

Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, Beth L. Leech (2009)

Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why

Chicago (Ill.), University Of Chicago Press

« **W**ho wins in Washington? ». C'est sur cette question, simple en apparence, que débute l'ouvrage, annonçant sans détour l'objectif poursuivi par les cinq auteurs : étudier le lobbying à Washington pour comprendre les changements dans les politiques publiques. Car pour les auteurs, « étudier le lobbying c'est étudier les efforts pour changer les politiques publiques existantes » (p. 19).

Cet objectif a donné lieu à une vaste enquête collective sur 98 enjeux (*issues*) de politiques publiques entre 1999 et 2002, période qui correspond aux deux dernières années de la présidence Clinton et aux deux premières de la présidence Bush. Les enjeux ont été sélectionnés à partir d'entretiens exploratoires effectués avec des représentants d'intérêt, choisis sur la liste des groupes d'intérêt enregistrés à Washington. Pour ces différents enjeux, les enquêteurs ont identifié les acteurs actifs auprès du Congrès, environ 2 221 selon eux, se répartissant entre représentants des groupes d'intérêt (59 %) et agents de l'État (*government officials*) (41 %). Ils en ont interrogé 315 sur les différents enjeux,

le choix des actions menées, les moyens à disposition, les procédés utilisés, les gains escomptés et obtenus. Ces propos recueillis ont ainsi permis de compléter et de mettre en perspective les informations plus factuelles collectées dans la presse, les publications des organisations, les agendas politiques, les activités du Congrès. Le premier chapitre de l'ouvrage précise bien la démarche et renvoie, pour plus de détails, à une importante annexe en fin d'ouvrage et à un site web dédié au projet de recherche [<http://lobby.la.psu.edu/>].

Les chapitres 2 à 5 reviennent sur les grandes questions qui traversent les études de politiques publiques. Concernant le changement et ses logiques, est-il incrémental ou radical ? Le système est-il stable ? Quelles sont les logiques de son organisation ? (*Incrementalism and the Status Quo*, ch. 2 ; *Structure or Chaos*, ch. 3). Quelles sont les variables institutionnelles et politiques faisant obstacle ou au contraire facilitant l'action des groupes d'intérêt ? (*Opposition and Obstacles*, ch. 4 ; *Partisanship and Elections*, chapitre 5). Les chapitres 6 à 10 se centrent davantage sur les groupes d'intérêt, étudiant leurs choix stratégiques (chapitre 6), les arguments utilisés (chapitre 7), les tactiques employées (chapitre 8), pour montrer qu'à Washington le rôle de la communication (« *spin* ») est restreint notamment en matière de *framing* des politiques publiques (*Washington: The Real No-Spin Zone*, chapitre 9), tout comme celui de l'argent (*Does Money Buy Public Policy?*, chapitre 10). Les deux derniers chapitres reviennent plus généralement sur le rôle des groupes d'intérêt dans la production des politiques publiques (*Policy Outcomes*, chapitre 11)

14. G. O'Donnell, P. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press.

ainsi que dans leurs changements (*Rethinking Policy Change*, chapitre 12).

Tous ces chapitres sont très riches empiriquement. Ils comportent de nombreuses données : récits de politiques publiques (sur le commerce avec la Chine, sur le système de sécurité sociale ou la réforme des *class action...*), données sur les lobbyistes, résultats quantitatifs tirés de l'enquête, extraits d'entretiens. Ils proposent des relectures stimulantes des classiques de la discipline (Lindblom ; Wildavsky ; Simon ; Schattschneider ; Cobb & Elder ; Kingdon ; Hecko ; Sabatier...). Ils reprennent, pour mieux les approfondir, les conclusions des travaux antérieurs des auteurs¹⁵. Ils fournissent avec grande honnêteté des interprétations des données collectées, sans dissimuler les biais liés aux définitions adoptées (qu'est-ce qu'un changement et un changement significatif ?) ou les limites inhérentes à leurs choix méthodologiques (par exemple, ils ne disposent que d'une photographie à un moment donné (1999-2002), certes assez complète, mais qui ne permet pas de saisir le processus qui a contribué à définir une politique par le passé et selon quelles coalitions).

Au terme de cette enquête, les auteurs énoncent quatre conclusions principales qui renvoient à des conclusions partielles, bien explicitées dans chacun des chapitres. 1) En matière de changement, il n'y a pas de changement incrémental mais plutôt un *statu quo*, caractéristique d'un équilibre du système politique. Mais cet équilibre peut être modifié par le résultat d'élections ou par une catastrophe (11 Septembre, accident industriel, ouragan Katerina, crise financière...). À ce moment-là, le changement est radical. 2) Le lobbying ne réussit qu'à partir du moment où il est mené collectivement. Cette

dimension collective de la réussite renvoie au caractère multidimensionnel des politiques publiques. Pour que l'objectif soit atteint, il faut qu'il soit poursuivi par plusieurs, qu'ils se soient entendus ou non à cette fin. Mieux, pour qu'un changement ait lieu, il faut que des pressions s'exercent sur plusieurs aspects simultanément. On ne gagne pas seul. Et, par conséquent, si l'on gagne, il faut être prêt à subir les changements causés par les autres. 3) Il faut relativiser le pouvoir de l'argent dans les actions de lobbying. Tout en reconnaissant les différences existant dans les manières de défendre des intérêts, pour les auteurs, les plus riches ne l'emportent pas nécessairement. 4) Si faire du lobbying est une action ordinaire à Washington, gagner une campagne de lobbying est extraordinaire, tant il est difficile d'attirer l'attention des décideurs. Les représentants d'intérêt comme les agents publics agissent dans un système politique qui est saturé, ce qui relativise grandement l'efficacité de telle ou telle action.

Ainsi résumées, ces conclusions apparaissent bien modestes au regard de l'ampleur de l'enquête réalisée. Mais elles ont le mérite de présenter de manière systématique des résultats établis sur des cas particuliers et qui, souvent, souffrent d'un manque de généralisation. De plus, elles permettent de chasser quelques mythes sur le système du lobbying aux États-Unis (non, l'argent n'y est pas le seul élément de pouvoir ; non l'étiquette partisane n'est pas sans effet sur les politiques publiques menées (p. 107) ; non les lobbyistes ne sont pas les grands manipulateurs de la politique à Washington). Enfin, elles reposent le débat de fond sur le processus d'élaboration des politiques publiques, et plus particulièrement,

15. Cf. F.R. Baumgartner, B.D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, 1993 ; F.R. Baumgartner, B.D. Jones (2005), *The politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, 2005 ; J. M. Berry (1999), *The New Liberalism. Power of Citizen Groups*.

sur la caractérisation pluraliste du fonctionnement du système politique étasunien.

Cet ouvrage intéressera incontestablement les spécialistes des politiques publiques, il intéressera aussi ceux qui étudient les groupes d'intérêt, et en particulier les groupes d'intérêt européens, suivant ainsi l'invitation de l'auteur¹⁶ à développer plus de synergies de part et d'autre de l'Atlantique. Dans cette perspective, deux points au moins méritent discussion.

Le premier est la définition rationnelle des groupes d'intérêt et du lobbying qui est au cœur de l'analyse de F. Baumgartner *et al.* Pour les auteurs en effet, un groupe d'intérêt est une organisation qui a pour but de faire pression pour changer les politiques publiques ou, à défaut, comme ils le montrent, de maintenir le *statu quo*. Or, cette définition du lobbying est très restrictive et empêche les auteurs de considérer d'autres logiques d'action : par exemple celle qui consiste à intervenir non pas pour changer quoi que ce soit, mais pour se faire remarquer des acteurs politico-administratifs, et ainsi exister dans l'espace politique ; celle qui consiste à « y aller » pour ne pas être en reste et laisser le champ libre aux organisations concurrentes ; celle qui consiste à intervenir pour montrer sa force et se justifier aux yeux des adhérents, des mandataires ou des bailleurs de fonds. Tout comme l'acte de vote n'est pas réductible à l'objectif institutionnel de désigner un vainqueur, même si le vote peut y contribuer, le lobbying ne se réduit pas aux actions de pression. En sortant de cette perspective rationnelle de l'action des groupes

d'intérêt, il est possible d'une part, de sortir d'une approche en termes de « réussite » ou « d'échec » des groupes d'intérêt, que les principaux intéressés ont d'ailleurs tendance à minimiser, si l'on va jusqu'au bout de l'analyse des extraits d'entretiens publiés dans l'ouvrage. Il est possible, d'autre part, de mettre en œuvre une conception moins procédurale de l'action publique qui, loin d'être extérieure aux actions des lobbyistes, en est constitutive¹⁷. Ainsi, nombre de groupes d'intérêt sont le résultat d'actions publiques et leur présence auprès des décideurs politico-administratifs consiste davantage à la mise en œuvre de politiques qu'à leur modification ou maintien.

Le second point à discuter est la conception de l'influence qui est au cœur de l'ouvrage. Pour les auteurs de *Lobbying and Policy Change* en effet, l'influence est conçue comme un stock de ressources qui seraient plus ou moins efficaces en fonction des objectifs et des cibles visés. Tout en remettant en cause l'idée selon laquelle ce ne serait pas les plus riches qui seraient les plus influents, ils en restent à tenter d'identifier les variables ou la combinaison de variables œuvrant au changement des politiques publiques. Or, ce que montrent les approches, certes qualitatives mais sociologiquement fondées, est que l'influence n'est pas un capital mais une relation qui, sans être indépendante des ressources des organisations et des représentants d'intérêts, s'apprécie en termes de distances institutionnelle, politique, mais aussi sociologique, aux décideurs. De plus, cette relation est sociale, au sens où sa définition est liée

16. Cf. C. Mahoney, F.R. Baumgartner (2008), « Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America », *West European Politics*, 31 (6), p. 1253-1273. Rappelons que Christine Mahoney a participé à cette large enquête de *Lobbying and Policy Change* avant de partir pour Bruxelles pour son enquête comparant Bruxelles et Washington. Cf. C. Mahoney (2008), *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Washington D.C., Georgetown University Press.

17. Sur cette perspective, Cf. H. Michel, « Groupes d'intérêt, mouvements sociaux et politiques publiques », dans V. Guiraudon, O. Borraz (dir.) (2010), *Politiques publiques II*, Paris, Presses de Science Po, 2010, p. 140-156.

aux espaces sociaux dans lesquelles elle se déploie et aux positions et propriétés de ceux qui sont ainsi en interaction. Car, contrairement à ce que donne à voir l'enquête de F. Baumgartner *et al.*, le jeu politique n'est pas un jeu abstrait des conditions économiques et sociales dans lesquelles évoluent ceux qui font exister et qui font agir des organisations et des institutions politiques. Si penser l'influence des groupes d'intérêt, c'est penser les différentes capacités de mobilisation de ceux qui défendent des causes, c'est aussi penser l'encastrement social du champ politique. En d'autres termes, cette approche sociologique de l'influence met au centre de l'analyse la question des relations entre champ politique et champ socioéconomique et donc celle de l'autonomie relative du champ politique.

Hélène Michel

GSPE, Université de Strasbourg
helene.michel@unistra.fr