comme « *un certain ensemble de techniques d'influencer le processus décisionnel, consistant à convaincre les représentants du pouvoir public de solutions juridiques, administratives déterminées* »⁹. Cette définition est donc proche à une autre proposée par Philippe Kotler, « gourou » du marketing, qui parle du lobbying comme un moyen de « *contacter et convaincre les membres des institutions législatives et les fonctionnaires de*

⁵ Krzysztof Jasiecki, Małgorzata Mołęda-Zdziech, Urszula Kurczewska, « Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu » (« Lobbying. Art d'une influence efficace »), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, p.14.

⁶ Waldemar Wołpiuk, « Lobbying. Próba ustalenia pojęcia i funkcji prawnopublicznych » (« Lobbying. Tentative de définir la notion et ses fonctions juridico-publicques »), in : « Przegląd sejmowy », bimensuel, Wydawnictwo sejmowe, n 4(63)/2004, p.11.

⁷ la spécification de la profession du lobbyiste aux Etats-Unis concerne la fonction qu'il exerce dans les relation du groupe d'intérêt qu'il représente et le congressman : *contact man* entre en contact, noue une relation avec un congressman, *camping organizer* organise un appui indirect pour les programmes législatifs du groupe d'intérêt qu'il représente, *informant* communique au congressman des informations bien documentées, argumentées, il joue le rôle d'un expert qui ne soutient officiellement aucun profet déterminé, *watch-dog* qui suit l'évolution des propositions législatives et informe le groupe qu'il représente, *strategiste* qui prépare la stratégie. Idem, p.10-11.

⁸ idem p.10.

⁹ Krzysztof Jasiecki, Małgorzata Mołęda-Zdziech, Urszula Kurczewska, « Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu », Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, p.16.

solutions juridiques et administratives déterminées »¹⁰. Cependant, Jasiocki rappelle aussi d'autres définitions du lobbying qui mettent l'accent sur d'autres aspects de cette activité. À titre d'exemple, il évoque que selon Judith Symonds, le lobbying peut être notamment considéré comme « *un moyen de promotion d'idées et d'affaires. C'est un marketing d'idées* »¹¹. Par contre, Thierry Lefébure conçoit son activité comme « *une réflexion stratégique en amont sur les conséquences de l'environnement économique, administratif, politique, concurrentiel, syndical (etc.) de l'intéressé* », comme « *une pré-analyse de crise* » et « *une gestion des dossiers dans le temps* » pour « *faire passer l'intérêt spécifique et particulier dans l'intérêt commun* »¹². Enfin, le lobbying peut être aussi identifié avec « *l'utilisation nécessaire de l'ensemble des techniques d'informations et de communication à tous les niveaux de l'action commerciale susceptibles d'orienter une décision dans un sens favorable à l'intérêt générale de [l']économie* »¹³. Il ne faut pas non plus oublier un autre aspect du lobbying qui n'apparaît pratiquement jamais dans les définitions des praticiens : le lobbying est également un outil intéressant pour le milieu politique de canaliser des inquiétudes et pressions socio-économiques. Il est comme un système d'avertissement qui apporte de l'information sur des problèmes, des conflits, des risques et des dangers qui émergent toujours à la charnière du monde économique et social.

En Pologne, les discussions sur la définition précise se déroulent toujours au sein de la commission parlementaire menant les travaux sur la loi régularisant l'activité du lobbying. Néanmoins, on admet dans la littérature que la représentation d'intérêts est « *une aptitude de convaincre le décideur de faire quelque chose ce qu'il ne ferait pas sans la persuasion du lobbyiste, ou de renoncer à quelque chose que normalement il réaliserait* »¹⁴.

Tout de même, quelle que soit la littérature : anglo-saxonne, française ou polonaise, toutes les définitions proposées contiennent quelques éléments communs : on y retrouve des éléments du *consulting* juridique, politique, économique, du *advocating*, de la communication et information, de la réflexion stratégique (etc.) ce qui témoigne l'extrême diversité des actions et l'osmose des pratiques de lobbying avec celles de *public relations* et *public affairs*.

¹⁰ idem, p.17.

¹¹ entretien avec J. Symonds, P. Kościński, « Grupy nacisku są elementem demokracji » (« Les groupes de pression sont un élément de la démocratie »), in « Wyborcza », 14-15 mai 1994, in : . Krzysztof Jasiocki, Małgorzata Mołęda-Zdziech, Urszula Kurczewska, « Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu », Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, p.17.

¹² Stephen Boucher, « Le conseil en lobbying en France et en Grande Bretagne », DEA d'Etudes Politiques, IEP Paris, 1993, p.12.

¹³ Edith Cresson, « Lobbying à visage découvert », Actes du colloque Eurésis, 1089, in : Maurad Attarça, « Affaires publiques : l'émergence d'une nouvelle fonction dans les entreprises », Revue française de gestion, n 119, juin-juillet-août 1998, p.75.

¹⁴ D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, « Sztuka lobbyingu w Polsce », USAID/GEMINI Small Business Project, Warszawa 1995, s.10.

Lobbying et Public Relations

En Pologne, l'activité de *public relations* est souvent identifiée avec le lobbying. Or, le lobbying n'est qu'une forme spécialisée des public relations (PR). Comme à la base, le lobbying et les public relations ont un fondement commun - la communication - ce premier se trouve souvent parmi des outils énumérés dans les offres des agences de PR. De plus, le marché du lobbying est si peu nombreux qu'il n'y a pas une firme qui se spécialiserait uniquement en lobbying. De l'autre côté, on observe que les entreprises, elles-mêmes, valorisent particulièrement les public relations grâce à son importance et à de multiples usages de ses outils. Ainsi, les départements de public relations constituent de plus en plus souvent une partie intégrale de l'organisation de l'entreprise¹⁵.

Tout de même, le développement du marché et de la branche de public relations est une histoire très récente qui a commencé en Pologne après 1989. Le communisme a laissé un grand vide au niveau de savoir-faire dans le domaine de communication, d'information et de création de l'image. En fait, les premières firmes de public relations ont été créées à la demande des investisseurs étrangers qui s'étaient implantés en Pologne et sont devenus les premiers clients des firmes PR. La situation s'est améliorée à partir de 1994, avec la fondation de l'Association Polonaise de Public Relations (Polskie Stowarzyszenie Public Relations P SPR) qui réunit les employés de la branche PR. Depuis, l'apparition de plus en plus nombreuses d'agences PR ainsi que l'élargissement de leur palette de services offerts, et enfin l'émergence des départements PR au sein des entreprises, tout cela marque une évolution dynamique mais paradoxalement à deux vitesses. On observe ainsi la tendance du milieu de PR à s'organiser et professionnaliser. Cette tendance est confirmée, semble-t-il, par la fondation en 2001 d'une Association de Firmes de Public Relations (Związek Firm Public Relations) qui contient aujourd'hui 22 membres. Néanmoins, le métier de spécialiste en public relations n'est même pas enregistré dans le registre de métier et les public relations ne sont pas encore identifiées en tant que branche¹⁶. Dans la classification officielle des activités professionnelles les public relations sont placées dans la catégorie de « conseil dans le domaine de l'exercice d'une activité économique et de gestion ». Pour cette raison, il est difficile de mesurer le marché ainsi que de déterminer des paramètres¹⁷ pour le caractériser de manière fiable. Ces difficultés sont communes aux *public affairs* et au

¹⁵ « Public relations w oczach menadżerów », (« Public relations au regard des ménagers ») étude faite par Kuba Antoszewski pour la conférence de PUBLICON « Business, medias, public relations 2003 », organisée par Związek Public Relations.

¹⁶ Ewa Hope, « Public Relations – czy to sie sprawdzi ? » (« Public Relations – est-ce que cela va marcher ? »), Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, p.56.

¹⁷ il s'agit de paramètres tels que : chiffres d'affaires, taille du marché, nombres de personnes employées, etc.

lobbying qui sont des domaines spécialisés des *public relations*¹⁸. Les liens mutuels entre ces trois activités montrent que l'évolution dans le cadre d'une des ces branches aura un impact indéniable sur les autres.

Afin de mieux comprendre l'osmose du lobbying avec les public relations dont on a parlé précédemment, il suffit de voir de plus près le contenu des offres des firmes de PR. L'Institut d'Études sur l'Économie de Marché (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową –InBnGR) a réalisé une étude afin de préciser, entre autre, l'étendue des services proposés par des firmes et agences de public relations¹⁹. Selon le rapport, les firmes de PR évoquent le plus volontairement les activités présentées ci-dessous²⁰ :

- Création de la stratégie d'activités PR, conception de communication et de l'image de l'entreprise ;
- Relations avec les médias dans le sens large de ce terme ;
- **Lobbying – « l'action de contacter des hommes politiques et de les convaincre d'introduire certaines modifications, régulations juridiques, de promouvoir certaines idées » ;**
- Gestion de l'image de la marque
- Gestion de crises
- Communication interne
- Evènements spéciaux : conférences, séminaires, foires, expositions, formations, etc.

Le placement du lobbying parmi les activités de public relations montre que les firmes PR non seulement concentrent leurs efforts à concevoir, créer, communiquer, pérenniser, ou éventuellement modifier l'image d'une entreprise, d'une marque, mais également elles vont au-delà en s'investissant dans la représentation du client et de ses intérêts. L'image est importante pour l'entreprise afin d'éveiller de la confiance et de convaincre un décideur. La création de l'image est donc une stratégie d'atteindre des objectifs, mais elle n'est pas l'objectif elle-même.

¹⁸ Entretien avec Arkadiusz Protas, directeur de l'agence « Profile Public Affairs ».

¹⁹ « Public relation w polskiej gospodarce » (« Public relations dans l'économie polonaise »), rapport de Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (Institut d'Études sur l'Économie de Marché), réalisé à la demande de Związek Firm Public relations, Warszawa, décembre 2004.

²⁰ Idem, p.15.

Lobbying et public affairs

Dans la littérature, la notion de *public affairs* a une signification plus étroite que les public relations : « *Public affairs – notion utilisée pour décrire les actions du public relations dans l'administration de l'Etat* »²¹. Aux Etats-Unis, les origines des public affairs sont liées au développement du secteur économique et des entreprises. D'après Sam Black, l'objectif des public relations dans l'économie américaine était de savoir par quelles méthodes les entreprises peuvent influencer la société afin de créer une ambiance leur permettant d'atteindre leur public affairs²². En Grande Bretagne, le processus était différent : les public relations, avant liées uniquement au monde politique, se sont infiltrées dans les pratiques du milieu économique.

En 1991 European Center for Public Affairs a réalisé, en coopération avec Templeton College (Oxford), un sondage au sujet de la place des public affairs dans la structure de l'entreprise et des actions qui s'inscrivaient dans le cadre des publics affairs²³. Quarante firmes qui ont répondu, ont hiérarchisé leurs activités de manière suivante :

- **Relations avec le gouvernement au niveau national et européen (government relations)**
- Résolution de différends (issue management)
- Relations avec des médias
- Publications
- **Relations avec les autorités locales**
- Publicité
- Relations avec des investisseurs
- Communication interne

Le résultat du sondage montre qu'au cœur de l'activité de public affairs se trouvent les actions qui visent notamment la communication avec le gouvernement dans la dimension nationale et communautaire. Alors, le développement de l'Union Européenne permet de supposer que l'importance des public affairs ne peut que s'accroître.

En Pologne, il n'existe pas d'études qui ciblerait uniquement le domaine public affairs. C'est également le cas du lobbying. Une explication possible est de nature historique : l'émergence des domaines de public relation, de public affairs et de lobbying est si récente que

²¹ T.Godban-Klas, A.Kadragic, P.Czarnowski, « Public relations – czyli promocja reputacji, Businessman Book, Warszawa 1997, p.179.

²² Sam Black, « Public relations », Dam Wydawniczy ABC, Warszawa 1997, p.22.

²³ Krzysztof Jasicki, Małgorzata Mołęda-Zdziech, Urszula Kurczewska, « Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu », Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, p.43.

les firmes n'ont pas eu du temps pour se spécialiser. A cela s'ajoute le fait que le marché intéressé par ces services est toujours trop restreint pour favoriser la diversification entre les firmes. D'autre part, il y a aussi l'aspect de transformation rapide que la Pologne n'a toujours pas achevée depuis 1989. Le degré du développement des pays européens fait que la Pologne a besoin d'utiliser tous les outils de communication, de promotion et de représentation de ses intérêts pour les rattraper. Mais cette approche laisse peu de temps afin que chaque chose trouve sa place.

Les public affairs incorporées fonctionnellement aux public relations ne permettent pas non plus de faire une analyse de la place des public affairs au sein de l'entreprise. Incontestablement, il faut donner du temps à la démocratie polonaise afin que les différentes formes de représentations s'y installent et diversifient. Tout de même, ce phénomène n'est pas singulier : au sein des entreprises françaises, les départements de public affairs sont toujours en train d'émerger. De plus, les entreprises restent très discrètes sur le sujet de l'organisation et le fonctionnement de ces départements²⁴.

Selon les études du Development Institut International (1994)²⁵, dans les entreprises occidentales, le lobbying est souvent exercé par des spécialistes en public relations ou public affairs, rattachés auprès du PDG ou du directeur général. De ce point de vue, le développement de cette branche en Pologne suit la même logique.

Lobbying économique et milieu d'entreprises

L'adhésion de la Pologne en UE a exigé un grand effort d'adaptation de la part des entreprises : changements juridiques, intégration des acquis communautaires dans le système du droit polonais ont transformé l'environnement politique et économique des entreprises. Parallèlement aux négociations, le milieu économique était en train de créer des organisations représentatives ou renforcer celles déjà existantes afin de remonter l'information sur les intérêts de ce milieu au niveau gouvernemental. Il est à rappeler que les négociations de l'adhésion ont commencé au printemps de 1998 tandis que le Programme d'Information de la Société (PIS) a été approuvé par le Conseil de ministres le 4 mai 1999. Ainsi, durant la première phase, les négociations se sont déroulées en secret : sans le dialogue ouvert avec les groupes d'intérêt et

²⁴ Selon l'étude de Mourad Attarça, « Affaires publiques : l'émergence d'une nouvelle fonction dans les entreprises », Revue française de gestion, n 119, juin-juillet-août 1998, p.75-89.

²⁵ Krzysztof Jasiocki, « Dlaczego potrzebni są lobbyści ? » (« À quoi servent les lobbyistes ? »), in : Decydent. Pismo lobbyingowe », n 3(19), mars 2001.

sans le débat parlementaire²⁶. Cette attitude s'est montrée dangereuse pour tout le processus de négociation car elle donnait à certains groupes, notamment aux groupes contestataires et anti-européens, un argument pour mettre en cause les résultats de négociations.

Cependant la communication et la concertation avec le milieu économique reste toujours un champ de travail. Actuellement, la Pologne n'a pas encore incorporé 50 directives de l'UE ce qui constitue 3,2% de toute la législation européenne. Néanmoins, parmi ces 50 directives il y en a 24 qui sont en cours de transposition et pour seulement 26 directives le processus n'a pas encore commencé²⁷. En comparaison avec d'autres Etats de l'Europe à 25, ce résultat n'est pourtant pas si décevant : seulement 13 autres pays (nouveaux et anciens membres)²⁸ sont plus avancés sur la question que la Pologne. Tout de même, selon le rapport de la Chambre Nationale de Commerce et d'Industrie (Krajowa Izba Gospodarcza)²⁹ 55% des entreprises polonaises avouent connaître seulement une partie du droit communautaire incorporé dans le droit polonais et 22%-24% trouvent ne pas avoir d'informations du tout. 7% des entreprises, attachées uniquement au marché national, ne se sentent pas concernées par la législation européenne ce qui prouve une incompréhension de la nature des changements. Ensuite, seulement 20% des entreprises ont fini l'adaptation aux acquis au jour du 1 mai 2004, tandis que 38% n'ont pas encore commencé des préparations³⁰.

L'étude montre aussi quelles sont les sources d'informations utilisées le plus souvent par les entreprises : les premières trois positions sont occupées par les journaux et périodiques, par Internet, enfin les séminaires et les conférences notamment celles qui sont organisées par les Chambres de commerce. Le recours au conseil professionnel local et en provenance de l'étranger semble être le moyen le moins utilisé (7^{ème} et 9^{ème} position sur 9)³¹. Les méthodes de s'informer indiquées montrent que les entreprises n'ont pas encore compris l'importance qu'il faut accorder à l'accès aux informations. Elles restent encore, semble-t-il, dans la logique du circuit hiérarchique de l'État : gouvernement – partenaires sociaux – organisations patronales – entreprises. Il n'y a donc pas de fonction de veille développée. « *Les PME sont toujours*

²⁶ Klaus Bachmann, « Reprezentacja interesów i negocjacje akcesyjne na przykładzie wybranych obszarów negocjacyjnych » (« Représentation d'intérêts et négociation d'adhésion dans les domaines de négociation choisis »), in : « Polska – Unia Europejska w pół drogi. Wybrane problemy. », Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, p.125-142.

²⁷ Anna Słojewska, « Unia rozliczy nas za dyrektywy », Rzeczpospolita, 24 novembre 2004.

²⁸ Danemark (10), Lituanie (12), Espagne (12), Grande Bretagne (18), Irlande (19), Finlande (20), Autriche (26), Suède (28), Portugal (29), Belgique (32), Hollande (42), Italie (47), Luxembourg (49), idem.

²⁹ Etude faite sur l'échantillon de 1379 entreprises polonaise dont 93% représentent PME. K. Grzejszczyk, M.Kwiatkowska, A. Błasiak, « Perspektywy dla polskich firm na rynku Unii Europejskiej » (« Perspectives pour les firmes polonaises sur le marché européen »), Krajowa Izba Gospodarcza, 24 mai 2004, p.6.

³⁰ idem, p.11.

³¹ idem, p.10.

convaincues que c'est le gouvernement qui va toujours s'occuper de leur intérêt, que c'est le gouvernement qui va toujours tout « arranger ». Or, on oublie que la Pologne est entrée en UE et que l'Etat a transféré certaines de ses compétences au niveau européen. Le gouvernement devrait les renvoyer tous les mains vides. Hélas, tous restent plantés dans l'ancien système » témoigne Jarosław Mulewicz³². « C'est une question du mûrissement du marché et de la culture » explique Arkadiusz Protas³³. Le manque d'information fait que les entrepreneurs n'ont pas de conscience des possibilités offertes par Bruxelles : « Les entreprises n'ont toujours pas conscience qu'elles peuvent influencer ce qui se passe à Bruxelles, que le président de l'entreprise peut venir en tant qu'expert (donc il sera payé par le budget européen prévu pour les expertises) pour préparer et défendre d'une certaine manière ses propositions »³⁴. La stratégie à court terme des entreprises s'explique également par le fait que le marché ne s'est pas encore relevé après l'effondrement en 2001. Le re-lancement est très lent et l'enjeu majeur de la bataille d'une grande partie des entreprises est un an de plus de l'activité.

Malgré le niveau faible de la préparation des entreprises, la majorité exprime l'importance du lobbying national (80%) et européen (78%) et se déclarent pour les représentations de leurs intérêts à Bruxelles. Il est peut-être étonnant de voir autant de réponses en faveur du lobbying européen vu la préparation inachevée à cet exercice. Ce phénomène s'explique par le fait que les Polonais en général sont confiants envers les institutions européennes (56%) et apprécient la transparence et le bon fonctionnement du Parlement européen (57%) et de la Commission européenne (56%), et expriment la conviction que des décisions importantes sont prises à Bruxelles³⁵.

³² Entretien avec Jarosław Mulewicz, membre du Comité européen socio-économique.

³³ Entretien avec Arkadiusz Protas, « Profile Public Affairs », membre de BCC.

³⁴ Entretien avec Jarosław Mulewicz, membre du Comité européen socio-économique.

³⁵ « Polacy i Parlament europejski. Postawy Polaków wobec polskich i europejskich instytucji demokratycznych » (« Les Polonais et le Parlement européen. Les attitudes des Polonais envers les institutions démocratiques polonaises et européennes »), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa mars 2004.

	Institutions polonaises	Institutions de l'UE
s'occupent surtout de l'intérêt des citoyens	4%	39%
s'occupent surtout de l'intérêt des fonctionnaires	89%	32%
fonctionnent bien	7%	50%
ne fonctionnent pas bien	80%	15%
sont en général honnêtes	8%	51%
sont plutôt corrompues	78%	18%
en général s'occupent d'affaires importantes	21%	66%
en général s'occupent d'affaires peu importantes	60%	10%

En vue de la représentation d'intérêts, les entreprises font confiance notamment à la représentation des branches auxquelles elles appartiennent (53%) et aux chambres de commerce (21%)³⁶. Seulement 2% prennent en considération la possibilité d'ouvrir son propre bureau à Bruxelles. Cette tendance n'est pas surprenante : les chambres de commerce et les branches sont les plus anciennes formes d'organisation et de représentation des intérêts en Pologne.

Outre les Chambres de commerce et des organisations de branche, les entreprises appartiennent également à d'autres organisations et associations économiques : Confédération Polonaise d'Employeurs Privés (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych KPPP), Confédération d'Employeurs Polonais (Konfederacja Pracodawców Polskich KPP), Business Center Club (BCC), Conseil Polonais du Business (Polska Rada Biznesu). Il est assez difficile à estimer le degré de la représentativité de ces organisations : les entreprises sont parfois membres de plus d'une d'elles. Ces organisations sont en général bien perçues par le milieu économique : on leur accorde un certain prestige, une plutôt grande visibilité dans les médias, parfois même de l'influence politique (c'est vrai notamment pour celles des organisations qui ont le statut du partenaire social et qui participent au dialogue social – BBC, KPP, PKPP)³⁷. Leur efficacité est en général positivement appréciée par les membres. Les entreprises s'attendent de leurs organisations à ce qu'elles mènent entre autre les actions du lobbying à l'étape de la préparation des propositions des lois et ensuite qu'elles restent actives durant les travaux du parlement. Tout de même, les études montrent que les entreprises ne reçoivent pas suffisamment d'informations de retour sur les résultats des actions entreprises par leurs organisations³⁸. Paradoxalement, cette faiblesse de communication devient la première raison du renoncement à l'affiliation.

L'importance des organisations patronales est incontestable : par leur statut, par le mandat de représentation qui leur est accordé par les entreprises membres, par leurs possibilités de participer aux négociations, au dialogue social dans la Commission Tripartite et à la consultation de projets de lois (expertises, avis), ainsi que par de différents services offerts à leurs membres, elles sont un appui non négligeable d'assistance et de réactions pour les

³⁶ K. Grzejszczyk, M.Kwiatkowska, A. Błasiak, « Perspektywy dla polskich firm na rynku Unii Europejskiej » (« Perspectives pour les firmes polonaises sur le marché européen »), Krajowa Izba Gospodarcza, 24 mai 2004, p.35-37.

³⁷ « Wizerunek Business Centre Club na tle innych organizacji przedsiębiorców » (« L'image du Business Centre Club par rapport aux autres organisations des entrepreneurs »), PENTOR Instytut Badania Opinii i Rynku, Warszawa, juillet 2001.

M. Bąk, P.Kulawczuk, A,Szcześmiak, « Wzmocnienie potencjału organizacji pracodawców w Polsce » (« Renforcement du potentiel des organisations des entrepreneurs en Pologne »), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, septembre 2000.

³⁸ Idem, p.34.

entreprises. Il est aussi à noter que l'histoire de ces organisations est assez récente : après environ 10 ans d'existence, elles doivent se réformer et réorganiser afin de devenir plus opérationnelles dans le nouveau contexte européen. Cela explique l'ampleur du travail encore à faire pour répondre mieux aux besoins des membres.

Néanmoins, les organisations patronales ne peuvent pas satisfaire toutes les attentes de la part des entreprises. Certains intérêts, plus particuliers, sont difficilement incorporables dans l'intérêt d'un groupe d'entreprises. C'est pourquoi, les entreprises seront obligées de faire recours aux services des cabinets de lobbying professionnels. Tout de même, à présent, cette forme de représentation se développe difficilement pour les raisons qui seront analysées dans la partie suivante de ce travail.

EMERGENCE DIFFICILE DU LOBBYING ECONOMIQUE

État de lieu du marché actuel

Le lobbying économique est à l'étape précoce de son évolution : les paramètres qui permettraient de mesurer l'offre / la demande et l'étendue du marché tels que : le nombre des firmes et des agences professionnelles en lobbying, les chiffres d'affaires annuelles, informations sur les départements internes au sein des entreprises qui exercent du lobbying, sur leur organisation et leurs responsabilités, sur le nombre d'employés, etc, tout cela n'est pas connu. Comme la profession du lobbyiste n'est pas enregistrée dans la classification nationale d'activité, le régis de lobbyistes professionnels n'existe pas. Ainsi, on ne trouve nulle part ni des statistiques, ni des comparaisons, ni des classements des firmes.

Il n'existe pas non plus de publicité pour attirer le client. En général, les agences *public relations* ou *public affairs* exerçant également le lobbying présentent évidemment sur leurs sites Internet la palette de leurs services. Néanmoins, elles ne communiquent pas ni sur les méthodes, ni sur les techniques ni sur les outils qu'elles utilisent. On ne trouve pas non plus sur leurs sites Internet des informations concernant les prix d'un service, les prix journaliers ou les prix d'abonnement annuel. « *Tout cela est variable et dépend de la complexité du dossier, de l'importance de la décision en cause, de l'énergie et du travail intellectuel que toute équipe doit faire afin de concevoir et réaliser un projet* » (Grzegorz Ziemniak)³⁹. Les spécificités du dossier peuvent influencer non seulement sur le prix mais aussi sur le mode de paiement (par exemple : un forfait) – tout cela dépend des motivations et des besoins du client. Certains parmi les interlocuteurs ont déjà accepté des dossiers à un prix plus bas. « *Cela peut arriver s'il y a de la motivation, si le dossier est intéressant et l'action du lobbying peut avoir des conséquences sociales positives, enfin, si c'est un défi, une nouvelle expérience* »⁴⁰. L'avantage de ce genre d'affaires, comme le souligne Arkadiusz Protas, c'est qu'elles sont « *toute pure éthiquement* » et qu'elle apporte une pleine auto-satisfaction. Néanmoins, comme un point de repère pour mesurer le montant des honoraires, on peut considérer comme la moyenne, le montant journalier de 1200 euros par consultant. Toutefois, le caractère de la profession permet de connaître des hauts et des bas : « *cette activité permet de devenir humble et de prendre ses distances. Néanmoins, elle permet aussi de vivre digne [bien]* »⁴¹.

³⁹ Entretien avec Grzegorz Ziemniak, président de « Impress Art & Lobbying ».

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Idem.

Les équipes travaillant dans les firmes de lobbying sont en général peu nombreuses : 12 personnes dans Impress Art & Lobbying, 8 personnes + 2 consultants extérieurs dans GDS Grupa Doradztwa Strategicznego (Groupe de Conseil Stratégique), 15 personnes dans Profile Public Affairs⁴². Les petites structures des cabinets favorisent et facilitent le maintien de relations de confiance dans l'équipe et ainsi de suite avec le client. De plus, le nombre restreint d'employés dans la firme permet aussi une meilleure coordination d'actions.

Les firmes de lobbying proposent à leurs clients toute la variété de services : en commençant par l'analyse de commandes concrets du clients, l'études des ses points forts et faibles, la promotion de l'entreprise dans toute la Pologne, les analyses politiques, le suivi parlementaire, jusqu'au lobbying , public affairs et les actions afin de nouer des relations en UE. D'après les lobbyistes, leur activité consiste à présenter des arguments, à organiser des conférences, des séminaires, à préparer des rapports, à informer les médias et influencer l'opinion publique à leur intermédiaire, apporter toutes informations utiles, opérationnelles, bien documentées aux décideurs et influencer leur décision. Les firmes se spécialisent en plusieurs domaines : « *les firmes se spécialisent mais ne mettent pas l'accent sur la fragmentation du marché* » explique Maciej Kozarzewski⁴³. Cela traduit l'ouverture des lobbyistes aux nouveaux champs de travail. En généralisant, on pourrait dire qu'en Pologne les firmes professionnelles de lobbying proposent 3 types de services :

- Monitoring des processus législatifs et politiques liés aux domaines importants pour le client, monitoring des actions de la concurrence ;
- Conseil par rapport à l'évolution de la situation juridique ou politique (analyses, rapports, perspectives) ;
- Conseil stratégique (comment agir, comment réagir), choix de partenaires et d'alliés, cibler les responsables dans l'administration et dans le milieu politique, organisation de la campagne de lobbying (plan d'actions, arguments, techniques, etc).

Le plus souvent les lobbyistes sont engagés dans le cadre :

- Des restructurations et des privatisations des entreprises ;
- Du renforcement de la position des firmes polonaises dans les négociations face aux firmes étrangères ;
- De l'influence sur les procédures et décisions législatives ;

⁴² Entretien : Grzegorz Ziemiak « Impress Art & Lobbying », Maciej Kozarzewski GDS, Arkadiusz Protas « Profile Public Affairs ».

⁴³ Entretien : Maciej Kozarzewski GDS.

- Des questions liées à l'intégration de la Pologne à l'UE (normes, standards, certificats, etc).

Les bons exemples sont rarement communiqués, notamment dans les médias. Magdalena Kopczyńska⁴⁴ remarque qu'il n'y a pas de volonté politique de communiquer sur les actions de lobbying réussies : « *ils [les hommes politiques] ne veulent pas en parler car le gouvernement ne veut pas forcément avouer que certaines décisions sont adoptées sous l'influence des lobbyistes* ». À part du secret professionnel et commercial garanti par les clauses du contrat, les firmes de lobbying préfèrent rester discrètes sur leurs succès et leurs échecs. Dans les entretiens, tous les interlocuteurs soulignent l'importance de la discrétion et de la confiance qui sont le fondement de leur activité. Néanmoins, pendant les conférences ou les séminaires, les lobbyistes professionnels présentent des cas pratiques⁴⁵. « *On change des noms ou des éléments trop suggestifs qui permettent de deviner facilement de quel cas, de quel client il s'agit, et à cette base nous présentons nos techniques et nos outils de travail* » (Grzegorz Ziemniak)⁴⁶.

Professionalisation du lobbying et des agences de lobbying

Bien que l'histoire des firmes de lobbying soit très récente, le milieu des lobbyistes ne ménage pas d'efforts afin de se professionnaliser. L'un des indicateurs de la professionnalisation est la fondation des organisations professionnelles réunissant les cabinets de lobbying. En Pologne, la première Association des Lobbyistes Professionnels Polonais (Stowarzyszenie Polskich Lobbyistów Profesjonalnych – SPLP) a vu le jour il y a un an et demi, en 2003. Elle associe sept firmes de lobbying. Cinq autres ont envoyé des observateurs⁴⁷. La fondation de l'association est une bonne nouvelle pour le milieu des lobbyistes : elle peut devenir l'institution représentative du milieu et un partenaire dans les négociations sur la régulation du lobbying. L'association possède son règlement et son code de bonne conduite. Elle éveille de l'intérêt des cabinets de lobbyistes non associés. Cependant, seulement ces agences de lobbying qui ont accepté les deux documents statutaires peuvent adhérer. Néanmoins, avant d'adhérer, la candidature du futur membre doit être approuvée par tous les membres de l'association. Cette manière assez prudente de procéder à l'élargissement de l'association ne témoigne pas la fermeture du milieu. Au contraire, elle montre sa précaution contre l'infiltration dans l'association des lobbyistes dont la réputation est incertaine : « *il y a deux firmes de plus qui ont manifesté la volonté d'entrer dans l'association. Comme nous avons des doutes concernant*

⁴⁴ Entretien : Magdalena Kopczyńska, représentant de la Confédération Polonaise des Employeurs Privés à Bruxelles.

⁴⁵ Entretien : Małgorzata Molęda-Zdziech, Collegium Civitas.

⁴⁶ Entretien : Grzegorz Ziemniak « Impress Art & Lobbying ».

⁴⁷ entretien : Grzegorz Ziemniak « Impress Art & Lobbying »

*leurs méthodes de travail, nous n'avons pas donné pour l'instant notre aval. En attendant, on les observe »⁴⁸. L'association devient aussi « le dernier secours » dans les situations où une firme de lobbying se fait attaquer dans les médias. Jusqu'à présent, l'association a connu un seul cas de ce genre : elle a donné de bons conseils au cabinet en difficulté et de l'appuis moral, mais vu la méconnaissance des détails du dossier, elle a refusé la participation dans la polémique publique autour de ce cabinet. L'association a pour l'ambition d'être le partenaire dans les négociations qui concerne le milieu des lobbyistes. Elle s'engage dans les travaux de la commission parlementaire sur la loi régularisant l'activité de lobbying. Elle a pour l'ambition de créer une image positive du lobbying et du lobbyiste, obtenir l'enregistrement de ce métier dans le classement national d'activités, peut-être de devenir dans l'avenir la gardienne des valeurs et de la bonne réputation du milieu. En attendant, l'association doit faire un travail sérieux de communication et d'information sur elle-même. Pour l'instant, il est trop tôt pour mesurer l'impact de la fondation de la SPLP sur le marché. Toutefois, elle peut, dans l'avenir, offrir de nouvelles possibilités de nouer des relations avec d'autres cabinets de lobbying partout en Europe. Impress Art & Lobbying, l'une des firmes fondatrices de l'association, est membre de SEAP (The Society of European Affairs Professionals), organisation non-profit qui vise à favoriser la communication entre les institutions européennes et les cabinets professionnels de *european affairs*. Tout cela sert à établir des contacts, avoir accès aux informations, nouer des relations qui se transforment ensuite en partenariat.*

Le deuxième indicateur de la professionnalisation du lobbying est l'engagement et l'effort entrepris par les firmes de lobbying afin de garder une totale transparence. Ainsi, toutes les firmes présentent sur leurs sites Internet leur code de conduite. Comme disent les interlocuteurs, parfois cela peut-être trompeur : il y a une mode aux codes éthiques, mais un code sur le site Internet ne garantit pas encore son application. Toujours dans le souci de transparence, les firmes de lobbying présentent souvent sur leurs sites Internet les secteurs dans lesquels elles mènent des actions (secteur de finances, de haute technologie, d'industrie, etc). Elles n'hésitent pas non plus à mentionner les clients pour qui elles travaillent (exemple : GDS, Profile PR), ou même l'idée et le budget du projet réalisé (Profile PR)⁴⁹. Parfois les lobbyistes vont au-delà et affichent sur leurs sites Internet le modèle du contrat qu'ils proposent aux clients (GDS).

⁴⁸ idem.

⁴⁹ Analyse des sites Internet.

Encadrement 1: site Internet de GDS [www. Gds.pl](http://www.Gds.pl)

We offer the following services: strategic planning, message development, building communication with authorities and public institutions, political monitoring, coalition building, corporate positioning, development and dissemination of promotional materials, development of ideas and content of web sites.

Expertise > Areas of Expertise:

- ▶ **Corporate Promotion**
- ▶ **Public Affairs**
- ▶ **Lobbying**

Expertise > Areas of Expertise > Lobbying

We understand the way offices and institutions that influence the economy and public life operate. We have developed professional relations with representatives of political, journalist, legal and investor communities. One of our assets is our ability to leading edge thinking within each community and to understand the dynamics among them.

Lobbying:

- **strategic planning for corporations and industry sectors awaiting legislative changes**
- **analytic assistance to assess the nature and occurrence of threats and opportunities in public relations**
- **promotion of arguments serving better understanding of client's position among experts and media**
- **key message development, grassroots co-ordination**
- **relations with the state and local administration, political community and public opinion**
- **legal and political monitoring and analysis**

Track Record > Our Clients

GDS delivers its services to Polish and foreign clients from the following markets and sectors:

- ▶ **FINANCIAL SECTOR**
- ▶ **ADVANCED TECHNOLOGIES SECTOR**
- ▶ **INDUSTRIAL SECTOR**
- ▶ **REGIONAL PROGRAMMES**

Track Record > Our Clients > INDUSTRIAL SECTOR

Zakłady Azotowe Puławy S.A. (chemical factory):

advisory assistance in state and administration relations and growth strategies development

Un autre indicateur est la présence du lobbying dans le système éducatif. À ce niveau, la Pologne a fait quelques progrès : le lobbying est de plus en plus intégré dans les programmes d'études universitaires spécialisées notamment en public relations. Les études en business, particulièrement les MBA, et en communication, à Sciences-Po, contiennent des éléments du lobbying et public affairs. Le Collège Civitas, existant depuis 1997, propose les études du 3^{ème} cycle en lobbying. Le programme permet de découvrir les modèles, les méthodes et les techniques du lobbying, de faire des comparaisons avec des modèles anglo-saxons et européens ainsi que de bien comprendre les spécificités du lobbying polonais et celui en UE. Le programme propose aussi des sujets relevant de la pratique du lobbyiste : le fonctionnement d'une firme de lobbying, les « secrets » de la profession du lobbyiste. Outre cela, le Collège participe également à l'organisation des conférences, des séminaires et des ateliers du lobbying qui favorise les rencontres et les échanges des étudiants avec des praticiens.

Qui dit l'éducation, dit la publication. Effectivement elle est un autre indicateur se rapportant à l'ampleur du phénomène du lobbying et du marché. Hélas, en Pologne il y a encore très peu de publications à ce sujet. Quelques positions bibliographiques et un mensuel (« Decydent. Pismo lobbyingowe » depuis 1999) comme les références montrent à quel point la problématique est neuve en Pologne.

Profil d'un lobbyiste polonais

Le code éthique de l'Association des Lobbyistes Professionnels Polonais définit le lobbyiste comme une personne ou une organisation qui représente les intérêts d'une autre organisation en vue de la politique, des programmes ou des propositions législatives qui sont discutés et adoptés par les institutions et les organes du pouvoir public dans le sens large de ce terme. Donc, des groupes d'intérêt, des organisations gouvernementales et non gouvernementales, des associations et des organisations de branche, des syndicats, des organisations d'employeurs, des corporations, des firmes de conseil, de consulting et d'advocating peuvent avoir le statut de lobbyiste.

Les tâches du lobbyiste consistent à faire le suivi des travaux des institutions et des organes du pouvoir public, à ramasser des informations nécessaires pour analyser la situation du client et pour préparer la stratégie et enfin, à aider les clients à présenter efficacement leur position, leurs intérêts ou leurs propositions aux représentants du pouvoir public.

« Les lobbyistes professionnels forment une plate-forme entre leurs clients et les organes et les agences du gouvernement ainsi qu'avec les institutions du pouvoir public en Pologne. Le fondement de leur activité est la confiance – celle des clients et celle des institutions et des pouvoirs publics. Pour cette raison, ils doivent réaliser leurs actions selon les plus hauts standards moraux et éthiques et avec le respect des règles du fonctionnement des firmes professionnelles de lobbying, des firmes de leurs clients et des institutions publiques. »⁵⁰.

La profession de lobbyiste est avant tout une pratique professionnelle – soulignent les interlocuteurs dans les entretiens. *« Même les mieux formés et préparés théoriquement au travail [de lobbyiste], ils ont besoin de l'expérience, car c'est l'expérience qui est à la base de leur crédibilité »⁵¹.*

⁵⁰ Le fragment du code éthique de la SPLP, source : <http://splp.pl/kodeks.htm>.

⁵¹ Entretien : Daniel Gueguen, directeur de la firme de lobbying « Clan Public Affairs », « Bez kompleksów », in : « Decydent. Pismo lobbyingowe. », n 3 (7), mars 2000.

Pourtant, il ne semble pas nécessaire d'être un homme politique ou un fonctionnaire retraité pour faire une carrière de lobbyiste. La navette entre l'administration et le consulting privé ne s'est probablement pas encore produite au sein des cabinets. Les firmes de lobbying ne semblent pas non plus chercher des « stars » connus du nom. En Pologne, on observe la première génération de lobbyistes, qui exercent leur métier parfois un peu par hasard. Sans se prédestiner à ce type de carrière, soit ils ont saisi la première opportunité intéressante qui s'était présentée, soit ils ont choisi cette possibilité après la perte d'emploi. Les parcours sont donc très variés. Arkadiusz Protas rappelle que les formations en lobbying c'est une chose très récente, qui commence à peine. Il manque toujours des théoriciens, tellement ce domaine est jeune. Les lobbyistes se recrutent le plus souvent parmi les diplômés en communication, en administration, en négociation, en marketing, en public relations et public affairs, en histoire, en économie, en droit, en journalisme. Mais parfois, d'autres connaissances sont recherchées qui peuvent être importante (par exemple : les connaissances biochimiques pour le secteur pharmaceutique ou agroalimentaire) afin de bien comprendre les besoins et la spécificité de l'intérêt du client et afin de préparer la meilleure stratégie possible.

Types de clients

Les agences du lobbying ne font pas de publicité particulière pour trouver de clients. De ce point de vue, la branche manque de canaux extérieurs de promotion. Les firmes de lobbying limitent leur « auto promotion » aux sites Internet qui présentent leur activité de manière approfondie. Comme les relations avec le client se basent sur la confiance, elles reçoivent des clients en général par la recommandation entre les clients et par les relations personnelles. Il arrive qu'un client qui a auparavant profité de services de public relations, contacte la même firme pour lui demande un service de lobbying. Et à l'inverse, il est plus facile pour une firme de lobbying de proposer des services de lobbying à un client pour qui elle a déjà travaillé dans le cadre d'une autre activité. Le plus souvent les lobbyistes rencontrent deux attitudes des clients par rapport à leur métier :

- Le plus souvent ils ne sont pas convaincus quant à l'efficacité des services proposés et quant à l'intérêt d'un investissement financier aussi important : ils posent donc des questions pour savoir comment le projet va être réaliser et ils tiennent à comprendre d'où vient cette conviction du lobbyiste de savoir résoudre le problème, tandis que le client ne l'a pas réussi lui-même ;

- La deuxième attitude est spontanée et fondée sur la peur. Arkadiusz Protas parle de « *la peur des « gens honnêtes »* »⁵², la peur qui se résume en une phrase « je ne veux avoir rien de commun avec le lobbying ». Comme le statut du lobbying n'est pas réglementé et comme l'ambiance dans les médias autour de cette activité est très mauvaise, ce comportement du rejet afin d'éviter des accusations de corruption, semble compréhensible.

Selon Arkadiusz Protas, il y a deux types de clients :

- Les clients qui savent ce que c'est le lobbying et qui ont déjà eu une expérience et, en général, ont une équipe ;
- Les clients qui viennent de différentes branches économiques qui sont en train de prendre conscience de l'importance des public affairs et public relations mais ne connaissent pas encore l'importance de leurs outils.

Les lobbyistes polonais ne fonctionnent pas, semble-t-il, selon le principe que « toute cause est défendable ». Ils valorisent les dossiers, estiment les chances d'obtenir ce que le client voudrait avoir. Ils n'hésitent pas à être sincère avec le client sur les aspects et les difficultés du dossier car tous les éléments sont importants pour son issue: le moment où le client s'adresse à une agence pour obtenir son appui, la nature du dossier, les caractéristiques de l'environnement politique ainsi que le contexte social et économique dans lequel le dossier est enraciné. Bien que le marché soit restreint, les lobbyistes sélectionnent, trient les dossiers car chaque affaire dont ils s'occupent influence leur image extérieure. Il est donc important pour eux d'avoir une pratique professionnelle qui est conforme aux valeurs qu'ils prônent : les actes et les paroles ne peuvent pas se contredire. La déontologie veut aussi que les cabinets de lobbying évitent les conflits d'intérêts qui pourraient remettre en cause leur impartialité, le professionnalisme et l'engagement pour la cause de l'un des clients. Tout cela constitue des principes de base de l'activité professionnelle du lobbyiste : il faut toujours garder dans la mémoire le fait que les milieux se connaissent.

En Pologne, dans la majorité de cas, les clients s'adressent aux cabinets en lobbying au dernier moment. Dans ce cas, il y a une petite marge de manœuvre pour construire une stratégie productive et optimale. Tout ce qui reste le plus souvent à faire dans ce cas c'est la minimalisation des dégâts. Les lobbyistes l'appellent « l'action d'extinction du feu ». Il y a quelques explications possibles de ce phénomène. Le plus souvent les causes de cette attitude sont de nature financière. Toutes les entreprises ne font pas encore des stratégies à long terme.

⁵² Entretien : Arkadiusz Protas « Profile Public Affairs ».

Les réductions du budget poussent les entreprises à limiter leurs activités concernées comme secondaires qui ne se traduisent pas automatiquement par l'augmentation des recettes. Si le lobbying est considéré parfois comme l'activité secondaire, c'est parce que tous les managers ne voient pas encore le lien de l'action de communication et du lobbying bien préparées et systématiquement réalisées avec les recettes de l'entreprise et l'augmentation des chiffres d'affaires. Il est toujours difficile, notamment dans la période de dé-conjoncture, de convaincre qu'il est plus facile, plus efficace d'agir en amont qu'en aval, dans les situations de crise. Et pourtant, « *le lobbying mené d'une manière systématique et continue est beaucoup moins cher et apporte de meilleurs résultats que les actions ad hoc* »⁵³ comme le soulignent les praticiens. Il arrive aussi que le client veuille interrompre le suivi, si durant une certaine période rien ne se passe autour des questions du dossier. C'est aussi un raisonnement à court terme qui met en cause la finalité et la nécessité d'une veille continue. Néanmoins, dans le cas où le dossier ne serait qu'en apparence « endormi », l'entreprise risque la sortie du jeu en abandonnant le monitoring et l'analyse de l'information. Toutefois, plus complexe est l'activité de l'entreprise, plus il est probable que les décisions prises par le gouvernement ou par les autorités locales peuvent avoir un impact non négligeable sur l'activité, l'effectivité et le développement de l'entreprise. Dans sa pratique professionnelle, Grzegorz Ziemniak a connu une seule entreprise autochtone qui a demandé le service de lobbying en amont.

Le marché de services de lobbying est très jeune ce qui explique sa petite ampleur et l'absence de paramètres objectifs pour mesurer son développement. De plus, le manque de régularisations de la profession du lobbyiste met toute l'activité en situation précaire. L'Association de Lobbyistes Professionnels Polonais récemment créée, le code éthique du milieu, et les codes de bonne conduite de chacune des agences de lobbying, et enfin les présentations de l'activité sur les sites Internet constituent le seul outils dans la promotion de la transparence et de l'image du « bon lobbying ». C'est aussi une seule arme dont les firmes de lobbying disposent aujourd'hui pour défendre son nom en cas d'attaque ou d'accusations. Pourtant il serait souhaitable de changer le climat négatif autour de la question du lobbying et de régulariser le statut de ce métier.

⁵³ entretien : Grzegorz Ziemniak « Impress Art & Lobbying ».

AU-DELÀ DE LA PERCEPTION VERS LEGITIMATION DU LOBBYING ECONOMIQUE

Perception du lobbying économique par la société polonaise

Afin de comprendre les connotations que le lobbying en général et le lobbying économique en particulier éveillent dans la conscience de la société polonaise, il est nécessaire d'évoquer quelques données concernant le regard que les Polonais portent sur le milieu politique et administratif ainsi que sur ses rapports avec le milieu économique. Les études menées par le Centre d'Étude de l'Opinion Publique (CBOS) montrent que les Polonais partagent majoritairement (91%)⁵⁴ la conviction que la corruption et le népotisme sont un problème préoccupant dans la vie publique polonaise. Le criticisme envers les fonctionnaires, les hauts fonctionnaires et les hommes politiques est fondé sur la perception empirique d'irrégularités. Ainsi, selon 81% des Polonais, les hauts fonctionnaires et les hommes politiques utilisent leur position pour garantir à leurs familles et amis des contrats publics, 85% disent que les fonctionnaires prennent souvent des pots-de-vin pour un « arrangement » c'est-à-dire soit pour accomplir rapidement des formalités soit pour renoncer à exercer certaines de formalités normalement requises⁵⁵. Enfin, 69% trouvent qu'en Pologne on peut « acheter » la loi ce qui veut dire soit son adaptation, soit sa modification et seulement 10% des Polonais sont persuadés de l'impossibilité d'une telle transaction⁵⁶.

Cependant, les études du CBOS ne sont pas seules à exprimer l'inquiétude des Polonais quant aux comportements pathologiques observables dans le fonctionnement du secteur public. La dernière analyse de Transparency International semble confirmer ce sentiment : sur 146 pays, la Pologne se place au 67^{ème} rang avec l'indice de perceptions de la corruption (IPC) dans le secteur public égale à 3,5⁵⁷. La note IPC présentée par Transparency International comme un point de repère, fait référence aux perceptions du degré de corruption tel que le ressentent les milieux d'affaires, les universitaires et les analystes du pays.

⁵⁴ Macieja Falkowska, « Polacy o korupcji, lobbingu i kupowaniu ustaw » (« Les Polonais sur la corruption, le lobbying et l'achat des lois »), CBOS Centrum Badania Opinii Społecznej (Centre d'Étude de l'Opinion Publique), BS/37/2003, Warszawa, février 2003, p.1, source : www.cbos.pl.

⁵⁵ idem, p.4.

⁵⁶ Michał Wenzel, « Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbging » (« Corruption, népotisme, lobbying malhonnête »), CBOS Centrum Badania Opinii Społecznej (Centre d'Étude de l'Opinion Publique), BS/2/2004, Warszawa, janvier 2004, p.4, source : www.cbos.pl.

⁵⁷ L'Indice de perceptions de corruption 2004 de Transparency International dans le secteur public, Londres, le 20 octobre 2004. Il s'étend de 10 (haut niveau de probité) à 0 (corruption élevée).

Avoir ces quelques caractéristiques à l'esprit lors de la réflexion sur le lobbying semble très important : cette activité à la charnière de trois mondes – politique, administratif et économique - n'échappe pas aux préjugés sous-jacentes. Á cela s'ajoutent d'inévitables exemples négatifs de rapports du milieu politique et administratif avec le milieu économique, exemples qui attirent toute l'attention des médias et de l'opinion publique en renforçant et pérennisant des idées reçues. Á ce titre, les propos de Grzegorz Ziemniak⁵⁸ illustrent bien le fond du problème : *« En utilisant le mot « lobbyiste » dans les titres des articles, les journaux comptent éveiller plus d'intérêt de la part des lecteurs. Le titre « Le lobbyiste derrière les barreaux » attirera plus d'attention qu'un « Magouilleur derrière les barreaux ». Les médias utilisent des slogans captivants. Il faut, tout de même, différencier le lobbyiste d'un magouilleur ou affairiste »*⁵⁹.

Ainsi, à force d'utiliser la notion du lobbying pour décrire toutes les situations de corruption et d'affaires, le lobbying s'inscrit dans la conscience de la société en tant qu'une activité illicite et obscure, procurant des avantages aux certains individus « du milieu » au détriment de tout le reste.

Perception du lobbying économique par les milieux politique et administratif

En 1998, on a réalisé une étude portant sur la perception du lobbying par le milieu de business⁶⁰ polonais. Ce rapport est l'un de premiers qui expriment ouvertement la conviction que *« le lobbying, aussi bien celui des entrepreneurs individuels que celui des organisations réunissant en leur sein de différents milieux économiques, est un élément indispensable des démocraties mûres »*⁶¹. C'est aussi l'un de premiers rapports qui ont manifestement marqué du sceau de l'interdépendance les rapports entre les différents pouvoirs en soulignant que *« le lobbying, et de même les liens entre le business et la politique sont donc utiles aussi bien pour les entrepreneurs que pour les hommes politiques »*⁶².

Á l'encontre, semblerait-il, de ce constat, le rapport analyse le niveau de l'engagement des hommes politiques dans les affaires des entreprises privées et de coopération avec des groupes de

⁵⁸ Directeur général de Impress Art PR&Lobbying.

⁵⁹ Fragment de l'exposé de Grzegorz Ziemniak à la conférence « Społeczna odpowiedzialność konsultingu i lobbying. Intymna strona kreowania wizerunku » (« La responsabilité sociale du consulting et du lobbying. Le côté intime de la création de l'image »), Poznań, le 17 novembre 2004, in : « Decydent.Pismo lobbyingowe. », n 12 (60), décembre 2004.

⁶⁰ Mieczysław Bąk, Ireneusz Hampel, Hanna Kotkowska, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak, « Kultura polityczna polskiej demokracji » (« Culture politique de la démocratie polonaise »), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym (Institut d'Études sur la Démocratie et l'Entreprise privée), Warszawa, mars 1998.

⁶¹ Idem, p.3-4.

⁶² Idem, p.3-4.

pression, d'intérêt et de lobbies ainsi que le degré de transparence de ces rapports. Les résultats de cette enquête montrent qu'un quart des hommes politiques coopèrent avec des lobbyistes bien que la majorité ne le fasse pas au vu de tous. Ainsi, cette étude dessine l'émergence en Pologne du « lobbying relationnel » ou « d'arrangement », fondé dans la majorité de cas sur les contacts informels où les intérêts se mélangent avec les relations personnelles selon une règle particulière du service réciproque : « aujourd'hui, je te rends un service, demain c'est à toi ». Certes, critiquable de point de vue éthique, ce type de liens n'est pratiquement pas pénalisé.

Dans la revue mensuelle « Decydent. Pismo lobbingowe. »⁶³, Krzysztof Jasiocki montre que 70% de 407 députés du parlement polonais interrogés ont confirmé avoir connu la pression de la part des lobbies dans leur travail législatif. Ce résultat de l'enquête prouve le dynamisme du phénomène. Néanmoins, le fait que presque 28% des députés interrogés aient affirmé ne jamais avoir connu cette pression, donne sûrement la matière à réfléchir et peut avoir quelques explications hypothétiques. Krzysztof Jasiocki souligne que la pression et les méthodes utilisées par les lobbyistes reflètent en général la position des députés ciblés dans la hiérarchie de leur club. Les lobbyistes, afin de ne pas gaspiller du temps ni de l'énergie, choisissent comme l'interlocuteur ceux parmi les députés qui peuvent avoir un impact sur la décision du club politique ou de la commission parlementaire, ainsi que ceux qui façonnent l'opinion d'autres députés. Les déclarations de contacts personnels avec des lobbyistes semblent confirmer cette hypothèse (74% des députés exerçant une fonction de décision au sein des commissions parlementaire⁶⁴).

Une autre hypothèse, que Krzysztof Jasiocki développe dans ces articles,⁶⁵ suggère que les réponses niant tout contact avec des lobbyistes et notamment les réponses évitant la prise de la position (à savoir, les réponses du genre : « ce n'est pas évident », « je ne veux pas en parler » ou « je ne peux pas en dire plus ») découlent de la crainte de se montrer « influencé », « conditionné ». Il semble que cette inquiétude ne caractérise pas uniquement le comportement des parlementaires. Magdalena Kopczyńska⁶⁶ confirme cet argument en disant que l'administration publique en Pologne est toujours bloquée par la peur de trop communiquer⁶⁷. D'après elle, c'est la faiblesse de la connaissance de la part de l'administration de ce qu'elle peut communiquer sans porter atteinte à la règle de confidentialité et aussi l'incompréhension de ce en quoi consiste le métier d'un lobbyiste qui sont à l'origine d'un grand retard dans la prise de décisions. Au bout du compte, cette situation

⁶³ Krzysztof Jasiocki, « Lobbying w sejmie » (« Lobbying à l'Assemblée Nationale »), « Decydent. Pismo lobbingowe. », n 4, avril 2002.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Magdalena Kopczyńska, représentant de la Confédération Polonaise des Employeurs Privés à Bruxelles.

⁶⁷ Idem.

aboutit parfois soit à limiter gravement soit à anéantir totalement l'efficacité de toute action de représentation d'intérêt⁶⁸.

Le manque de transparence et de l'encadrement du lobbying renforce et pérennise dans la conscience de la société l'image du « mauvais lobbying » comme un seul modèle de cette activité. Cette perception est profondément nuisible au développement de nouvelles formes de la représentation d'intérêts et notamment à la professionnalisation des formes déjà existantes. L'un des indices qui traduisent cette difficulté est le fait que l'usage du mot lobbying, bien qu'il soit déjà doté de la transcription officielle polonaise (lobbing), reste toujours banalisé en faveur de telles nominations que « public relations » ou « public affaires » qui sont en pratique souvent utilisées comme les synonymes du lobbying.

Lobbyistes polonais sur les conditions d'exercice de leur métier

Le milieu des lobbyistes souhaite que leur activité et leur métier soient enfin officiellement reconnus comme un élément naturel et nécessaire du développement de la démocratie représentative et de l'économie de marché. La situation actuelle, où le lobbying est socialement discrédité comme une activité obscure et malhonnête nuit au développement de la participation des groupes organisés dans le processus décisionnel. Les lobbyistes sont assez actives dans la promotion d'une image positive du lobbying. Pour ce faire, non seulement ils commencent à se spécialiser comme nous l'avons vu précédemment, mais ils participent aussi au débat public dans les conférences, les ateliers, les séminaires, tables rondes organisés au sujet notamment des public relations. Dans le mensuel « Decydent. Pismo lobbyingowe », ils publient systématiquement des articles qui parlent souvent de « la cuisine » du métier.

Toutefois, la situation de ce milieu est marquée par un certain degré de précarité. Sans la légitimation explicite de sa place dans le système décisionnel, ce milieu est exposé aux risques potentiels de perte de l'image sous la pression parfois non-fondée des médias ou du milieu politique. Vu l'importance de la bonne réputation et de la confiance dans le métier, ce danger n'est pas à sous-estimer. En ce moment, les cabinets de lobbying n'ont pas vraiment d'outils pour se protéger. En cas de difficulté, ils peuvent, dans la presse et surtout sur leurs sites Internet, rectifier les opinions erronées qui apparaissent de temps en temps dans les médias. Mais l'impacte de cette action sur l'opinion publique reste relativement limité.

⁶⁸ idem.

Une autre difficulté affrontée par les lobbyistes est liée à une forte politisation de l'administration et la présence de fortes « lobbies » proches aux centres du pouvoir politique. Ce phénomène rend plus difficile le développement des formes « civilisées » du lobbying⁶⁹ qui mettraient les différents groupes d'intérêt en concurrence entre eux, en faveur de la meilleure qualité de l'information fournie aux décideurs.

Enfin, il y a aussi une difficulté liée au fonctionnement de l'administration publique et les mécanismes de communication et d'accès aux documents. Selon les témoignages des lobbyistes, l'accès aux informations dépend en pratique de la « bonne volonté » du fonctionnaire. Le reproche le plus souvent formulé envers l'administration dans les entretiens est qu'elle exerce son pouvoir en retenant l'information.

Par légitimation vers légitimité du lobbying économique : projet de la loi sur le lobbying

La première chose qu'il faut prendre en considération dans la discussion sur la nécessité et la forme de la régulation du lobbying est que la Pologne est un pays sans les traditions du lobbying. Les expériences polonaises dans ce domaine ont un caractère spécifique et différent par rapport aux expériences d'autres pays, car elles s'inscrivent dans le contexte d'une transformation postcommuniste. Le passage du communisme vers la démocratie inspire une grande évolution des consciences et des conduites. Cette évolution devrait se traduire par l'acceptation des certaines normes qui est liée à son tour au respect de certaines valeurs. Que cette évolution puisse s'effectuer et pérenniser, il faut du temps, mais il faut aussi de la transparence de la vie publique et des régulations opérationnelles qui :

- codifieraient la conduite souhaitée de la part des fonctionnaires,
- préciseraient leur responsabilité d'actes et d'actions non éthiques,
- mettraient en place un système d'institutions responsables du développement, dans la vie publique, des comportements éthiquement irréprochables.

La Pologne est en train de légiférer dans tous ces domaines et ce processus de la formation du droit n'est pas encore achevé. Tout de même, pour faire « vivre » le système de valeurs, de normes et de régulations, quelque chose de plus que les mécanismes de contrôle est nécessaire : il faut de l'engagement des citoyens et de la part de toutes les élites pour les respecter et surtout pour les appliquer. Ici, il y a un vrai travail d'apprentissage de la citoyenneté et de la démocratie

⁶⁹ Maciej Płażyński, maréchal de la Diète de la RP, conférence « Czas na lobbying » (« Le temps pour le lobbying »), 2001, in : « Decydent. Pismo lobbyngowe », n 9 (25), septembre 2001.

à faire, car la coutume du respect de la loi et des institutions, une sorte d'une habitude innée n'existe pas en la matière.

La deuxième chose qu'il faut garder à l'esprit est qu'en Pologne, comme dans les autres pays européens, le lobbying est réglementé indirectement par des lois qui visent les cibles du lobbying (personnes publiques, parlementaires, fonctionnaires) et qui précisent le fonctionnement des institutions de l'État. Il s'agit de :

- La Constitution (1997)
- Le règlement de la Diète (1998)
- La loi sur l'exercice du mandat du député et du sénateur
- La loi anti-corruption (les limites à l'activité économique menée par les personnes publiques et le registre de profits des membres du Conseil de Ministres, secrétaires et sous-secrétaire de l'État, chefs de services centraux, voïévodes et vice-voïévodes) (1997)
- La loi sur l'administration territoriale (communes, districts, voïvodies) (1990)
- La loi sur les administrateurs civils (1999)
- Le code de procédure pénale
- Le code de procédure administrative
- Principes d'éthique du député

etc.

À cela s'ajoute les différentes dispositions qui réglementent indirectement l'activité du lobbying elle-même, telles que :

- La loi sur la lutte contre la concurrence déloyale (1993)
- La loi sur les associations (1998)
- La loi sur les fondations (1991)
- La loi sur les organisations patronales (1991)
- La loi sur les chambres de commerce (1989)
- La loi sur les commandes publiques (1994)
- La loi sur les rassemblements (1990)
- La loi sur les partis politiques (1997)
- La loi sur l'accès des citoyens à l'information publique (2001)
- La loi sur la Commission Tripartite et le dialogue social
- Les lois sur les institutions de contrôle et d'inspection (NIK)

etc.

La discussion sur une réglementation du lobbying a été entamée après l'intensification des tendances corruptibles à la charnière des organes du pouvoir et des groupes d'intérêt. La première manifestation de l'importance de ce problème était une conférence « Le sens, la substance et les limites du lobbying » organisée au Sénat le 7 novembre 1995. Cette conférence a initié la création d'un groupe pour le lobbying, auprès du Bureau d'Études et d'Analyses de la Chancellerie du Sénat. Le groupe était formé par les parlementaires, les fonctionnaires et les représentants des groupes de lobbying. L'objectif de ce groupe consistait à propager l'idée du lobbying dans la société, et à former des règles régissant les contacts mutuels du pouvoir et des organisations non gouvernementales ainsi qu'à concevoir un projet de la loi portant sur le lobbying ou un projet du code éthique concernant ce milieu. En même temps, on a créé un groupe parlementaire, supra-parti, pour la participation des citoyens dans le processus législatif. Ces initiatives ont permis l'émergence du milieu intéressé par les actions de propagation de l'idée du lobbying dans les médias, dans les organisations économiques, dans l'activité parlementaire ainsi que dans les domaines de l'éducation et des publications. C'était une première sensibilisation de la société, de la classe politique et économique sur le besoin d'une réflexion approfondie sur le sujet. Le résultat de ce travail était un rapport sur la participation des organisations sociales et économiques dans le processus législatif en Pologne. Ce rapport analysait les procédures qui permettent aux personnes individuelles, aux groupes et aux organisations d'influencer la législation dans les pays démocratiques européens. On a regardé de plus près également le lobbying américain : sa clarté et sa transparence séduisent encore aujourd'hui malgré son ultra-libéralisme⁷⁰. Toutefois, les solutions anglo-saxonnes appartenant à une autre culture juridique et politique, leur transposition dans la juridiction polonaise sans porter le préjudice à la cohérence de l'ensemble du droit est difficile.

Les groupes de travail avaient également l'ambition de concevoir un code éthique du lobbyiste. Tout de même, avec la fin de la législature du parlement en 1997, la composition dans les groupes de travail a changé et les objectifs de ce milieu n'ont pas été atteints⁷¹.

Quelque temps plus tard, vu les comportements corruptibles persistants, la régulation du lobbying est toujours au cœur des débats. Parmi les nombreuses idées proposées, il y avait celle de la régulation de l'activité du lobbying par la création du « Code de l'activité du lobbying ». L'originalité de cette solution résidait dans l'idée que le milieu des lobbyistes et le milieu

⁷⁰ Entretien : Grzegorz Ziemniak, « Impress Art & lobbying ».

⁷¹ Krzysztof Jasiołkowski, « Bez drogowskazów » (« Sans panneaux indicateurs »), « Decydent, Pismo lobbingowe », n 4 (8), avril 2000.

politique travailleraient ensemble sur la forme et le contenu de ce code⁷². Ce projet n'a jamais été réalisé, mais le milieu des lobbyistes a commencé, par lui-même, à s'autoréguler par les codes éthiques et de bonne conduite, et par la professionnalisation de son activité comme nous l'avons vu précédemment. Certes, c'est une initiative qui va dans un bon sens. Néanmoins, cette démarche est jugée comme insuffisante, notamment parce qu'elle n'englobe pas tous les groupes d'intérêt de la même manière (l'absence du code commun pour tous). De plus, le manque du registre de lobbyistes fait que la différence entre des non lobbyistes et des lobbyistes qui sont tenus par les principes éthiques est difficile à établir.

Enfin, les affaires politico-économiques⁷³ qui compromettent les hauts fonctionnaires occupant les plus hauts postes de l'État, ont récemment secoué tout le pays et ont poussé le milieu politique à décider de réguler le lobbying par la loi. Le projet de la loi a été présenté par le ministre de l'intérieur et de l'administration en 2003. Toutefois, le projet est très restrictif envers le milieu des lobbyistes : on pourrait avoir l'impression que l'objectif d'éliminer le « mauvais lobbying » de la vie publique est devenu la question d'honneur pour la classe politique. Le projet, dans sa conception, met tout le poids de restrictions et de responsabilité sur les épaules des lobbyistes, sans introduire, pour autant, de la transparence dans leur conduite en tant que personnes publiques, sans établir des sanctions envers eux-mêmes, et sans rendre le système législatif plus ouvert envers la participation de la société dans le processus législatif à travers des formes légitimes de représentation des intérêts (lobbies). La loi ainsi formulée est prédestinée à devenir un outil de plus parmi ceux qui sont déjà créés par les lois d'anti-corruption, mais elle ne touche pas le tronc ni la source de la pathologie. Les lobbyistes sont contre le projet qui est profondément anti-lobbying, mais ils se prononcent dans les entretiens pour la loi qui précisera les règles du jeu et qui créera un espace où la représentation des intérêts sera dotée de toute la légitimité.

Pour plusieurs raisons le projet est jugé comme mauvais. Dans l'opinion de l'expert⁷⁴, la définition du lobbying va à l'encontre de l'article 54 de la Constitution qui garantit la liberté d'expression, et de l'article 63 de la Constitution qui donne le droit de la pétition. Les solutions proposées par le projet réglementent administrativement les droits garantis par la Constitution en les restreignant par l'obligation de l'enregistrement payant de l'activité et en établissant un

⁷² Mieczysław Bąk, Ireneusz Hampel, Hanna Kotkowska, Przemysław Kulawczuk, Anna Szcześniak, « Kultura polityczna polskiej demokracji » (« Culture politique de la démocratie polonaise »), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym (Institut d'Études sur la Démocratie et l'Entreprise privée), Warszawa, mars 1998.

⁷³ Affaire de Rywin, de PKN ORLEN.

⁷⁴ Piotr Radziewicz, « O projekcie ustawy o działalności lobbingowej » (« Du projet de la loi sur l'activité de lobbying »), Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, n 1 (1) I-III 2004, Warszawa, p.83-96.

catalogue fermé de formes du lobbying. Dans l'opinion de l'expert, l'extrait de certains droits et libertés et leur détermination en tant qu'activité de lobbying et ce qui en résulte, leur réglementation « *n'est pas inadmissible ou à l'encontre de la Constitution. (...) la Constitution permet certaine limitation des droits et des libertés à condition qu'elle est motivée dans la lumière d'autres valeurs ou principes de la Constitution* »⁷⁵ (art.31.paragraphe 3 de la Constitution) Selon l'expert, ce n'est pas le cas du projet. Le projet de la loi se heurte contre plusieurs difficultés liées à la définition et à la précision. Il définit d'une manière très large les cibles du lobbying en tant qu' « organes du pouvoir publique », ce qui sous-entend aussi bien les organes du pouvoir législatif (la Diète et le Sénat) que le pouvoir judiciaire (tribunaux), et les organes du pouvoir exécutif dans le sens large de ce terme (administration, Président de la RP, administration territoriale, NIK, Banque Nationale de Pologne, etc). Or, par définition, le lobbying devraient avoir lieu surtout au niveau législatif. Le lobbying auprès du pouvoir exécutif ou du pouvoir de contrôle, qui essaie d'influencer ses institutions afin d'obtenir une interprétation de la loi au profit d'un groupe d'intérêt, ne semble pas être éthiquement exact.

Le projet exclue également du champ de la réglementation des organisations non gouvernementales, notamment les fondations et les associations ce qui peut mener à l'émergence des associations qui pourront faire du lobbying au nom de « l'intérêt public » dans tous les domaines, sans être obligées à respecter les limites du lobbying prévues par la loi.

Le projet prévoit également que les personnes non inscrites dans le registre des lobbyistes peuvent présenter des expertises, des rapports et des opinions uniquement à la demande des organes du pouvoir exécutif, du Maréchal de la Diète, du Maréchal du Sénat, et des présidents et des sous-présidents des commissions de deux chambres. Ce catalogue aussi restreint exclue les tribunaux, la Banque Nationale de Pologne, l'Inspection Nationale du Travail, le Conseil de la Politique Monétaire, etc. En pratique, il en résulte que les professeurs universitaires, en apportant une expertise à la demande de l'une de ces institutions, devraient s'enregistrer en tant que lobbyistes !

Le projet propose aussi de lier les fonctionnaires par l'obligation de noter chaque entretien, entrevue, contact avec un lobbyiste, mais il ne propose pas auprès de quel organe toutes ces notes devraient être déposées, ni qui assurerait la lecture et le contrôle. Néanmoins, la seule obligation de faire des notes après chaque consultation, sous la peine de la perte du poste, découragerait efficacement l'administration à accepter un contact avec le lobbyiste.

Finalement le projet ne précise pas le montant de pénalité pour une activité de lobbying non enregistré. Au contraire, il établit un lien de dépendance entre la pénalité et le degré

⁷⁵ Idem.p.86.

d'influence sur les décisions déterminées d'un organe du pouvoir public ce qui éveille des interrogations quant aux méthodes d'évaluation du degré d'influence.

Ce ne sont que quelques remarques faites par les experts au sujet du projet. La commission parlementaire est en train de travailler sur des rectifications, mais les travaux se heurtent toujours contre le problème de la définition de l'activité de lobbying. De plus, la question devient de plus en plus complexe car les députés s'interrogent sur la pertinence de la limitation de l'application la loi uniquement au pouvoir central afin de « tester » son efficacité avant de l'élargir aux collectivités locales. Comme les échéances parlementaires s'approchent, l'avenir de ce projet est incertain : probablement le travail recommencera après les élections et avec un nouveau projet.

La régulation du lobbying par la loi est une décision politique prise dans les conditions d'une forte pression sur le milieu politique suite aux révélations faites sur la conduite du milieu. Néanmoins, il ne semble pas que la loi adoptée dans le contexte aussi conditionné, puisse être un remède à tout le mal rongant les structures de l'État. Il paraît donc pertinent d'essayer de voir de plus près comment fonctionnent toutes les autres lois, codes, réglementations, qui normalement doivent déjà limiter les tendances à la corruption. Hélas, vu une quantité énorme du droit établi chaque année, la NIK (Chambre Suprême de Contrôle) ne peut que faire des contrôles ponctuels de la vie publique.

En 2000, le contrôle portant sur la réalisation de la loi sur les limites à l'activité économique menée par les personnes publiques a révélé que dans plusieurs unités administratives le dépôt de la déclaration de fortune dans les délais, leur analyse et la vérification n'ont pas été effectués. On n'a pas non plus sanctionné des personnes qui ont unifié l'activité économique et la fonction publique⁷⁶. Encore une fois, la question du conflit d'intérêt s'impose.

Cette libéralisation des pratiques était causée par une mauvaise indication de la personne responsable de l'exécution de la loi (ramassage des déclarations des vice-ministres, ministres, directeurs au niveau de l'administration centrale, voïvodes, et l'analyse). La loi accorde cette tâche au DG de l'administration gouvernementale. Comme cette solution est inadéquate, elle a conduit vers la libéralisation de l'exécution de la loi à tous les niveaux de l'administration publique.

⁷⁶ « Informacja o wynikach kontroli sposobu realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne », (« Information sur le contrôle de l'application de la loi du 21 août 1997 sur les limites à l'activité économique menée par les personnes publiques »), DKD-411410/99, Nr ewid: 155/2000/D/99/502/DKD, Warszawa, juillet 2000.

En 2001, le contrôle de la régularité du recours aux services d'expert et de conseil par l'administration du gouvernement a montré que 60% de délégations de l'expertise n'étaient pas motivé et donc les dépenses n'étaient pas justifiées. De plus, 30% de projets de lois, de novélisations des lois, des réglementations, etc, ont été délégués aux cabinets d'avocat, aux universitaires et aux étudiants. Parmi les textes, il y a des analyses juridiques concernant des réformes, et des analyses économiques, comme le projet énergétique jusqu'en 2020⁷⁷. Ainsi, il échappe aux décideurs une partie de la réalité dans laquelle les textes sont conçus et des intérêts qui peuvent entrer en jeu.

En 2004, on a détecté les dysfonctionnements au niveau de l'accès au parlement. En fait, le document qui permet d'entrer sur le terrain et dans les bâtiments parlementaires sont des cartes d'entrée d'une durée déterminée. Une telle carte est accordée à une personne embauchée dans un organe de l'État soit dans une unité organisationnelle de l'État, dont les tâches professionnelles exigent de contacts systématiques avec le parlement, les clubs de députés et les groupes de travail. Outre cela, il y a des laissez-passer accordés une fois à la demande du député. Donc, un lobbyiste qui veut venir aujourd'hui au parlement doit entrer en contact avec un député qui demandera pour lui un laissez-passer journalier⁷⁸. Le troisième document donnant l'accès libre au parlement est une carte d'employé du bureau de député ou une carte d'assistant social. Les deux sont accordées à la demande écrite du député et sont signées par lui. Ces cartes donnent le droit aux laissez-passer et à la circulation libre dans les bâtiments du parlement sous prétexte de l'exécution des activités liés au mandat du député⁷⁹. Actuellement au Parlement il y cinq assistants sociaux par un député qui circulent dans les couloirs⁸⁰. Personne ne sait très bien qui ils représentent⁸¹. Afin de rendre de la transparence au système, le Maréchal de la Diète, Marek Borowski, a proposé la modification de la loi sur l'exécution du mandat du député et du sénateur. La modification propose la communication des données personnelles de ces « assistants » (nom, date de naissance, formation, profession acquise et exercée, activité économique, qualité de membre dans les directions ou des conseil d'administration des sociétés du droit de commerce). Cette proposition de la modification a été motivée par le fait que la Diète est devenue « un

⁷⁷ « Informacja o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich przez organy administracji rządowej » (« Information sur le contrôle de la régularité du recours aux services de conseil et d'expertise des organes de l'administration gouvernemental »), NIK, DKD-410002/00, Nr ewid. 172/2001/P/00/001/DKD, Warszawa, Październik 2001.

⁷⁸ Joanna Karolczyk, « Dostęp do informacji publicznej w Sejmie. Możliwości udostępnienia prasie list asystentów poselskich », (« Accès à l'information publique au Parlement. Possibilités de communiquer à la presse les listes d'assistants des députés »), Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, n 1 (1) I-III 2004, Warszawa, p.97.

⁷⁹ idem, p.98.

⁸⁰ Entretien : Małgorzata Mołęda-Zdziech.

⁸¹ Igor Miecik, « Pozycja na asystenta » , in : Polityka, n 51/2004.

champ de jeux corrupteurs de différents groupes d'intérêt » qu'il est inadmissible qu' « *une telle activité soit promue par une carte accordée à la demande des députés* »⁸². Le projet a été rejeté.

Les exemples présentés ci-dessus montrent que la loi et les réglementations même très restrictives ne suffisent pas pour éliminer les abus et les situations où le trafic d'influence peut avoir lieu, sans que l'action du lobbying soit exercée. Dans la démocratie aussi jeune que la démocratie polonaise, le vrai problème consiste en le manque de l'attachement au droit. C'est pourquoi, selon les lobbyistes⁸³, la seule législation ne pourra pas assainir la situation. « *C'est un processus et un apprentissage qui doivent faire leur chemin de manière naturelle* »⁸⁴.

⁸² Le projet de la modification de la loi de Maréchal Marek Borowski, n 2520, le 22 janvier 2004.

⁸³ Entretien : Magdalena Kopczyńska, Grzegorz Ziemniak, Arkadiusz Protas.

⁸⁴ Entretien : Magdalena Kopczyńska.

6 MOIS APRES L'ADHESION EN UE : LOBBYING DES ENTREPRISES POLONAISES AUPRES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

Présence polonaise à Bruxelles

La Représentation permanente de la Pologne est toujours en train de mener leur enquête sur la présence et le rôle véritable du milieu d'entreprises polonaises à Bruxelles. Á ce jour, ils ne possèdent pas encore des informations qui seraient prêtes à être communiquées⁸⁵. Globalement, la Représentation permanente a détecté 104 organisations économiques et sociales travaillant au niveau de l'Union européenne⁸⁶. Parmi elles, il y a des organisations qui rassemblent comme leurs membres, les organisations, les associations, les syndicats, les représentations de branche, en provenance de différents pays. La Représentation permanente étudie également des organisations qui réunissent les membres individuels tels que : les entreprises, les instituts, et les fondations, etc. Pourtant, la liste n'est pas encore exhaustive et les travaux se poursuivent.

La Pologne est membre dans 56 organisations sur 104. Ce sont notamment les organisations, les associations, les syndicats, les organisations de branche au caractère national, régional ou local. Il y a également des membres individuels comme les entreprises, des instituts, des fondations, etc. Parfois, certaines de ces organisations possèdent plus d'un membre. En somme, la Représentation Permanente a identifié presque 70 organisations polonaises, associations, syndicats, entreprises et autres membres individuels polonais.

Á cette étape de l'analyse, la Représentation permanente ne peut déterminer le caractère de la qualité de membre des représentants polonais dans les organisations européennes analysées. Néanmoins, il s'agit sans doute du statut de membre titulaire, de membre associé et d'observateur. Il semble qu'il domine encore les deux dernières formes d'affiliation ce qui change tout doucement depuis l'adhésion de la Pologne (il est à savoir que dans la majorité des organisations la condition nécessaire à accomplir pour devenir membre titulaire est d'être un pays communautaire). Il est à noter que dans les prochains mois, la Représentation permanente va approfondir ce sujet en cherchant à savoir quel est le niveau de l'activisme des Polonais au sein des organisations : paiement des cotisations, le fond de leur activité (présence,

⁸⁵ Entretien : Andrzej Rudka, Ier conseiller, département de contacts économiques, Représentation Permanente de la Pologne, Bruxelles.

⁸⁶ Toutes les informations proviennent de la synthèse de la I^{ère} partie de l'analyse qui est en cours de réalisation. La synthèse a été préparée le 21 décembre 2004. La Représentation Permanente refuse de communiquer des informations plus précises sur les entreprises et les organisations, sur leur appartenance aux organisations européennes tant que l'analyse de leur rôle effectif au sein de ces organisations n'est pas faite.

responsabilités : position dans la structure hiérarchique de l'organisation, participations aux projets, propositions, etc).

En se basant uniquement sur les recherches personnelles⁸⁷, nous avons pu constater qu'il y a deux moyens de représenter des intérêts et d'influencer des décisions au niveau européen qui ressortent des stratégies actuellement adoptées par les entreprises polonaises. Premièrement, pour ce faire les entreprises utilisent les organisations nationales desquelles elles sont membres. Il s'agit notamment de :

- Chambre Nationale de Commerce et d'Industrie (Krajowa Izba Gospodarcza KIG),
- Confédération Polonaise d'Employeurs Privés (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych KPPP),
- Confédération d'Employeurs Polonais (Konfederacja Pracodawców Polskich KPP),
- Business Center Club (BCC).

Ainsi, la Chambre Nationale de Commerce et d'Industrie (KIG) est présente dans EUROCHAMBRES, où elle est représentée par son président Andrzej Arendarski dans le conseil d'administration. Aujourd'hui, l'association EUROCHAMBRES représente 43 organisations nationales de Chambre de commerce et d'industrie et regroupe environ 2000 Chambres de commerce et d'industries locales. Elle représente quelques 18 millions d'entreprise en Europe⁸⁸. Comme l'organisation fait partie de la liste des partenaires sociaux consultés dans le dialogue social, elle participe aux phases de consultation à l'invitation de la Commission européenne. Toutefois, elle ne participe pas aux négociations d'accords pouvant déboucher sur des directives car elle ne dispose pas d'un mandat en ce sens de la part de tous ses affiliés. Pour les entreprises polonaises, l'affiliation à EUROCHAMBRE ouvre un canal d'accès à l'information de plus sur les renseignements sur les fonds européens, sur les programmes afin de mieux connaître les besoins des entreprises membres, la Chambre Nationale de Commerce et d'Industrie organise des conférences et des séminaires, des sondages. EUROCHAMBRES est également une instance où les entreprises entrent en contact et où naissent de nouveaux partenariats. Cette coopération permet de rapprocher des entreprises européennes entre elles, mieux articuler leur intérêt commun.

Confédération d'Employeurs Polonais (KPP) est membre du Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP). En tant qu'partenaire social, le CEEP représente les intérêts de ses membres dans les consultations

⁸⁷ Analyse des sites Internet de grandes organisations européennes.

⁸⁸ <http://www.eurochambres.be>

organisées par la Commission européenne. Le CEEP prend également des initiatives, en produisant des études en coopérations avec ses membres et en formulant des propositions. La KPP est le seul représentant du secteur public dans le CEEP⁸⁹. La KPP a également le statut d'observateur au sein de l'UNICE.

La Confédération Polonaise d'Employeurs Privés (PKPP) est au contraire un membre effectif de l'UNICE. C'est également la seule organisation représentante du milieu du business polonais qui a ouvert son bureau permanent à Bruxelles. Ainsi, elle s'investit beaucoup afin d'avoir un accès direct à l'information et de disposer d'une réactivité plus importante par rapport aux propositions de la Commission. Aujourd'hui, UNICE représente 36 fédérations de 30 pays⁹⁰. En tant que partenaire social, elle est régulièrement consultée formellement par la Commission européenne. UNICE, elle-même, présente aussi systématiquement ses propositions et ses opinions non formelles.

On peut aussi évoquer EUROCOMMERCE qui a accueilli en son sein deux organisations polonaises en tant que membres affiliés : une organisation des MPE (Naczelna Rada Zrzeszeń i Usług) et POHID – une organisation de commerce et de distribution qui rassemble les plus grandes firmes de détail. Toutefois, il ne semble pas que ces deux organisations soient particulièrement actives au sein d'EUROCOMMERCE. Certes, le statut de membre affilié limite les possibilités réelles de participation des deux organisations. De plus, la jeunesse de l'organisation joue aussi un rôle non négligeable : tel est le cas de POHID, créé il y a 3 ans à peine, réunissant 14 membres, qui est toujours en train de renforcer sa position nationale dans les consultations législatives au niveau du pays.

La deuxième voie utilisée par les entreprises polonaises afin de défendre leurs intérêts à Bruxelles est offerte par l'affiliation dans les organisations de branche. Cette approche est largement adoptée car elle permet de mieux concrétiser les propositions et organiser plus efficacement des actions du lobbying vu qu'il existe une communauté d'intérêts plus évidente que dans le cas des organisations multi-branches. À titre d'exemple nous pouvons évoquer l'industrie chimique regroupée dans la Chambre Polonaise d'Industrie Chimique (Polska Izba Przemysłu Chemicznego PIPC)⁹¹. La chambre rassemble l'industrie pétrochimique, de raffinerie, de chimie organique et non organique, d'engrais, de fibres chimiques, de peintures et de vernis, de chimie légère, ainsi que des instituts de recherches et de développement, des bureaux de

⁸⁹ www.ceep.org ; www.kpp.org.pl

⁹⁰ www.unice.org

⁹¹ www.pipc.org.pl

projet et des firmes de consulting. Depuis 2001, le PIPC est membre titulaire du Conseil européen des fédérations d'industries chimiques (CEFIC) qui représente 29.000 de grandes, moyennes et petites compagnies chimiques : des fédérations nationales des 25 pays membres de l'UE et 3 membres alliées de Bulgarie, d'Estonie et de Lituanie, ainsi que des membres corporatifs et des business membres. En somme, ça forme une énorme organisation de 120 groupes du secteur et des associations affiliées. Le CEFIC donne son opinion des propositions de la Commission, mène du lobbying au profit du secteur chimique, travaille sur l'intégration de l'industrie chimique au niveau européen. Dans cette immense structure, le secteur chimique polonais a réussi à bien s'inscrire : il est représenté par le président général de la PIPC, Wojciech Lubiewa Wileżyński, qui est le membre du conseil d'administration du CEFIC. Étant donné que c'est au conseil d'administration que les politiques, les priorités et les programmes du CEFIC sont approuvés et conduit, le PIPC se trouve directement au centre de responsabilités. De plus, il y a du prestige et de la reconnaissance de l'efficacité qui sont liés à la fonction du membre du conseil d'administration : le conseil est élu par l'Assemblée Générale tous les deux ans. Chaque membre du conseil est donc doté de légitimité et de confiance de la part de tous les membres du CEFIC. Un grand atout de cette organisation est le système de communication et de consultation informatique : les membres de l'organisation peuvent consulter des projets des réglementations concernant le secteur et exprimer leur opinion dans les délais précises.

Canaux d'influence actifs (exemple de PKPP)

La Confédération Polonaise d'Employeurs Privés (PKPP) a été fondée en 1999. Aujourd'hui elle l'une des plus puissantes organisations patronales : elle réunit 52 organisations de branches et régionales et 14 membres individuels. En somme, elle compte environ 3000 firmes et à peu près 500 000 employés⁹². En tant que partenaire social, la PKPP se fixe comme l'objectif le développement de l'économie polonaise et l'amélioration de la condition des entreprises. Elle participe donc aux consultations des projets gouvernementaux. En 2001, la PKPP a ouvert son bureau à la demande de ses membres qui avaient remarqué que le gouvernement polonais avait tendance à donner une interprétation plus rigoureuse aux directives communautaires que les autres pays membre de l'UE. Par conséquent, les entreprises polonaises subissent parfois des coûts lourds que d'autres entreprises européennes n'ont pas à supporter. Cette inquiétude des membres de la PKPP ne semble pas être non fondée. Jarosław Mulewicz⁹³

⁹² www.pkpp.org.pl

⁹³ Entretien : Jarosław Mulewicz, membre de Business Center Club, membre de la Comité européen économique et social, groupe I.

illustre ce problème sur l'exemple de la directive concernant des étiquettes sur les produits de beauté qui entre en vigueur le 11 mars 2004 : il s'est avéré que selon l'interprétation que le gouvernement a donnée à l'application de la directive, les étiquettes de tous les produits de beauté mis en vente à partir du 11 mars, doivent correspondre aux normes introduites par la directive. Cette décision augmente des coûts des producteurs qui seront obligés de refaire des étiquettes pour le stock de produits déjà préparés à la vente. Les Allemands, au contraire, ils ont accordé une période de transition de 2 ans pour mettre en application la directive : pendant cette période, les nouveaux produits seront munis de nouveau étiquetage, tandis que le stock des produits déjà fabriqués pourra être liquidé par la consommation du marché. Afin de limiter ce genre d'atteintes à la concurrence des entreprises, les membres de la PKPP ont décidé d'investir une partie du budget à implanter et maintenir une mission de veille et d'action à Bruxelles. La PKPP à Bruxelles s'engage notamment dans la création d'une image positive de l'économie polonaise et dans la promotion du secteur privé qu'elle représente.

La PKPP essaie de communiquer de manière étendue les intérêts des entreprises qui sont affiliées. Pour ce faire, elle utilise des canaux variés d'information et d'influence aussi bien au niveau national qu'au niveau européen.

Au niveau national, la PKPP a de nouveaux outils garantis par la législation. La loi du 8 octobre 2004⁹⁴ novélise la loi du 23 mai 1991 sur les organisations patronales en introduisant un nouvel article 16¹:

« art. 16¹.1 L'organisation des employeurs, représentatif dans le sens de la loi sur la Commission Tripartite pour les affaires socio-économiques, a le droit à exprimer son opinion quant aux documents consultatifs de l'Union européenne, notamment quant aux livres blancs, livres verts et des communiqués ainsi qu'à propos des actes juridiques de l'Union européenne dans les domaines relevant des responsabilités des organisations des employeurs.

2. Les organes du pouvoir public et de l'administration de l'État adressent les documents consultatifs de l'Union européenne et des projets des actes juridiques de l'Union européenne, dont on parle dans l'article 1, aux pouvoirs statutaires de l'organisation, en précisant le délai de la présentation de son opinion ».

Les documents qui parviennent à la Représentation permanente sont donc transmis à l'administration centrale, dans les différents ressorts des ministères et ensuite ils sont communiqués aux partenaires sociaux et aux autres organisations associées aux consultations. C'est un canal officiel qui, toutefois, prend beaucoup de temps. Or, la logique du fonctionnement

⁹⁴ La loi du 8 octobre 2004, Dz.U.04.240.2407

de l'Union européenne veut que les décisions soient prises rapidement ce qui se traduit par des délais de consultations très brefs. À la lenteur de cette communication s'ajoute aussi la question de la communication : les entreprises se plaignent parfois que l'information n'est pas toujours complète ce qui limite leur possibilité de préparer une position. De l'autre côté, l'administration indique la lenteur organisationnelle et l'immaturation des réponses de la part des entreprises. D'après Andrzej Rudka⁹⁵, « *les entreprises n'ont pas encore pris en compte dans leur stratégie, la nécessité de décentraliser les responsabilités* ». Afin que l'information puisse circuler rapidement, il est important de donner plus de responsabilités notamment au niveau de certaines décisions, aux bureaux s'occupant des affaires européennes. Il y a donc une évolution organisationnelle qui doit s'effectuer au sein des entreprises. La RP de la Pologne attire l'attention sur le fait que les entreprises ne maîtrisent pas encore des stratégies de réponses aux consultations organisées soit directement par la RP, soit par l'administration centrale dans le pays. « *Les réponses sont trop imprécises, souvent elles se résument par le constat : nous sommes d'accord, ou nous ne le sommes pas. Or, cela ne nous suffit pas, une telle information n'est pas exploitable. Il nous faut des arguments, des informations précises, motivées, un dossier bien fait pour connaître les besoins des entreprises* ». Effectivement, c'est un travail d'apprentissage : plus tous les arguments, les explications que les entreprises peuvent apporter sur leur position envers tel ou un autre projet sont explicites, plus la marge de manœuvre des négociateurs élargissent. Certes, les deux parties doivent travailler sur l'amélioration de ce canal d'information et de consultation afin de pouvoir jouer enfin un rôle de gagnant-gagnant au sein de l'UE.

Magdalena Kopczyńska souligne qu' « *il ne faut pas brûler des étapes nationales de la représentation d'intérêt* »⁹⁶. Ces étapes de consultation sont d'autant plus importantes que les contacts de travail plus directs ne sont pas encore formés. Les entreprises peuvent sensibiliser le gouvernement pendant les consultations dans le cadre des réunions du Conseil du milieu d'entreprises (Rada Środowiskowa przedsiębiorców)⁹⁷ qui sont menées sous la houlette du ministre ou vice-ministre du ressort concerné ou du chef de la Commission de l'intégration européenne (KIE)⁹⁸. Ensuite, leur opinion est prise en compte dans les négociations

⁹⁵ Entretien : Andrzej Rudka, I conseiller, département pour les contacts économiques, Représentation permanente.

⁹⁶ Entretien : Magdalena Kopczyńska, PKPP, Bruxelles

⁹⁷ Entretien : Andrzej Rudka, I conseiller, département pour les contacts économiques, Représentation permanente.

⁹⁸ KIE Komitet Integracji Europejskiej : organe de l'administration gouvernementale pour la programmation et la coordination des politiques liées à l'intégration de la Pologne à l'UE.

interministérielles (KERM)⁹⁹ qui aboutissent à la formulation de la position qui est défendue à Bruxelles au sein du Conseil des ministres et du COREPER.

Le potentiel qui est dans l'appui du parlement n'est pas largement utilisé par la PKPP. Comme l'accès aux parlementaires est actuellement bien limité et comme le climat autour du lobbying est très mauvais, la PKPP se contente des possibilités de consultation dont elle dispose en tant que partenaire social. Néanmoins, si un changement de mentalité s'effectue, la PKPP n'est pas restreinte à l'usage de ce canal d'influence.

Au niveau européen, Magdalena Kopczyńska utilise son statut de membre de l'UNICE ou du lobbyiste de la PKPP pour participer aux différentes réunions des commissions de travail des institutions européennes, pour rencontrer des personnalités, se faire des contacts de travail et surtout se faire connaître. Elle ne ménage pas non plus l'efforts pour faire connaissance des Polonais qui sont entrées dans les institutions après l'adhésion : des fonctionnaires dans la Commission, des parlementaires et également des membres du Comité économique et social européen. Ainsi, dans le Parlement la Pologne a 54 députés dont 9 occupent des postes importants : 2 postes de vice-présidents de l'assemblée (sur 14), un poste de questeur (sur 5) qui entre également dans la composition du présidium de l'Assemblée avec une voie de conseil, 2 présidents des commissions parlementaires (de budget et de pétitions) et 4 vice-présidents des commissions parlementaires (commission juridique, régionale, agricole, de transport et de tourisme. Dans le CESE il y a 21 Polonais dont 9 dans le groupe I qui représente des intérêts du milieu d'entreprises on retrouve un membre de BCC, 2 membres de PKPP, 2 membres de KPP et un membre de l'organisation des artisans polonais. À cela s'ajoutent les membres de KIG, des organisations d'entrepreneurs agricoles. Bien que les membres du CESE ne représentent pas leurs organisations d'origines, et n'ont aucune tutelle au-dessus d'eux ni de la part de leurs gouvernements ni de la part de leurs organisations, bien que le Comité travaille dans la logique européenne, supranationale, il est important d'avoir « les siens » au sein de l'organisation : au moment des élections au sein du Comité, en entrant dans les coalitions avec les Grecs, les Anglais, les Espagnols, les Irlandais, ils ont pu faire avancer leurs choix et leurs préférences « *ce qui donne une impression d'une force réelle au niveau d'influence sur les décisions* »¹⁰⁰. Cette expérience est précieuse, souligne Mulewicz, notamment maintenant où le Comité voit ses compétences s'élargir et s'enrichir de la possibilité de montrer sa propre initiative et présenter ses propres propositions.

⁹⁹ KERM Komitet Europejski Rady Ministrow : forum de négociation des positions, de discussions et de prise de décisions dans le domaine de l'intégration européenne entre les différents ressort de l'administration gouvernementale.

¹⁰⁰ Entretien : Jarosław Mulewicz, membre de Business Center Club, membre du Comité européen économique et social, groupe I.

La force des Polonais dans les institutions et dans les organisations européennes ne se fonde pas uniquement sur leur nombre, mais aussi sur leur enthousiasme : comme l'UE est une nouvelle expérience il y sont avides « *ils ne se sont pas encore lassés, ne sont pas désabusés* » commente Kopczyńska. Plein d'énergie ils font des projets et présentent des propositions : à titre d'exemple, rappelons qu'en mars la décision définitive sera prise quant au projet polonais sur la suite de la réforme du CESE et du Comité des Régions, « *le premier projet sous la paternité polonaise* » ajoute Jarosław Mulewicz avec de la fierté.

Les contacts s'organisent au fur et à mesure :

- La Représentation permanente recense les représentations du business polonais dans les différentes organisations et analyse l'effectivité de leur affiliation ;
- Les organisations et les institutions développent leurs échanges non formels afin d'améliorer et surtout approfondir les canaux d'information (le CESE avec la PKPP, avec UNICE, EUROCHAMBRES, etc) ;
- De nouveaux outils se mettent en place.

À Bruxelles, le travail d'apprentissage du lobbying va dans le bon sens. Les interlocuteurs parlent de l'ouverture d'esprit et de l'évolution qui s'effectue en eux-mêmes quant à leur perception du lobbying. Néanmoins, il est nécessaire de coordonner cette évolution qui concerne un groupe restreint qui est dans le bain bruxellois avec l'évolution de la mentalité qui doit s'effectuer dans l'esprit des entreprises polonaises. À cette étape, il est important de veiller à ce qu'un abîme entre la logique des entreprises sur le terrain et la logique des représentants dans la capitale européenne ne se creuse pas. Certes, il est difficile de demander aux entreprises de s'investir au niveau européen tandis qu'elles conçoivent des stratégies surtout à court terme dans le souci de maintenir la continuité de leur activité l'année suivante. Néanmoins, avec la relance économique leur attitude peut évoluer rapidement. En gardant cette idée à l'esprit, une préparation du terrain doit se faire. La dynamisation et le développement des canaux d'influence à Bruxelles et une communication continue à ce sujet peuvent préparer le fond de l'action que les entreprises pourront entreprendre à l'avenir. Le gouvernement et toutes les organisations du business devrait assumer leur responsabilités pour cette mission : l'adhésion et la relance économique sont des facteurs uniques qui peuvent offrir un atout aux entreprises polonaises et qui ne se représenteront plus pour la deuxième fois.

PERSPECTIVES

Intégrer le lobbying dans les mœurs

Entre la négation et l'affirmation du lobbying : quelle place pour ce phénomène dans les démocraties ? Du point de vue de la société, la régulation du lobbying peut le rendre complémentaire au système de représentation déjà existant. Comme une sorte de la représentation de conseil et d'expertise qui n'a pas de légitimité électorale, mais qui permet aux divers intérêts de se manifester, il peut être un outil à la disposition de différents milieux de la société pour mieux participer à la création du droit dans l'État. De plus, la régulation du lobbying peut également enrichir le système de négociation en introduisant de nouveaux partenaires, d'un regard neuf sur des propositions de lois faites et par conséquent, favoriser une implication plus importante de la société dans la vie et le fonctionnement de l'État. Du point de vue des entreprises, le lobbying peut être traité comme un outil de la gestion efficace de l'entreprise, un élément de la stratégie conçue à long terme. Il est un moyen de communication non seulement avec les décideurs mais également avec la société, avec des consommateurs. Afin que le lobbying puisse devenir un facteur constructif dans la conception du droit, construction de l'État, et dans la perspective plus large – dans la construction européenne, il est incontournable d'assurer sa transparence et régularité.

Dans le pays tel que la Pologne, où la culture politique et les élites politiques sont encore à l'étape de formation, la réglementation du lobbying par la loi semble importante. Néanmoins, cette régulation ne peut être considérée comme un remède à tout mal : au contraire, elle doit être accompagnée par une révision d'autres réglementations visant l'assainissement général du système. Pour ce faire, il est nécessaire de :

- 1) rendre le système législatif plus transparent et égalitaire de point de vue de la participation de différents groupes et de l'accès à l'information sur les grandes lignes des politiques et des projets des lois à adopter ;
- 2) réguler le statut du lobbyiste et l'activité du lobbying ;
- 3) veiller afin que les lois qui normalisent les comportements des fonctionnaires et des hommes politiques, qui sont les cibles potentielles des lobbyistes, soit respectées et appliquées.

1) La transparence du système et démocratisation des procédures législatives :

Bien qu'il existe des lois qui précisent la participation des représentants de différents groupes de la société dans la consultation des projets (dans le cadre de la Commission Tripartite et du dialogue social au niveau central et local, des conseils de milieu agricole, des entreprises, des organisations non gouvernementales, etc.), cette consultation n'intervient qu'à la dernière étape où le projet est un produit final des négociations interministérielles qui se sont déroulées auparavant. En organisant la participation des groupes sociaux dans le processus législatif, il faudrait créer des modalités opérationnelles de cette participation, sans former des instances supplémentaires au sein desquelles les consultations pourraient avoir lieu. La pratique montre que chaque nouvelle instance a besoin du temps afin de mettre en place ces organes et de commencer son activité dans les lignes prévues par la loi. Tel est l'exemple des Commissions du dialogue social au niveau local, créé par la loi il y a trois ans, qui ne mènent toujours pas tous une activité de consultation effective et efficace telle qui est supposée par la loi. Pour cette raison, au lieu de multiplier des organisations rassemblant des « partenaires » à discuter, il serait souhaitable de réfléchir sur l'incorporation effective des organisations déjà existantes dans le système décisionnel. Pour ce faire, on pourrait envisager :

- La publication du calendrier gouvernemental : le Premier ministre dans son discours qui ouvre son exercice annonce de grandes lignes des politiques qu'il veut mener durant les années de son gouvernement. Or, son projet ne se concrétise pas sous la forme d'un calendrier qui serait systématiquement actualisé, qui organiserait le travail dans un cadre temporaire bien précis et qui serait connu par tous. La publication d'un tel calendrier aurait deux effets : l'augmentation de la transparence et la responsabilisation du gouvernement de la réalisation des promesses faites à la société.

- L'initiative législative en Pologne est dispersée entre quatre acteurs : un groupe de députés, le Sénat, le Président et le gouvernement. Il n'est donc pas évident de contrôler le lobbying qui cible pratiquement tous les acteurs. Une réflexion sur l'utilité d'une communication (par exemple par l'affichage sur Internet) des sujets sur lesquels chacun des acteurs travaille en préparant une proposition de la loi, pourrait être entamée. Chaque acteur prépare son projet en coopération avec des conseillers et des consultants. L'annonce du travail ouvrirait une voie légitime aux premières consultations avec d'autres parties intéressées. Ce serait avec du profit pour les citoyens au titre de l'accès à l'information et pour les lobbyistes car ils pourraient

apporter leur expertise dans la phase de la conception du projet. La possibilité de participer aux consultations à l'étape aussi précoce avec l'obligation d'enregistrement permettrait de mieux connaître l'action et la position des lobbyistes sur le sujet.

2) Le statut juridique du lobbyiste et la régulation de l'activité du lobbying :

Le lobbying est une activité à la charnière de l'expression démocratique, donc légitime, d'intérêt et de l'activité qui est pénalisée par le code pénal (art.230) en tant que protection payant, c'est-à-dire l'intermédiation auprès des institutions publiques avec l'évocation des « influences » et dans le but de l'obtention des « profits financiers ». C'est une raison pour laquelle la régularisation du lobbying est si importante. La loi devrait préciser ce que c'est le lobbying, quelles données le lobbyiste est obligé de communiquer, au moment de l'enregistrement, sur lui-même et sur celui/ceux qu'il représente, prévoir les règles de responsabilisation des lobbyistes pour la véracité des informations et des expertises communiquer aux décideurs, la pénalité des lobbyistes pour la transgression aux règles de transparence de leur activité.

- Dans le domaine de la définition de la notion il nous semble important de limiter l'activité du lobbying uniquement aux questions liées à la législation. Les actions du lobbying pourraient porter sur tout changement, tout complément des actes juridiques ou leur suppression ainsi que sur l'adoption de nouveaux actes. Ainsi, le lobbying ciblerait uniquement le pouvoir législatif et non le pouvoir exécutif. L'influence du pouvoir exécutif en vue d'obtenir une interprétation favorable des actes et des lois existant contredit la règle d'égalité et d'égalitarisme devant le droit. La définition du phénomène doit aussi rester positive : laisser la possibilité de sous-entendre qu'il y ait « un bon lobbying » - en accord avec le droit, - et « un mauvais lobbying » qui ne respecte pas la loi, ce qui suggère qu'une activité qui n'est suivie pas des règles établies peut aussi être considérée comme un lobbying, serait nuisible au développement de ce phénomène. Il nous semble qu'à l'heure où le lobbying est très mal perçu, il est important de le définir de manière claire et sans ambiguïté, en soulignant qu'uniquement une activité qui respecte les règles du droit, peut être appelée le lobbying.

- Il est important d'indiquer un organe qui enregistrera les lobbyistes. Une fois l'activité du lobbying définie, elle pourra être enregistrée dans le Registre National d'Activités Économiques qui est fait auprès du Tribunal Suprême selon la procédure qui concerne toutes les activités économiques. Les lobbyistes qui s'engageraient dans les consultations des projets de la

loi devraient s'enregistrer ensuite par exemple auprès de la Chancellerie de la Diète qui serait un organe – enregistreur plus neutre que par exemple le ministère des affaires intérieures et de l'administration qui est proposé dans le projet de la loi. Le registre devrait préciser qui est le lobbyiste et quels intérêts (de quel groupe) il représente.

- La loi devrait également préciser les droits et les devoirs des lobbyistes. Le lobbyiste enregistré dans le registre devrait avoir le droit d'entrer et de se déplacer dans les bâtiments d'une institution publique qui est le cible de son activité (carte d'accès – identificateur reçu par exemple 2 jours au plus tard depuis son enregistrement), de participer aux réunions des commissions et des groupes de travail (sauf si un dossier est sous couvert du secret d'État), il devrait avoir un accès effectif à l'information concernant le projet (l'accès à tous les documents officiels, avec la possibilité de faire des photocopies, sauf s'il y a des clauses qui l'interdisent) ainsi que le droit de rencontrer des décideurs qui sont importants pour le projet de la loi sur lequel il travaille. S'il y a des limites à la circulation dans les bâtiments concernant les personnes extérieures, les lobbyistes devraient en être explicitement informés. Quant aux termes des débats, les lobbyistes devraient avoir le droit d'être informés dans certains délais avant les débats (par exemple au plus tard 2 jours avant). Le lobbyiste devrait avoir un droit garanti de prendre la parole durant les débats (à l'exception peut-être du débat plénière du parlement), selon les procédures prévues par les règlements des organes / institutions concernés. De plus, le lobbyiste devrait avoir le droit de déposer aux organes du pouvoir législatif et exécutif ses appréciations, remarques, opinions, concernant l'acte juridique. Cette forme officielle d'exprimer son opinion devrait être accompagnée par l'obligation de la part de l'organe du pouvoir concerné de l'étudier et de se positionner.

- Dans le devoir du lobbyiste devrait être le soin de transparence des méthodes et des moyens utilisés dans le lobbying. Pour cette raison, il devrait être obligé de présenter les comptes de son activité auprès du Tribunal Suprême qui mène le Registre National. L'objectif de ce Registre est de pouvoir communiquer rapidement les informations concernant le statut de l'organisation enregistrée, sa situation financière, sa manière de se faire représenter, etc. Le Registre National est donc une sorte de base centrale de données (Information Centrale du Registre Judiciaire – sous la houlette du ministre de justice).

3) Application des lois régularisant la vie politique et la conduite des hommes politiques et des fonctionnaires

▪ La responsabilisation du milieu politique et administratif est très importante pour ne pas dire qu'essentielle. La Chambre Suprême de contrôle (NIK) devrait faire des contrôles systématiques au niveau de l'application des lois qui sont à la base du système de représentation (p.31). Si elle est trop chargée de travail, il faudrait créer une cellule sous l'autorité de NIK qui pourrait contrôler tout ce qui relève des obligations et des devoirs des personnes publiques. Les analyses qui sont fait par NIK montrent que des irrégularités et des inexactitudes dans l'application des lois par l'administration et par le milieu politique ne sont pas une situation sporadique. De plus, il faut croire que la détection des irrégularités n'aboutit pas forcément aux sanctions, sauf si les sanctions ne sont pas mentionnées dans les rapports. Ainsi, il faudrait rendre au statut et aux règles motivant les conduites des fonctionnaires et des hommes politiques leur véritable dimension pratique selon le principe que personne n'est au-dessus de la loi, même s'il est hautement placé. La transparence du statut des décideurs, la clarté de critères de leurs décisions, l'accès à l'information publique sont des éléments fondamentaux à respecter. Il s'agit d'aboutir à intégrer dans les mœurs des règles qui promeuvent des standards de conduite souhaités, qui créent un mécanisme de contrôle et de prévention contre des pratiques corruptibles. Les groupes d'intérêt et des lobbyistes ont le droit constitutionnel d'influencer le pouvoir législatif. Dans l'exercice de ce droit, les lobbyistes sont responsables devant leurs clients : dans leur code éthique et de bonne conduite ils inscrivent la règle d'honnêteté et de fidélité à la réalité du dossier ce qui se résume en pratique par la prévention du client sur les possibilités d'évolution du projet et sur les conséquences possibles des décisions que le client favoriserait. Comme c'est l'image de la firme de lobbying qui est en jeu, on pourrait s'attendre à ce que les lobbyistes professionnels ne tentent pas des pratiques qui pourraient ternir cette image. Il serait également possible de responsabiliser le milieu en faisant des « listes noires » des firmes dont la conduite n'est pas éthique. Toutefois, il est possible de réfléchir éventuellement sur leur responsabilité pénale quant à la qualité et l'exactitude de l'information qu'ils apportent aux décideurs afin de minimiser les situations de manipulation. Néanmoins, il semble qu'une telle responsabilité serait difficilement applicable étant donné qu'il faudrait prouver aux lobbyistes et ainsi à leur client la mauvaise foi.

Quant aux fonctionnaires et aux hommes politiques, au contraire, ils devraient être responsabilisés de leurs décisions. Pour cette fin, il faudrait rendre publiques les informations sur la position prise pendant le vote et l'assiduité dans le travail du parlementaire. Dans le cas d'une

irrégularité envers les lois, ils devraient perdre leur immunité afin d'assumer les conséquences des actes. En cas de manquement aux devoirs professionnels, ils devraient être sanctionnés au titre du règlement de leur institution.

Enfin, il faut garder à la mémoire que l'État a besoin d'une profonde réforme des mœurs : les élites politiques doivent apprendre qu'ils ont des responsabilités plus hautes que les autres citoyens et à ce titre ils doivent être à la hauteur des tâches qui leurs sont confiées. C'est pourquoi il faudrait limiter leurs privilèges et tout ce qui leur fait croire qu'ils sont au-dessus des normes qu'ils établissent eux-mêmes. En Pologne cette réforme concernerait la législation, l'administration, l'exécutif, les finances publiques, la sécurité, l'enseignement, etc. Certains hommes politiques commencent à manifester la volonté d'aller dans ce sens¹⁰¹ mais le chemin est encore long à faire. Cette tâche est ambitieuse, hélas, il semble peu probable que les hommes politiques décident eux-mêmes de payer leur négligence.

Pourtant, les lois ne suffisent pas pour éliminer les problèmes. La pratique montre que la frontière entre la bonne réglementation de la vie publique et sa sur-réglementation est très fine. C'est pourquoi, il est important de faire des actions de communication : un travail des lobbyistes avec des médias doit nécessairement être fait, afin de faire mieux connaître le métier du lobbyiste et afin de mieux communiquer sur l'activité du lobbying en établissant dans la conscience de la société la différence entre le lobbying et la corruption. Tous les deux ans il y a une conférence de PUBLICON¹⁰² qui est organisé au sujet de *public relations*. À cette occasion, on aborde également les sujets liés au lobbying, ses limites, son éthique. Néanmoins, toutes les conférences ou les séminaires à ce sujet sont toujours peu médiatisés et donc leur impact est encore limité. Un grand investissement du milieu des lobbyistes dans la communication avec des médias est primordial.

Au niveau européen, les interlocuteurs signalent la passivité du lobbying des entreprises polonaises. L'une des raisons sont sûrement les coûts du bureau à Bruxelles. A part de cette solution, il existe d'autres canaux d'information et d'influences qui ne sont pas exploités par les entreprises non plus. Excepté de grandes entreprises qui sont actives dans les branches et celle qui grâce aux investisseurs stratégiques ont l'accès à l'information à travers les canaux de la firme-mère, les entreprises ne s'investissent pas à contacter la Représentation permanente,

¹⁰¹ Jan Rokita, PO, in : Piotr Śmiłowicz, « Co proponuje Platforma » (« Ce que propose la Plateforme ») Rzeczpospolita, 11 janvier 2004.

¹⁰² Entretien : Kuba Antoszewski, SMG/KRC.

l'ambassade, ou en motivant les organisations de représentation à s'installer (même en coopération avec la PKPP qui a déjà son bureau) à Bruxelles. Pourtant, un bureau commun permettrait d'unir les efforts et en minimalisant les coûts (l'esprit et l'action de coopération et de partenariat et non de rivalité) ils pourraient unir le potentiel et avoir plus de facilités à suivre tout ce qui se passe aux seins des institutions européennes. Il y a donc beaucoup de travail à faire. Il faut espérer que la Représentation permanente, une fois quand elle finit son travail de repérage de la présence du business polonais à Bruxelles, elle ne ménagera pas l'effort pour dynamiser ce milieu et pour faire rayonner son influence aux entreprises en Pologne afin de construire des canaux de contacts de travail directs au-dessus de ceux qui sont liés au fonctionnement des ressorts gouvernementaux et de l'administration. Car ce qui importe à cette étape-là c'est de savoir qui gère quel dossier, à quel niveau et à quelle étape ce dossier se trouve.

CONCLUSION

Il y a seize ans, la Pologne a entrepris le chemin de la transformation poste-communiste et de la démocratisation. Au moment où elle a regagné la liberté et sa souveraineté, il semblait que ce chemin va être tout droit, qu'il mènera, non sans sacrifices et efforts, mais directement au but qu'est l'État de droit, une forte démocratie économiquement développée. Or, en réalité cette évolution s'est avérée être plus aventureuse et parfois même tumultueuse que les fondateurs de la nouvelle Pologne n'y pensaient en signant un « pacte de paix » avec des communistes en 1989 et en séparant avec « une grosse ligne » le passé de l'avenir qui venait de voir le jour.

Aujourd'hui, le chantier est encore loin d'être achevé. Au contraire, avec la vitesse liée à la construction européenne et au développement politique et économiques d'autres pays de l'Europe Centrale et de l'Est, ainsi que des pays de l'Asie, le chantier polonais s'élargit et s'approfondit. Les transformations politiques, juridiques, économiques et institutionnelles de l'État s'effectuent promptement en aboutissant à la construction de mieux en mieux structurée de l'État de droit. Néanmoins, ce qu'il manque à cette construction c'est de l'attachement des élites aussi bien que les citoyens ordinaires à toutes ces valeurs et les principes qui sont au fondement. Pour ce faire, la nécessité d'une évolution de la mentalité est incontestable. Hélas, cette transformation des mœurs est en retard par rapport à la transformation étatique, notamment parce que les lois changent si rapidement qu'il est difficile de pérenniser l'attitude du respect envers elles.

C'est dans ce cadre d'un amalgame de processus que s'inscrit le phénomène du lobbying. Son particularisme réside dans le fait qu'il n'est pas une activité régulée explicitement par une loi. En Pologne, il est encadré d'une certaine manière par des lois qui forment une sorte de « décalogue » des hommes politiques et des fonctionnaires en régulant les questions de bonne conduite et de transparence. Mais comme l'attachement aux normes est faible, ces lois encadrant dans les grandes lignes l'activité du lobbying ne sont pas totalement respectées, ce qui apporte un préjudice au lobbying lui-même. Par conséquent, depuis quelques années, la réflexion sur la régulation du lobbying est au cœur des débats, sans aboutir toutefois aux solutions satisfaisantes. Cependant ces débats permettent de ressortir certains thèmes qui méritent d'être approfondis comme : la représentativité du système, la transparence de la formation du droit, la responsabilisation des personnes publiques de leurs actes.

Le lobbying en Pologne est une activité encore très jeune et faiblement développée : le marché est encore limité, les paramètres objectifs mesurant l'ampleur du phénomène ne sont pas

encore cernés. Toutefois, le milieu de lobbyistes entreprend des efforts pour se professionnaliser et structurer en créant les codes éthiques, une association de lobbyistes professionnels. Même si ces pratiques n'englobent pas encore tout le milieu de lobbyistes, elles donnent des bases sur lesquelles le professionnalisme futur et la renommée seront construites. D'autre part, la représentation institutionnelle d'intérêt économique est assez bien structurée : la majorité des organisations d'entreprises ont le statut du partenaire social ou un autre statut spécial qui leur permet de participer aux consultations : tel est le cas de KIG qui est créé à la base d'une loi. Plusieurs entreprises défendent leurs intérêts également à travers des organisations de branches qui sont une forme la plus ancienne de représentation. Ce rôle des consultants dans le processus décisionnel est peut-être un germe de nouvelles formes de négociations qui prendra de l'ampleur dans une dimension internationale, celle européenne. Dans ce contexte, il serait intéressant de faire des recherches comparatives sur la représentation institutionnelle française (MEDEF, AFCCI) et la structuration de leurs relations avec les pouvoirs publics.

Le lobbying des entreprises polonaises est encore trop faible et pratiquement invisible à Bruxelles. Cette faiblesse découle d'une certaine manière de leur faible condition économique et des préparations encore insuffisantes à intégrer le marché commun. Néanmoins, la raison principale réside dans les mauvaises connotations liées au terme du lobbying, l'incapacité des entreprises d'avoir une stratégie à long terme, de communiquer et de coopérer. Il pourrait être donc intéressant de voir de plus près comment les autres nouveaux adhérents réussissent à dynamiser l'action des entreprises et à coordonner leurs actions et initiatives. Pour ce faire, il suffirait par ailleurs de regarder nos voisins : les Tchèques et les Hongrois qui semblent être les plus actifs au niveau européen de tous les 10 nouveaux membres.

Enfin, dans le domaine de la législation, il semble par ailleurs pertinent de se tourner vers l'UE en se questionnant non seulement sur les sources d'inspirations et des solutions possibles à implanter sur le terrain national, mais aussi en s'interrogeant sur les caractéristiques que le lobbying européen devrait prendre afin de faire face aux lobbyings plus agressifs pratiqués par exemple par les Américains. Serait-il possible de protéger des intérêts européens en échangeant le droit d'influencer la législation européenne contre un investissement effectif de la partie majeure du capital (par exemple 60 % du capital de l'entreprise) sur le continent ?

Tous ces sujets forment une ouverture afin que la découverte du monde du lobbying qui a à peine commencé en Pologne, puisse aller au-delà de la représentation des intérêts d'une nation et continuer dans sa dimension supra-nationale, européenne.

ENTRETIENS

Arkadiusz Protas : directeur de « Profile Public Affairs », membre de la BCC, spécialiste en théorie et en pratique du lobbying, de la politique et du business, maître de conférences de l'Institut d'Études Internationales de l'École Principale de Commerce (SGH), maître de conférences du Collegium Civitas, membre de l'Association Euro-Atlantique, avant : conseiller politique du ministre de la défense (1997-2000) et assistant parlementaire de Janusz Onyszkiewicz (1992-1997).

Grzegorz Ziemniak : président de « Impress Art & Lobbying ».

Maciej Kozarzewski : chef du projet, GDS Grupa Doradztwa Strategicznego.

Małgorzata Molęda-Zdziech : maître de conférences de l'Institut d'Études Internationales de l'École Principale de Commerce (SGH), maître de conférences du Collegium Civitas, rédactrice du mensuel « Decydent. Pismo lobbyingowe ».

Kuba Antoszewski : SMG/KRC Institut d'Études du marché et de l'opinion publique.

Andrzej Stolarczyk : directeur de programmes, Conférence PUBLICON, agence PRP Group.

Katarzyna Grzejszczyk : directrice du projet, bureau pour les affaires de l'UE, KIG.

Adam Błasiak : assistant de Katarzyna Grzejszczyk.

Sławomir Tokarski : membre du cabinet de la commissaire Danuta Hübner, responsable de la coordination de la politique régionale, de l'application de la stratégie de Lisbonne, des négociations de perspectives financières, des entreprises et des relations avec le business, Bruxelles.

Andrzej Rudka : 1er conseiller, département de contacts économique, Représentation Permanente de la Pologne, Bruxelles.

Magdalena Kopczyńska : représentante de la Confédération Polonaise des Employeurs Privés (PKPP) à Bruxelles.

Jarosław Mulewicz : membre du CESE, groupe I :employeurs, membre de BCC, avant : négociateur principal de l'Accord européen de 1991.

BIBLIOGRAPHIE

S. Boucher, « Le conseil en lobbying en France et en Grande Bretagne », DEA d'Etudes Politiques, IEP Paris, 1993.

S. Black, « Public relations », Dam Wydawniczy ABC, Warszawa 1997.

M.Clamen, « Le lobbying et ses secrets », Dunod, 2000.

« Dossier : Du lobbying aux stratégies politiques des entreprises », Revue française de gestion, n 119, 1998.

T.Godban-Klas, A.Kadragic, P.Czarnowski, « Public relations – czyli promocja reputacji, Businessman Book, Warszawa 1997.

E. Grosseman, S. Saurugger, « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », Politique européenne, n 7, éd. L'Harmattan, printemps 2002.

E. Hope, « Public Relations – czy to sie sprawdzi ? » («Public Relations – est-ce que cela va marcher ? ») , Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004.

K. Jasicki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, « Lobbying.Sztuka skutecznego wywierania wpływu » (« Lobbying. Art d'une influence efficace »), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.

D.R. Mastromarco, A.P. Saffer, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, « Sztuka lobbyingu w Polsce », USAID/GEMINI Small Business Project, Warsazawa 1995.

E. Weiss, « Comment mener son lobbying à Bruxelles », Questions de l'entreprise, Nathan, 1993.

RAPPORTS

K. Antoszewski, « Public relations w oczach menadżerów », (« Public relations au regard des ménagers ») étude faite par pour la conférence de PUBLICON « Business, medias, public relations 2003 ».

M. Bąk, I. Hampel, H. Kotkowska, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, « Kultura polityczna polskiej demokracji » (« Culture politique de la démocratie polonaise »), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym (Institut d'Etudes sur la Démocratie et l'Entreprise privée), Warszawa, mars 1998.

M. Bąk, P.Kulawczuk, A.Szcześniak, « Polski biznes wobec korupcji » (« Le Business polonais envers la corruption »), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, mars 2000.

M. Bąk, P.Kulawczuk, A.Szcześniak, « Wzmocnienie potencjału organizacji pracodawców w Polsce » (« Renforcement du potentiel des organisations des entrepreneurs en Pologne »), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, septembre 2000.

M. Falkowska, « Polacy o korupcji, lobbingu i kupowaniu ustaw » (« Les Polonais sur la corruption, le lobbying et l'achat des lois »), CBOS Centrum Badania Opinii Społecznej (Centre d'Etude de l'Opinion Publique), BS/37/2003, Warszawa, février 2003.

K. Grzejszczyk, M.Kwiatkowska, A. Błasiak, « Perspektywy dla polskich firm na rynku Unii Europejskiej » (« Perspectives pour les firmes polonaises sur le marché européen »), Krajowa Izba Gospodarcza, 24 mai 2004.

« Informacja o wynikach kontroli sposobu realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne », (« Information sur le contrôle de l'application de la loi du 21 août 1997 sur les limites à l'activité économique menée par les personnes publiques »), DKD-411410/99, Nr ewid: 155/2000/D/99/502/DKD, Warszawa, juillet 2000.

« Informacja o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich przez organy administracji rządowej » (« Information sur le contrôle de la régularité du recours aux services de conseil et d'expertise des organes de l'administration gouvernemental »), NIK, DKD-410002/00, Nr ewid. 172/2001/P/00/001/DKD, Warszawa, Październik 2001.

J. Karolczyk, « Dostęp do informacji publicznej w Sejmie. Możliwości udostępnienia prasie list asystentów poselskich », (« Accès à l'information publique au Parlement. Possibilités de communiquer à la presse les listes d'assistants des députés »), Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, n 1 (1) I-III 2004, Warszawa

E. Karpowicz, « Lobbing we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych » (« Lobbying dans le monde contemporain – dessin des conditions juridiques et des actions pratiques »), Kancelaria Sejmu, Biuro studiów i ekspertyz, novembre 1999.

U. Kurczewska, « Lobbing w Unii europejskiej » (« Lobbying en UE »), in : « Biuletyn », Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, n 15-2001.

L'Indice de perceptions de corruption 2004 de Transparency International dans le secteur public, Londres, le 20 octobre 2004.

« Polacy i Parlament europejski. Postawy Polaków wobec polskich i europejskich instytucji demokratycznych » (« Les Polonais et le Parlement européen. Les attitudes des Polonais envers les institutions démocratiques polonaises et européennes »), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa mars 2004.

« Public relation w polskiej gospodarce » (« Public relations dans l'économie polonaise »), rapport de Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (Institut d'Études sur l'Économie de Marché), réalisé à la demande de Związek Firm Public relations, Warszawa, décembre 2004.

P. Radzewicz, « O projekcie ustawy o działalności lobbingowej » (« Du projet de la loi sur l'activité de lobbying »), Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, n 1 (1) I-III 2004, Warszawa, 2004.

« Vers une culture renforcée de la consultation et du dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », communication de la Commission, COM (2002) 704 final, 11/12/2002.

M.Wenzel, « Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbing » (« Corruption, népotisme, lobbying malhonnête »), CBOS Centrum Badania Opinii Społecznej (Centre d'Etude de l'Opinion Publique), BS/2/2004, Warszawa, janvier 2004.

« Wizerunek Business Centre Club na tle innych organizacji przedsiębiorców » (« L'image du Business Centre Club par rapport aux autres organisations des entrepreneurs »), PENTOR Instytut Badania Opinii i Rynku, Warszawa, juillet 2001.

ARTICLES

M. Attarça, « Affaires publiques : l'émergence d'une nouvelle fonction dans les entreprises », Revue française de gestion, n 119, juin juillet août 1998.

K. Bachmann, « Reprezentacja interesów i negocjacje akcesyjne na przykładzie wybranych obszerów negocjacyjnych » (« Représentation d'intérêts et négociation d'adhésion dans les domaines de négociation choisis »), in : « Polska – Unia Europejska w pół drogi. Wybrane problemy. », Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.

D. Gueguen, directeur de la firme de lobbying « Clan Public Affairs », « Bez kompleksów », in : « Decydent. Pismo lobbyingowe. », n 3 (7), mars 2000.

K. Jasiocki, « Lobbying jako narzędzie biznesu » (« Lobbying comme outil du business ») , in « Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu Towarzystwa Naukowego Prakseologii », juin 2002, nr 63.

K. Jasiocki, « Dlaczego potrzebni są lobbyści ? » (« Á quoi servent les lobbyistes ? »), in : « Decydent. Pismo lobbyingowe », n 3(19), mars 2001.

K. Jasiocki, « Lobbing w sejmie » (« Lobbying à l'Assemblée Nationale »), « Decydent. Pismo lobbyingowe. », n 4, avril 2002.

K. Jasiołkowski, « Bez drogowskazów » (« Sans panneaux indicateurs »), « Decydent, Pismo lobbingowe », n 4 (8), avril 2000 « Czas na lobbying » (« Le temps pour le lobbying »), 2001, in : « Decydent. Pismo lobbingowe », n 9 (25), septembre 2001.

K. Trębski, « Długie ręce piątej władzy », (« Les mains longues du V^{ème} pouvoir »), Wprost, n 12, 23/03/2003.

P. Kościński, « Grupy nacisku są elementem demokracji » (« Les groupes de pression sont un élément de la démocratie »), in « Wyborcza », 14-15 mai 1994

I. Miecik, « Pozycja na asystenta » , in : Polityka, n 51/2004

D. Ostrowski, « Lobbying w marketingu. Uregulowania prawne » (« Le lobbying dans le marketing. Régulations juridiques »), in : « Decydent. Pismo lobbingowe », n 12 (40), décembre 2002.

K. Polak, « Odpowiedzialność w biznesie po prostu się opłaca », (« La responsabilité dans le business est tout simplement avantageuse »), Gazeta Prawna, 06/06/2003.

M. Płażyński, maréchal de la Diète de la RP, conférence

A. Słojewska, « Unia rozliczy nas za dyrektywy », Rzeczpospolita, 24 novembre 2004.

P. Wrabec, R. Pisera, « Regulowanie rzeki interesów » (« Régulation de la rivière d'intérêts »), Newsweek, 25/08/2002.

W. Wołpiuk, « Lobbying. Próba ustalenia pojęcia i funkcji prawnopublicznych » (« Lobbying. Tentative de définir la notion et ses fonctions juridico-publiques »), in : « Przegląd sejmowy », bimensuel, Wydawnictwo sejmowe, n 4(63)/2004.

G. Ziemiak, fragment de son exposé présenté à la conférence « Społeczna odpowiedzialność konsultingu i lobbingu. Intymna strona kreowania wizerunku » (« La responsabilité sociale du consulting et du lobbying. Le côté intime de la création de l'image »), Poznań, le 17 novembre 2004, in : « Decydent. Pismo lobbingowe. », n 12 (60), décembre 2004.

SITES INTERNET

Site du Président de la République de Pologne :	www.prezydent.pl
Site de la Diète :	www.sejm.gov.pl
Site du Sénat :	www.senat.gov.pl
Chancellerie du Premier ministre :	www.kprm.gov.pl
UKIE :	www.ukie.gov.pl
Bureau de Statistique :	www.stat.gov.pl
Centre d'Étude de l'Opinion Publique :	www.cbos.pl
Association de Lobbyistes Professionnels Polonais :	www.splp.pl
Chambre Polonaise d'Industrie Chimique :	www.pipc.org.pl
KPP :	www.kpp.rg.pl
PKPP :	www.pkpp.org.pl
KIG :	www.kig.org.pl
CEEP :	www.ceep.org
CEFIC :	www.cefic.be
EUROCHAMBRES :	www.eurochambres.be
UNICE :	www.unice.org

ANNEXES

Annexe 1

Le profile de deux firmes du lobbying professionnelles choisies.

GDS Grupa Doradztwa Strategicznego (Groupe de Conseil Stratégique)

SIEGE : ul. Domaniewska 41 02-672 Warszawa
Tel: + 48 22 874 42 65 - 7 Fax:+ 48 22 874 42 68
www.gds.pl

DATE DE FONDATION : 1996

EQUIPE : 10 personnes

PDG : Marek Nowakowski, fondateur de la firme

SERVICES :

- conception de l'image de la corporation :*
 - conception et réalisation de la stratégie de la promotion
 - conception du programme de la communication interne
 - conception du programme de la communication dans les situations de crise
 - préparation de la structure et du fond des sites Internet des clients
- communication avec l'opinion publique :*
 - coopération avec des médias, monitoring de la presse, analyse des médias
 - préparation et propagation des matériaux de communications
 - formation de coalitions et de plate-formes de discussion
 - préparation des présentations publiques
- communication avec des milieux de décideurs :*
 - conception de la stratégie pour la corporation et pour les secteurs industriels concernés par des changements législatifs
 - analyse de risques et de possibilités émergeant dans les relations publiques
 - promotion des arguments permettant aux experts et aux médias de mieux comprendre la position du client

- préparation de messages, coordinations des actions des clients et des initiatives bottom-up
- communication avec l'administration de l'État et territoriale, avec des milieux politiques et avec l'opinion publique
- monitoring et l'analyse de la situation juridique et politique

CLIENTS : *Secteur financier* :

- Banque de Commerce, Warszawa ; CAIB Securities S.A ; France Telecom ; PepsiCo, Inc. ; Schroder Polska ; Raiffeisen Investment Polska ; TDA Association de Fonds d'Investissement ; Groupe PZU ; Jupiter NFI S.A., Trinity Management ;

Secteur des technologies avancées :

- Airbus ; Polkomtel S.A ; Bell Helicopter ; Gulfstream ; Mielec - Polskie Zakłady Lotnicze (industrie d'aviation) ; Motoroia GmbH ; Aster City ; Netia ; Plus/Era/Idea UMTS ; Pro Fututro SA ; Prokom S.A ; PTK Centertel ; Rafael/Elbit Systems Ltd. ; TP SA ;

Secteur industriel :

- ABB Gaz Petro; Elektrociepłownie Warszawskie S.A.; Elektrownia Opole" S.A.; ESB International; Foster Wheeler; Łukoil; Mostostal Warszawa; PGNiG SA; Polfa Tarchomin; Południowy Koncern Energetyczny S.A.; Polfa Tarchomin S.A.; Zakłady Chemiczne Police S.A.; Zakłady Azotowe Puławy S.A;

Programmes régionales :

- Polska Żegluga Morska (marine polonaise)
- Zarząd Morskiego Portu Szczecin (port de Szczecin)

PUBLICATIONS : Sur le site Internet on peut trouver des lettres de référence, des remerciements et des réactions par rapport aux informations et aux dossiers communiqués aux décideurs (les lettres sont en provenance de la Diète, de différents ministères et d'autres institutions de l'administration centrale).

Sur le site on trouve également des articles qui ont été écrits en réaction par rapport aux articles parus dans la presse. Leur objectif est de présenter le point de vue du lobbyiste professionnel sur liées question lié à sa profession. Souvent, les articles rectifient également les informations erronées communiquées par les journalistes.

Sur le site il y a aussi un modèle du contrat à télécharger.

PROFILE PUBLIC AFFAIRS

SIEGE : ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
Tel : (22) 828 87 27
www.public-affairs.pl

DATE DE FONDATION : 1992

EQUIPE : 15 personnes

PDG : Arkadiusz Protas

SERVICES :

- conception et réalisation de campagnes professionnelles du lobbying en Pologne et en UE ;
- identification des risques au projet ;
- monitoring législatif (Pologne et UE ;)
- analyse et conseil dans le domaine des affaires législatives et politiques ; organisation des réunions avec des représentants des institutions de l'administration territoriale, du parlement, du gouvernement (avec différents moyens de présentations de positions et d'arguments) ;
- éléments de la stratégie des entreprises, des firmes et des organisations ;
- conseil dans le domaine de financements en provenance des fonds européens ;
- conseil en gestion de crises
- services liés aux préparations pour répondre à l'appel d'offre de l'UE et de l'OTAN.

CLIENTS : *clients commerciaux choisis* :

- ING Real Estate ; TP S.A. ; BPH / PBK ; 3 NFI S.A. ; Eureko BV ; Polfa Kutno SA ; Eli Lilly ; PricewaterhouseCoopers ; Velux ; Elektrociepłownia Będzin SA.

Clients du secteur public choisis :

- Ministère des finances, mandataire du gouvernement pour la réforme des retraites, ministère pour la privatisation, ministère du Trésor, Chancellerie du premier ministre, ministère de santé, UKIE, Agence Polonaise pour le Développement de

l'entreprise, représentation de la Commission européenne en Pologne, ministère de travail de la Roumanie, la Banque Mondiale / ville Wrocław, Association Polonaise de Traducteurs Economiques, Juridiques et Tribunaux TEPIS, BCC.

Annexe 2

Le lobbying dans les différents pays.

États-Unis	<p><u>Sénat</u> : ancien sénateur n'a pas le droit d'influencer le sénateur / la commission pour qui / pour laquelle il a travaillé auparavant. Il n'a pas le droit d'influencer le dossier sur lequel il a travaillé au moins un an avant son départ de la fonction.</p> <p><u>Chambre de représentants</u> : il y a une cellule d'enregistrement et de l'archivage ; chaque trimestre on publie des informations (notes de campagnes, comptes financiers personnels ; comptes financiers de l'activité du lobbying (communication à titre de l'inspection) ; enregistrement à renouveler tous les trimestres. Ses principes ne concernent que les lobbyistes auprès du Congrès et ne concernent pas les lobbyistes auprès des organes exécutifs. Ces principes ne se limitent qu'aux contacts directs avec des membres du Congrès, mais ne concernent pas des actions indirectes (auprès des électeurs qui ensuite vont se retourner vers leur représentant au Congrès). Le membre de la chambre de représentants n'a pas le droit :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ De gagner plus que 30% de son revenu annuel dans l'activité économique ;▪ D'accepter des honoraires dépassant 2000dol pou un exposé, une présentation, un article, etc, ni d'accepter es honoraires dépassant des tarifs habituels▪ D'utiliser sa position au Congrès pour son profit personnel▪ D'accepter des récompenses, des rémunérations pour ses services auprès des institutions ou des organes fédéraux▪ De nouer directement ou indirectement des contrats avec le gouvernement fédéral▪ De participer à self-dealings, c.-à-d. faire dans une entreprise ou une fondation ses propres intérêts pour son propre compte (pénalité fiscale prévue)▪ D'accepter des rémunérations ou des honoraires de la part des gouvernements des autres pays▪ D'accepter des cadeaux dépassant 100 dol de la part des lobbyistes et des citoyens intéressés par la législation, et de la part des citoyens d'autres États ou des intermédiaires représentant d'autres États. <p><u>Sanctions</u> : amande de 5000 dol ou 1 an de prison ou les deux, + interdiction de faire du lobbying ou se présenter devant le Congrès pour se prononcer pour ou contre une proposition de la loi durant 3 ans depuis le jour de sa condamnation.</p> <p><u>Régulations</u> : The Regulation of Lobbying Act 1949 The Regulation of Lobbying Act 1938, 1996 The Federal Election Campaign Act 1971 Statutes Limiting The Compensation of Public Officials From Non-Government Sources 1989 The Conflict of Interest Statute The Anti-Revolving Door Statute 1989 The Ethics Government Act 1978, 1989 Ethics Reform Act</p>
-------------------	--

	<p>The Executive Branch Code of Conduct 1989</p> <p>The Rules of The Senate and the House of Representatives années '70 et suivantes</p> <p>Lobbying Disclosure Act 1996</p>
Allemagne	<p>Depuis 1972 – enregistrement des lobbyistes. Le président du Bundestag dispose la liste avec toutes les organisations économiques et de commerce qui font du lobbying auprès du Bundestag et le gouvernement fédéral, la liste est disponible à la consultation publique. Elle est aussi publiée chaque année dans le journal « Bundesanzeiger ». Le registre fait par le président du Bundestag contient des informations suivantes : nom et adresse de l'organisation, composition de la direction et du conseil d'administration, domaines d'intérêt de l'organisation, nombre de membres, nom des représentants de l'organisation, adresse du bureau de l'organisation auprès du Bundestag et du gouvernement fédéral. Les membres du Bundestag peuvent se présenter comme des lobbyistes et offrir des services de consultations auprès des firmes de lobbying. Cette activité doit être communiquée au président du Bundestag. Ces informations sont partiellement publiées dans l'informateur officiel du Bundestag. Les membres du Bundestag qui font du lobbying doivent communiquer au président du Bundestag le montant de l'honoraire s'il dépasse 1500 dollars USA par an pour chaque type d'activité. cette information est confidentielle et connue uniquement par le président du Bundestag et le secrétaire.</p> <p><u>Sanctions</u> : si le montant de l'honoraire n'est pas communiqué, on annoncera publiquement ce fait, avec le nom du membre du Bundestag concerné (ne s'est jamais produit).</p> <p>Pas d'association de lobbyistes professionnels.</p>
Grande Bretagne	<p>Chaque citoyen a le droit d'agir en tant que lobbyiste auprès des parlementaires et du parlement ; il peut également accorder des aides financières afin de renforcer l'efficacité d'une action. Vu la position fortes des lobbyistes et leurs influences, on a convoqué 3 comités (1969, 1974, 1984-85) afin de normaliser le lobbying mais chaque fois on est arrivé à la conclusion négative (pas de registre formel de lobbyistes) car on craignait que la liste exhaustive ne sera pas possible à établir et donc il seront privilégiés ceux qui réussiront à s'enregistrer. Pas d'association de lobbyistes professionnels. Mais il existe une association de conseillers de Public Relations qui n'est pas obligatoire. Les membres de l'association communiquent :</p> <p>Nombre de personnes employées, date de l'ouverture de l'activité, nom du propriétaire et son parcours, sa carrière ; l'ampleur des services, noms des clients qui durant l'année paient régulièrement des services, noms des clients d'une fois (opération ponctuelle durant l'année), déclaration de revenus annuels, grandes lignes des services rendus aux clients, filiales à l'étranger, si l'association est membre d'une autre organisation – communiquer le nom de cette organisation, informations sur les partenaires et sur les directeurs, personnes publiques (parlementaires, fonctionnaires territoriaux ou des organes législatifs) qui sont directeurs, partenaires, membres de l'équipe, conseillers, consultants, organisations affiliées. Si le membre de l'association embauche un parlementaire, il doit communiquer ce fait avec des objectifs dans le registre.</p> <p>Le registre des intermédiaires parlementaires (qui sont engagé par</p>

	<p>les parties intéressées pour appuyer au parlement des opinions présentées) est obligatoire, mais ils ne sont pas considérés comme des lobbyistes.</p> <p>Les membres de la Chambre de communes sont obligés d'enregistrer leur activité du lobbying ou de la consultation s'ils en tirent des profits financiers. L'enregistrement se fait dans le « registre des affaires des membres du parlement » qui est disposée à la consultation publique.</p> <p><u>Sanctions</u> : condamnation morale dans la chambre + sanctions selon le règlement de la chambre (ne s'est jamais produit).</p> <p>Dans la Chambre des Lords, la tradition veut qu'ils déclare de bonne volonté leur activité – c'est une question de l'honneur (pas de réglementation juridique, pas de sanctions.).</p>
BELGIQUE	Pas de règles précises du lobbying. Dans la chambre des représentants il y a des groupes entre-parlementaires, mais il n'y a pas de règles précisant leur création.
DANEMARK	Les noms de lobbyistes qui veulent défendre leurs intérêts au forum du parlement par des délégation ou sous la forme de pétitions adressées aux commissions permanentes du parlement, sont enregistrés dans les commissions qu'ils ciblent (avec des documents). Les membres de la délégation doivent avoir un rapport évident avec la personnes ou l'organisation qu'ils représentent (être leur avocat, employé) le chef de la délégation a le droit de présenter à la commission la position de la délégation (une brève déclaration) ; après la déclarations, la commission peut poser des question à la délégation, les négociations sont exclues, mais la commission prendre en considérations des arguments de la délégation ; la délégation n'a pas de droit de poser des questions à la commission ; l'entretien ne doit pas dépasser 10-15 min ; les membres de la délégations devraient connaître et respecter ces règles du jeu. Les dossiers par écrit (60 exemplaires), doivent être transmis au département de la Commission Folketing suffisamment en avance afin que la commission puisse le lire. Les noms des membres de la délégation et tout changement doivent être communiqués dans le département de la Commission.
GRECE	Pas de régulations. Mais existent des groupes parlementaires d'amitiés qui doivent développer des relations d'amitié entre les parlementaires grecs et leurs collègues à l'étranger. Ils sont environ 30. Après les élections parlementaires, les nouveaux parlementaires sont informés de l'existence de ces groupes et ils peuvent devenir membres. Chaque groupe choisit son président et décide son règlement.
ESPAGNE	Pas de règles normalisant l'activité du lobbying, l'enregistrement des groupes de pression et le fonctionnement des groupes supra-partis
FRANCE	<p><u>Sénat</u> : pas de liste, pas de registre. Les groupes, pour entrer au Sénat, s'adressent au président du Sénat, son Secrétariat général donne la permission du groupe d'entrer dans les bâtiments. Les laisser-passer (20) sont aussi accorder par le Collège de questeurs (l'accès uniquement à la salle de conférence et à la Galerie de bustes). Pas de code de conduite officiel, mais un lobbyiste maladroit peut devenir persona non grata à la demande d'un sénateur. Le règlement du Sénat (1984) interdit la formation des groupes d'intérêt au sein de l'institution sauf les groupes d'étude ou de groupe de travail.</p> <p><u>Assemblée nationale</u> : pas de code de conduite ni de régulation de</p>

	<p>l'activité de lobbying. Selon le règlement du Présidium de l'Assemblée, pour avoir l'accès aux bâtiments les personnes doivent être munies d'un laissez-passer à leur nom, accordé par le président ou les questeurs (20), qui donne l'accès au Salon de paix. Ces laissez-passer sont réservés aux services de public relations, aux plus importantes entreprises publiques et quelques institutions. En réalité, les représentants d'entreprises peuvent avoir l'accès à certaines pièces de l'Assemblée à la demande d'un ou plusieurs députés. La défense d'intérêt privé à l'Assemblée par des groupes d'intérêt ou des réunions des groupes d'intérêt sont interdites. Les députés ne peuvent pas utiliser leur mandat dans un intérêt privé et n'ont pas de droit de s'engager dans les associations ou groupes qui défendent un intérêt privé. Les groupes d'études sont admis.</p>
IRLANDE	Pas de règles précisant le fonctionnement des groupes de pression
ITALIE	<p>Pas de règles. 1^{ère} tentative de régulariser le lobbying : sous le p ; parlement de la 9^{ème} législature (1983-1987) : quatre projets régulant la fonction d'information des services extérieurs au parlement ont donné naissance à un texte unique, mais la dissolution du parlement a interrompu l'adoption de la loi. Le parlement de la 10^{ème} législature n'a pas aboutit à la fin de travaux sur le sujet. Les organisations nationales et des associations peuvent recevoir un laissez-passer qui donne l'accès à la bibliothèque du Sénat et aux quelques pièces, sans le droit d'accès aux délibérations des commissions parlementaires. La bibliothèque vend directement ou mets en souscription des documents. Les groupes supra partis créés sur l'initiative des députés ou des sénateurs ne sont pas soumis à une réglementation particulière.</p>
LUXEMBOURG	<p>Dans la chambre des députés pas de code de conduite, pas de liste, pas d'enregistrement. Néanmoins, la Chambre, la commission parlementaire et les députés ont le droit d'écouter des arguments des groupes d'intérêt sur leur propre initiative ou à la demande des groupes.</p>
HOLLANDE	<p>Pas de réglementations particulières. Les services de communication de la Chambre Haute donne des laissez-passer spéciaux de durée d'une journée (2 ans au maximum dans les cas exceptionnels). Les laissez-passer permettent d'accéder à la Chambre pour rencontrer des parlementaires, participer aux réunions ouvertes et l'accès aux documents.</p> <p>Pas de réglementations quant au fonctionnement des groupes supra-partis.</p>
AUTRICHE	<p>Le fonctionnement des groupes de lobbying dans le processus législatif n'est pas déterminé. Pas de registre officiel. Néanmoins, les groupes forts qui coopèrent dans le cadre du « dialogue social » ont une influence assez forte sur la forme et le fond des lois. Le gouvernement, en préparant les projets des lois est obligé de les consulter avec des Chambres du parlement et même parfois des groupes d'intérêt. L'exercice de l'influence au niveau parlementaire s'effectue par les contacts personnels et politiques. Les commissions de deux Chambres ont le droit de consulter des experts et inviter des experts des groupes de pression.</p> <p>Les groupes supra partis ont le caractère uniquement non formel. Pas d'association de lobbystes professionnels.</p>
PORTUGAL	<p>Dans l'Assemblée, pas de réglementations, pas de registres concernant le fonctionnement des groupes d'intérêt. Les représentants de ces groupes sont soumis au règlement général définissant l'entrée et le déplacement dans l'Assemblée. Pas de règles pour le fonctionnement</p>

	des groupes supra-partis. En 1990 l'Assemblée a décidé de créer des groupes parlementaires d'amitié afin de développer des relations avec d'autres parlementaires et d'échanger des informations.
FINLANDE	Eduskunta n'a pas créé de registre des lobbyistes et les groupes d'intérêt maintiennent des contacts non formels avec des députés et des partis politiques. Les commissions parlementaires profitent de l'opinion des experts. Les experts représentent souvent de différentes organisations et peuvent les inviter aux réunions. Il n'y a pas non plus de groupes supra-partis officiels, ceux qui existent sont non formels et peuvent par exemple réunir les parlementaires de la même circonscription travaillant en profit de leurs collectivités locales.