

Institut d'études politiques de Paris
Ecole doctorale
&
Universität zu Köln
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Résumé en français
de la thèse de doctorat en sciences politiques en cotutelle

**La définition politique des préférences économiques:
le lobbying des entreprises américaines et européennes face à la
libéralisation du commerce international des services**

Cornelia Woll

Soutenance le 29 novembre 2004

TABLE DES MATIERES

Table des matières.....	3
Résumé.....	4
1. Introduction	5
1.1. <i>Le lobbying des entreprises: au delà de l' « input » politique</i>	11
1.1.1. La perspective de l'économie politique sur le lobbying en commerce extérieur	12
1.1.2. Rendre endogènes les préférences politiques	16
1.1.3. Une perspective temporelle du lobbying des entreprises	19
1.2. <i>Etudier les grandes entreprises face à la libéralisation internationale</i>	20
1.2.1. Le modèle de recherche.....	20
1.2.2. Mettre en contexte les intérêts des entreprises	24
2. Les préférences en matière de commerce international.....	28
2.1. <i>Déterminer les préférences des entreprises en matière de commerce</i>	29
2.1.1. Les incitations économiques	30
2.1.2. Les traditions réglementaires au niveau domestique.....	32
2.1.3. Régimes internationaux.....	35
2.1.4. Les processus politiques.....	37
2.2. <i>Vers une articulation des différentes approches</i>	42
2.2.1. Intérêts, préférences et stratégies.....	42
2.2.2. Confusions et clarifications.....	44
2.2.3. La variation dans le lobbying commercial	47
2.2.4. L'évolution des « intérêts » des entreprises	49
3. Deux cas de libéralisation du commerce des services.....	52
3.1. <i>La libéralisation dans les télécommunications et le transport aérien.....</i>	52
3.1.1. La libéralisation multilatérale des services de communication de base	52
3.1.2. La libéralisation transatlantique du transport aérien international.....	56
3.2. <i>Apprendre le jeu du commerce international.....</i>	59
3.2.1. Quand le commerce international frappe à la porte.....	59
3.2.2. Les formes variables de mobilisation.....	69
4. Analyse comparative	80
4.1. <i>Explications alternatives.....</i>	80
4.1.1. Incitations économiques.....	80
4.1.2. Les traditions réglementaires au niveau domestique.....	84
4.1.3. Les régimes internationaux	87
4.1.4. Le processus politique.....	88
4.1.5. Résumé de la contribution des quatre éléments.....	96
4.2. <i>Un retour aux cas d'étude.....</i>	97
4.2.1. Les entreprises de télécommunications	97
4.2.2. Les compagnies aériennes	100
4.2.3. Résumé.....	103
5. Conclusion.....	105
5.1. <i>L'argumentation en résumé</i>	105
5.1.1. La forme, les modalités, le contenu et la substance du lobbying	105
5.1.2. Au delà d'une économie politique matérialiste	109
5.2. <i>Lobbying et changement économique</i>	110
Bibliographie	113

RESUME

La littérature sur la politique de la libéralisation internationale présuppose généralement que les entreprises dominantes sur leurs marchés domestiques s'opposent à l'ouverture aux concurrents étrangers. Ceci devrait être particulièrement vrai pour les marchés de services de réseaux, qui étaient traditionnellement gérés par des monopoles, souvent publics. Or, les entreprises dominantes, s'opposent-elles vraiment à la libéralisation de leurs marchés domestiques ? Cette thèse examine le lobbying des entreprises dominantes à l'égard de la libéralisation internationale de leurs secteurs dans le domaine des services de télécommunications et de transport aérien en s'intéressant à deux pays, les Etats-Unis et l'Union européenne. Nous démontrons que ces entreprises se sont en fait exprimées en faveur de la libéralisation, à l'exception des compagnies aériennes américaines. Afin de comprendre ce soutien, nous nous interrogeons sur le poids de quatre variables qui peuvent déterminer les préférences politiques de ces entreprises : (1) les incitations économiques, (2) les traditions réglementaires au niveau domestique, (3) le régime international qui gouverne le secteur et (4) le processus politique auquel participent les entreprises. En accord avec la littérature traditionnelle sur le lobbying en matière de commerce extérieur, nous observons que les incitations économiques jouent un rôle important, mais nous soulignons également les effets du processus et des institutions politiques sur la formation et l'évolution des préférences. En particulier, nous montrons que le système à plusieurs niveaux de l'UE encourage un lobbying en faveur de la libéralisation alors que le processus américain permet des demandes politiques plus variables. Sur une note théorique, l'analyse des interactions entre gouvernements et entreprises dans la durée souligne l'importance de considérer comme endogène au processus du commerce les préférences des acteurs économiques, surtout dans l'analyse de la politique européenne.

1. INTRODUCTION

En seulement vingt-cinq ans, les marchés mondiaux des services se sont transformés profondément. Il y a encore peu de temps, les services étaient considérés comme « invisibles », dans des catégories bien distinctes du commerce des biens. A l'intérieur de chaque pays, la prestation de services était traditionnellement très réglementée par l'Etat, soit dans le but d'assurer une prestation universelle à l'ensemble de la population soit pour garantir une homogénéité de standards pour faciliter leur consommation. Or, à la fin du vingtième siècle, nous assistons à un changement : les services sont devenus des objets incorporés au commerce international et la plupart des gouvernements des pays industrialisés commencent à réduire les contrôles existants de l'Etat sur la fourniture de services. Le paradigme de la concurrence qui allait s'imposer dans les débats politiques de ces pays émerge en premier lieu aux Etats-Unis pendant les années soixante-dix (Derthick et Quirk, 1985; Peltzman et Winston, 2000).¹ Les tentatives de réforme aux Etats-Unis se sont souvent déroulées parallèlement à des réformes politiques dans d'autres pays, notamment au Royaume Uni et

¹ Cette vague de déréglementation, qui s'est poursuivie dans les années quatre-vingt-dix, a touché la plupart des secteurs de service principaux. Pour le cas du transport aérien, voir D. M. Kasper (1988), *Deregulation and Globalization: Liberalizing International Air Services*. Cambridge, M.A.: Ballinger; D. Pickrell (1991), "The Regulation and Deregulation of US airlines," dans *Airline Deregulation*, dirigé par K. Button, 5-47. New York: New York University Press. Pour le transport routier, voir D. Robyn (1987), *Braking the Special Interests: Trucking Deregulation and the Politics of Policy Reform*. Chicago: University of Chicago Press; P. E. Teske (1994), "The Economic Theory of Regulation and Trucking Deregulation," *Public Choice* vol. 79, no. 3: 247-256. Pour le transport ferroviaire, voir C. Grimm et C. Winston (2000), "Competition in the Deregulated Railroad Industry: Sources, Effects, and Policy Issues," dans *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, dirigé par S. Peltzman et C. Winston, 41-72. Washington, D.C.: Brookings. Pour le secteur des télécommunications, voir D. S. Evans, dir. (1983), *Breaking Up Bell: Essays on Industrial Organization and Regulation*. New York: North Holland; R. W. Crandall et J. Hausman (2000), "Competition in US Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation," dans *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, dirigé par S. Peltzman et C. Winston, 73-115. Washington, D.C.: Brookings. D'autres exemples de déréglementation sont les secteurs bancaire et financier ou l'électricité.

dans l'Union européenne (UE). Pour l'UE, le projet du marché unique de 1992, avec son ambition d'assurer la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, fut le préalable à la libéralisation d'un nombre croissant de marchés de services (Schmidt, 2004). En Europe, cette tâche s'est avérée d'autant plus difficile que la plupart de ces secteurs était des services publics (Geradin, 1999).² Parallèlement, des négociations internationales au sein du cycle de Uruguay ont abouti à l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS ou GATS selon l'acronyme anglais), géré aujourd'hui par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) (Messerlin et Sauvart, 1990; Drake et Nicolaidis, 1992; Stephenson, 2000; Sauvé et Stern, 2000; Mattoo et Sauvé, 2003).³

² Une première étape du programme de 1992 consistait à harmoniser des règles horizontales en matière de service et la facilitation du commerce financier. P. Molyneux (1996), "Banking and Financial Services," dans *The European Union and National Industrial Policy*, dirigé par H. Kassim et A. Menon, 247-266. London: Routledge. Le marché européen du transport aérien a été libéralisé dans les années quatre-vingt-dix. H. Kassim (1996), "Air Transport," dans *The European Union and National Industrial Policy*, dirigé par H. Kassim et A. Menon, 106-131. London: Routledge; P. Holmes et F. McGowan (1997), "The Changing Dynamic of EU-Industry Relations: Lessons from the Liberalization of European Car and Airline Markets," dans *Participation and Policy-Making in the European Union*, dirigé par H. Wallace et A. Young, 159-184. Oxford: Clarendon Press; D. O'Reilly et A. Stone Sweet (1998), "The liberalization and reregulation of air transport," *Journal of European Public Policy* vol. 5, no. 3: 441-466. Les marchés de télécommunications sont libéralisés depuis 1998. S. K. Schmidt (1998), "Commission Activism: Subsuming Telecommunication and Electricity under European Competition Law," *Journal of European Public Policy* vol. 5, no. 1: 169-184; M. Thatcher (2001), "The Commission and National Governments as Partners: EC regulatory expansion in telecommunications 1997-2000," *Journal of European Public Policy* vol. 8, no. 4: 558-584. Un accord sur les services postaux fut obtenu en 1997. D. Geradin, dir. (2002), *The Liberalization of Postal Services in the European Union*. Deventer: Kluwer Law.. Les marchés du gaz et de l'énergie sont à présent en négociation, avec une libéralisation prévue pour 2007. F. McGowan (1996), "Energy Policy," dans *The European Union and National Industrial Policy*, dirigé par H. Kassim et A. Menon, 132-152. London: Routledge; S. S. Andersen (2001), "Energy policy: interest interaction and supranational authority," dans *Making Policy in Europe*, dirigé par S. S. Andersen et K. A. Eliassen, 106-123. London: Sage; R. Eising et N. Jabko (2001), "Moving Targets: National Interests and Electricity Liberalization in the European Union," *Comparative Political Studies* vol. 34, no. 7: 742-767; R. Eising (2002), "Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization," *International Organization* vol. 56, no. 1: 85-120. D'autres projets d'harmonisation ou d'intégration touchent le transport routier, ferroviaire ou maritime. F. Dobbin (2001), "Rail and transport policy: national paradigms and supranational structures," dans *Making Policy in Europe*, dirigé par S. S. Andersen et K. A. Eliassen, 63-85. London: Sage; D. Kerwer et M. Teutsch (2001), "Transport policy in the European Union," dans *Differential Europe*, dirigé par A. Héritier, et al., 23-56. Lanham.

³ En principe, l'AGCS s'applique à tous les services, à l'exception des services gouvernementaux et du transport aérien. Pourtant, ce sont les gouvernements qui décident de proposer une liste nationale d'engagements ou d'instituer des exemptions de l'obligation de la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Sous la clause NPF, un pays ouvre son marché à tous les autres membres de l'accord, sans pouvoir distinguer en fonction de l'engagement d'un pays partenaire. Ce fonctionnement de l'AGCS nécessite alors des négociations autour des listes d'engagements sur une base sectorielle.

Ces transformations sont surprenantes pour les chercheurs, en particulier aux États-Unis, puisque ces réformes se sont produites dans des secteurs dominés par des groupes d'intérêt bien établis et favorables au statu quo.⁴ Comment alors comprendre ce mouvement vers la déréglementation compréhensive ?⁵ La plupart des analystes cite l'importance de nouvelles idées et le rôle joué par les institutions politiques pour atténuer l'influence des groupes d'intérêt (Derthick et Quirk, 1985; Robyn, 1987). Pour l'UE, où l'intégration des marchés de services passait souvent par le démantèlement des monopoles de services publics, l'importante dynamique de la construction européenne et l'activisme de la Commission ont été soulignés (par exemple Schmidt, 1998). Dans le contexte de l'OMC, l'émergence du commerce en service semble s'appuyer sur l'influence des nouvelles idées économiques, le lobbying des entreprises consommatrices (Drake et Nicolaïdis, 1992) et l'imbrication des enjeux différents dans les négociations intergouvernementales, ce qui permet de faire un lien entre la libéralisation des services et la question de l'agriculture.

Face à l'abondance de ces analyses par les idées et les institutions, l'étude du lobbying des fournisseurs de service « en place » a été quelque peu négligée. Implicitement ou explicitement, les analyses de la libéralisation des services présupposent que les entreprises en place préfèrent le statu quo à une augmentation de la concurrence dans leurs marchés. L'histoire de la libéralisation devient alors le récit de comment les intérêts enracinés ont du

⁴ Ces groupes étaient d'autant plus importants que la conception dominante du jeu politique le considérait comme échange entre gouvernement et groupes d'intérêt qui revendiquait de la réglementation. Cette argumentation reprend l'idée principale de la théorie économique de la régulation des économistes américains, développée notamment par G. Stigler (1971), "The theory of economic regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* vol. 2: 3-21; G. Stigler (1972), "Economic Competition and Political Competition," *Public Choice* vol. 13: 91-107; R. A. Posner (1974), "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* vol. 5; S. Peltzman (1976), "Towards a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics* vol. 19: 211-240; G. S. Becker (1983), "A theory of competition among pressure groups for political influence," *Quarterly Journal of Economics* vol. 98. Voir également J. Buchanan, et al., dir. (1980), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.

⁵ Le terme « déréglementation » est ici utilisé en référence au terme anglais utilisé pour décrire ce développement historique : « *deregulation* ».

céder au nouveau paradigme de la concurrence, imposé soit par les consommateurs, les communautés épistémiques, les décideurs politiques ou bien les organisations supra- et internationales. Or, les fournisseurs établis de service, sont-ils vraiment opposés à une libéralisation de leurs marchés ?

Bien que ce présupposé soit probablement juste pour les premières phases de déréglementation dans des contextes domestiques, il est un peu plus problématique pour les négociations multilatérales sur le commerce des services. Dans cette thèse, nous montrons que les fournisseurs établis en Europe et aux Etats-Unis dans deux secteurs – les télécommunications et le transport aérien – n'étaient pas forcément opposés à l'ouverture de leurs marchés à la concurrence. Au contraire, les entreprises de télécommunication aux Etats-Unis et dans l'UE ont soutenu activement la libéralisation dans le cadre de l'OMC et les compagnies aériennes en Europe ont même développé un cadre de libéralisation du trafic aérien transatlantique qui est à présent négocié entre les Etats-Unis et l'UE. Cette observation est curieuse : pourquoi les fournisseurs de services soutiennent-ils la libéralisation de leurs marchés au niveau international ? Surtout en Europe, où les anciens monopoles maintenaient une position privilégiée, nous aurions dû nous attendre à ce qu'ils cherchent à protéger leurs marchés domestiques. Comment faut-il comprendre le soutien à la libéralisation internationale de la part des fournisseurs de service ?

Dans l'étude de la politique du commerce extérieur, le phénomène des entreprises qui soutiennent une libéralisation du commerce n'est pas nouveau. Certes, le présupposé le plus fréquent sur les préférences des entreprises suggère qu'elles sont en faveur du protectionnisme.⁶ En revanche, Milner (1987; 1988; voir également Milner et Yoffie, 1989),

⁶ Pour des études récentes, voir C. A. Colin, et al. (1998), "Political Action Committee Contributions and Congressional Voting on U.S. Sugar Legislation," *American Journal of Agricultural Economics* vol. 80: 441-454; P. Goldberg et G. Maggi (1999), "Protection for Sale: An empirical investigation," *American Economic*

Destler et Odell (1987) Gilligan (1997) et Chase (2003) ont montré que les exportateurs ont un intérêt pour les marchés étrangers et soutiennent donc une libéralisation réciproque du commerce qui leur permet d'y accéder. Ce sont uniquement les entreprises en concurrence par l'importation qui ont une préférence pour des mesures protectionnistes. Pourtant, ces explications ne suffisent pas pour comprendre la position politique des fournisseurs de services en question. Alors qu'ils citent leur intérêt pour les marchés étrangers comme motivation importante, la majorité de leurs investissements demeurent dans leur marché domestique et seront menacés par une augmentation de concurrence. Comme cette réflexion l'indique, les fournisseurs de télécommunication étaient assez réservés quand ils étaient confrontés à l'idée de la libéralisation. Ils ont cependant peu à peu changé leur position pour la soutenir à la fin.

Cette recherche tente de comprendre ce changement dans la position politique des grandes entreprises en posant la question centrale suivante : qu'est-ce qui influence la décision politique de soutenir une libéralisation de commerce ou des mesures protectionnistes ? Autrement dit, qu'est-ce qui pèse sur les positions politiques des acteurs économiques en matière de commerce extérieur ? La littérature existante sur le lobbying souligne le rôle des *conditions économiques* et nous traitons ces hypothèses en détails. De plus, nous considérerons d'autres explications possibles : l'influence des *traditions de réglementation* au niveau national, l'effet du *régime international* qui gouverne les deux secteurs étudié, et enfin, le rôle du *processus politique* auquel sont soumis les acteurs non gouvernementaux qui cherchent à influencer des décisions. La recherche comparative est conçue autour de ces interrogations. En étudiant les services de télécommunication et de

transport aérien, elle oppose deux secteurs gouvernés par des régimes très différents. La comparaison des Etats-Unis et de l'UE permet d'étudier des processus politiques divergents et révèle des différences dans les traditions réglementaires dans et entre les deux cas d'étude.

Les conclusions de cette recherche confirment en grande partie l'hypothèse centrée sur les conditions économiques, mais propose des modifications importantes. Alors que le degré d'activité d'exportation ou d'internationalisation des entreprises correspond au degré de soutien pour la libéralisation entre entreprises du même secteur, il n'indique pas le degré d'exportation nécessaire pour convaincre une entreprise de soutenir la libéralisation réciproque du commerce. Ce seuil est en effet très variable selon les secteurs et dépend des autres éléments étudiés. Parmi les trois, les traditions réglementaires et les régimes internationaux ont un effet sur la position initiale poursuivie par une entreprise, mais leur effet s'affaiblit avec le temps. En revanche, les processus politiques pèsent sur l'environnement stratégique d'une entreprise au même degré que les conditions économiques et doivent être pris en compte au même niveau. Plus précisément, le processus à plusieurs niveaux de l'UE constitue un encouragement à faire du lobbying en faveur de libéralisation quand les entreprises s'intéressent à la fois aux opportunités étrangères et à la protection de leurs marchés domestiques.

A un niveau plus général, la discussion des différents éléments souligne que les positions politiques des acteurs économiques sont le résultat d'un processus multi-causal et qu'elles évoluent au cours du temps. En se penchant sur cette évolution, cette thèse met en question la littérature classique sur le lobbying en matière de commerce extérieure et plus particulièrement les modèles qui traitent les intérêts économiques comme « input » aux décisions gouvernementales. Supposer que les intérêts économiques existent *a priori* empêche une étude de la transformation des préférences politiques des entreprises et mène à des

présupposés erronés sur la dynamique de politique commerciale. En particulier, l'effet des institutions politique sur les préférences politiques des acteurs impliqués restera dans l'ombre.

1.1. Le lobbying des entreprises: au delà de l'« *input* » politique

Avant de retourner à la discussion empirique, il convient d'examiner cet argument théorique plus en détails. Les intérêts des acteurs économiques ont depuis longtemps été considérés comme éléments centraux du processus politique, surtout dans l'analyse de la politique commerciale⁷. Mais comment les étudier ? Selon Frieden (1999), il y a trois approches à l'étude des intérêts économiques : l'observation, la supposition et la déduction. Tandis que la supposition et la déduction sont souvent utilisées en commun, la plupart des chercheurs se méfient de l'observation. Même dans les années soixante, quand Bauer, Pool et Dexter (1972 (1963)) ont présenté leur projet de recherche sur l'attitude des entreprises américaines en matière de commerce extérieur pour lequel ils ont réalisé 900 questionnaires et 500 entretiens, l'audience était sceptique.

When we inaugurated this study, one prominent economist told us we were wasting our time. "Tell me what a businessman manufactures," he said, "and I will tell you where he stands on foreign trade," (Bauer, Pool et Dexter, 1972 (1963): 3).

Au-delà des difficultés méthodologiques liées à la recherche d'informations sur les préférences politiques des entreprises, cet économiste suggère que l'observation n'est même pas utile, puisque la théorie économique peut déjà prédire ces préférences.

L'appui sur les théories économiques pour déduire les positions politiques est en effet une caractéristique frappante de la littérature classique sur le lobbying en matière de commerce extérieur, ou de l'économie politique internationale (IPE selon l'acronyme anglais)

⁷ Un des premiers exemples est l'étude classique de E.E. Schattschneider de la loi Smoot-Hawley. E. E. Schattschneider (1935), *Politics, pressures and the tariff; a study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 revision of the tariff*. New York: Prentice-Hall.

plus généralement. Il est lié à un deuxième présupposé de cette littérature : l'idée que les intérêts économiques sont des données fixes, des « *inputs* », au processus politique. En fait, les études en économie politique américaine cherchent souvent à comprendre un résultat politique en particulier qu'elles expliquent en se référant à une variété d'*inputs*, dont les préférences des acteurs économiques. Dans cette conceptualisation, qui imagine la production des lois et des réglementations comme une réaction à une demande politique, les intérêts sont supposés être stables, ce qui justifie leur déduction à l'aide des théories économiques. Cette thèse met en question une telle analyse en raisonnant dans l'autre sens. Au lieu de déduire les intérêts, nous observons les préférences politiques révélées dans l'action politique des entreprises pour montrer qu'elles sont instables. Comme ce sont les préférences politiques et non pas les intérêts fondamentaux qui alimentent le processus politique, cette instabilité suggère que le lobbying ne devrait pas être considéré en tant que *input* politique dans toutes les circonstances. Dans certains cas, il nous semble plus utile de traiter les préférences politiques en tant qu'éléments endogènes au processus de la politique du commerce extérieur.

La partie suivante développe les présupposés de la littérature d'économie politique citée ici et montre leurs limites pour une compréhension du lobbying des entreprises dans la durée. Nous soulevons ensuite la question de la temporalité en particulier et nous proposons d'adopter une approche plus historique à la question de la formation ou de l'évolution des préférences.

1.1.1. La perspective de l'économie politique sur le lobbying en commerce extérieur

L'approche du lobbying des entreprises comme une « demande sur le marché politique » qui produit des législations s'inscrit dans la littérature économique et plus concrètement dans l'école américaine de la réglementation économique (*theory of economic regulation*). En se demandant pourquoi la solution optimale du commerce libre est si rarement

mise en place, les économistes et les analystes du choix rationnel avancent que la réglementation est le résultat du lobbying des industries intéressées par des « rents » rentes (Stigler, 1971; Tullock, 1967; Peltzman, 1976; Pincus, 1977; Krueger, 1995; Buchanan, Tollison et Tullock, 1980; McChesney, 1997). Cette vision a alimenté la littérature de l'économie politique internationale. Frieden et Martin (2002: 126) soulignent « *most IPE scholarship on foreign economic policy-making begins with an explicit or implicit model in which politicians confront a combination of pressures from concentrated interests and the broad public* ». ⁸ Comme une grande partie des études sur l'UE a également été effectuée par des spécialistes en relations internationales, les présupposés sur l'influence des acteurs économiques ont également inspiré la théorie de l'intégration européenne (cf. Grossman, 2004). Dans l'intergouvernementalisme libéral, les acteurs économiques jouent le rôle le plus explicite : ils contribuent à la formation des préférences au niveau national, qui ensuite constituent la base des négociations internationales (Moravcsik, 1993; Moravcsik, 1998). Dans tous ces modèles, les groupes sociétaux articulent des préférences et les gouvernements en font l'agrégation (Frieden et Martin, 2002: 120). Les institutions politiques n'entrent en considération que dans la transposition des intérêts sociétaux en résultats politiques (cf. Hall, 2004). Ils déterminent les responsabilités des différents décideurs politiques et des « joueurs de veto », structurent les opportunités d'accès à la décision politique ou affectent l'information à la disposition des acteurs non gouvernementaux. Par tous ces mécanismes, les

⁸ Cette vision du côté de la demande du processus de la politique de commerce extérieur se fonde souvent sur la théorie économique néo-classique et du choix public, mais parfois aussi sur une vision marxiste du rôle des capitalistes dans le système économique. Pour des exemples du premier cas, voir B. S. Frey (1984), "The Public Choice View of International Political Economy," *International Organization* vol. 38, no. 1: 199-223. Les travaux de Wallerstein et de Chase-Dunn illustrent le deuxième cas. I. M. Wallerstein (1979), *The capitalist world-economy, Studies in modern capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press; C. K. Chase-Dunn (1995), *The historical evolution of the international political economy, An Elgar reference collection*. Aldershot, Hants, England ; Brookfield, Vt.: E. Elgar Pub. Co; C. K. Chase-Dunn (1998), *Global formation : structures of the world-economy*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.. Au sujet de cette distinction, voir également R. Gilpin (1987), *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

institutions politiques déterminent alors le poids que les acteurs privés peuvent avoir par rapport à l'intérêt public.

Avec le temps, ces présupposés initiaux se sont révélés excessivement rigides. Si les intérêts des entreprises sont stables et le gouvernement n'est que le fournisseur passif des lois et des réglementations, comment peut-on alors comprendre les changements dans la production politique ?⁹ Un grand nombre d'auteurs se sont penchés sur cette question en proposant d'importantes modifications au modèle initial. Au lieu de commencer avec un cadre politique rigide et bien défini, les économistes se sont récemment intéressés à la variation des institutions politiques et à son effet pour la production politique (Persson et Tabellini, 2000; Helpman et Persson, 2001; Persson et Tabellini, 2003). Les tentatives de modéliser l'effet de différentes formes d'institutions politiques ont été très riches, soulignant l'impact de l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif (Bennedsen et Feldmann, 2002), le système électoral (Grossman et Helpman, 1996; Besley et Coate, 2001) ou les règles de la prise de décision (Persson et Tabellini, 1999). Le lobbying a également été conçu sous une forme plus complète pour intégrer des activités autres que le financement des campagnes électorales comme le lobbying informatif et l'influence sur l'agenda politique (Anderson et Zanardi, 2004; Knight, 2004). De surcroît, il a été souligné que le contexte politique détermine la volonté d'un gouvernement de considérer les demandes des acteurs non gouvernementaux (Grossman et Helpman, 1994; Grossman et Helpman, 2001). Des variations d'institutions politiques constituent donc une partie importante de ces nouveaux modèles que l'on a appelés la « théorie endogène du commerce extérieur ».¹⁰ Pourtant, seule la variation

⁹ Cf. S. Peltzman (1989), "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation," *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics* vol. 1989: 1-41.

¹⁰ La théorie endogène du commerce extérieur ajoute donc à la théorie économique de la régulation un intérêt pour les variations politiques, les variations dans l'agrégation des intérêts sociétaux. S. P. Magee, et al. (1989), *Black hole tariffs and endogenous policy theory: political economy in general equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press. Pour un résumé, voir K. Gawande et P. Krishna (2002), "The Political Economy of

des institutions politiques est endogène au processus politique. Les intérêts des acteurs économiques restent exogènes. La variation des institutions politiques n'affecte que la façon dont ces intérêts peuvent être agrégés.

Concernant le contenu de ces intérêts, la supposition a été simple jusqu'aux années quatre-vingt-dix : les entreprises sont naturellement protectionnistes. Quand des études empiriques ont montré que certaines entreprises sont pourtant en faveur d'une libéralisation du commerce (Destler et Odell, 1987; Milner, 1988; Gilligan, 1997), ceci a été pris en compte en mobilisant d'autres théories économiques. Dans la littérature de l'IPE, les revendications des entreprises ne sont pas uniquement présumées, elles sont déduites des modèles économiques relatifs aux gagnants et perdants d'une libéralisation du commerce. Ainsi, ces théories fournissent des cartes de préférence « *preferences maps* » sur lesquelles s'appuient les études des négociations politiques dans la littérature de l'IPE.

Pour résumer, la littérature classique sur le lobbying des entreprises est caractérisée par trois prémisses liées : (1) Le lobbying des entreprises est un « input » dans le processus politique qui est ensuite agrégé par les institutions politiques. (2) Dans un cadre où les conditions économiques sont définies, les préférences politiques des entreprises seront stables. (3) Le contenu du lobbying d'une entreprise peut alors être déduit des théories économiques, car les entreprises sont des acteurs rationnels qui poursuivent les objectifs politiques les plus avantageux pour elles.

Avec une étude du lobbying des entreprises par l'observation, cette thèse met en doute les deux derniers présumés, ce qui implique de mettre en question le premier. Nous démontrons que le lobbying des entreprises est affecté par des conditions économiques aussi bien que par des considérations politiques, surtout dans un contexte où les préférences sont

vagues ou ambiguës. Comme les considérations politiques contribuent aux préférences des entreprises, le contenu des demandes peut évoluer au cours de l'interaction entre acteurs privés et gouvernements. Un traitement des intérêts de ces acteurs comme *input* politique mènera à des conclusions erronées, puisque les demandes des entreprises ne sont pas stables dans la durée. L'étude du lobbying dans une perspective temporelle, en revanche, place cette recherche à l'intersection de deux approches théoriques : la littérature classique sur le lobbying en matière de commerce et l'institutionnalisme historique qui tente de traiter les préférences des acteurs économique comme endogènes au processus politique en question.

1.1.2. *Rendre endogènes les préférences politiques*

La vision des institutions comme agrégateur d'intérêts uniquement correspond aux postulats de l'institutionnalisme rationnel, dont les présupposés furent critiqués par l'institutionnalisme historique (voir Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992; Thelen et Steinmo, 1992; Thelen, 1999; Pierson et Skocpol, 2002). Les diverses études dans cette littérature se distinguent par leurs méthodologies et leurs approches, mais elles se penchent toutes sur la question de la temporalité et le poids des conditions historiques (cf. Hall et Taylor, 1996).¹¹ Surtout, les auteurs s'intéressent non seulement aux effets des contextes institutionnels sur les stratégies des acteurs, mais aussi sur les buts qu'ils poursuivent. Dans sa comparaison de la politique économique en Angleterre et France, Hall (1986: 19) souligne ce point:

Institutional factors play two fundamental roles in this model. On the one hand, the organization of policy-making affects the degree of power that any one set of actors has over the policy outcomes. On the other hand, organizational positions also influence an actor's definition of his own interests [...]. In this way, organizational factors affect both the degree of pressure an actor can bring to bear on policy and the likely direction of that pressure.

¹¹ L'institutionnalisme historique existe sous forme rationaliste aussi bien que sociologique. Voir respectivement, P. Pierson (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* vol. 94, no. 2: 251-267; J. Mahoney (2000), "Path dependence in historical sociology," *Theory and Society* vol. 29: 507-548.

Ellen Immergut (1998: 20) développe cette attention portée à la construction des intérêts:

Much confusion has been caused by efforts of historical institutionalists to endogenize the political construction of interests to their models. This does not mean that institutions radically re-socialize citizens in a revived version of social determinism or that norms dictate to actors what should be their behavior [...]. Instead, institutions act as filters that selectively favor particular interpretations either of the goals towards which political actors strive or of the best means to achieve these ends.

Dans le contexte de la politique commerciale, une telle perspective implique de problématiser la forme du lobbying et l'accès des entreprises aux décisions politiques, mais aussi le contenu de leurs demandes. D'une perspective d'institutionnalisme historique, la préférence d'une entreprise pour des mesures protectionnistes ou de libre échange ne peut pas être considérée comme allant de soi.

L'importance d'une telle perspective fut reconnue dans un nombre croissant d'études économiques et politiques comme l'Etat providence, les régimes économiques, l'intégration européenne ou la coopération internationale.¹² Pourtant, peu d'auteurs l'appliquent à l'étude de la politique commerciale, et ceux qui le font s'intéressent principalement à l'effet de la libéralisation des échanges sur d'autres politiques nationales (Garrett, 1996; 1998; McKeown, 1999) plutôt que d'analyser les dynamiques de la politique commerciale elle-même. Garrett et Lange (1995) sont une exception, mais leur intérêt pour une modélisation formelle les amène

¹² Dans chacune de ces branches, la littérature est assez vaste. Pour un résumé de la littérature sur l'Etat social dans cette perspective, voir P. Pierson (2000), "Three Worlds of Welfare State Research," *Comparative Political Studies* vol. 33, no. 3: 791-821. Concernant les politiques économiques et les capitalismes comparés voir C. Crouch et W. Streeck, dir. (2000), *The Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage; P. A. Hall et D. Soskice (2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism," dans *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*, dirigé par P. A. Hall et D. Soskice, 1-70. Oxford: Oxford University Press.. Pour le changement des régimes domestiques, voir J. Mahoney (2002), "Knowledge Accumulation in Comparative-Historical Analysis: The Case of Democracy and Authoritarianism," dans *Comparative-Historical Analysis: Achievements and Agendas*, dirigé par J. Mahoney et D. Rueschemeyer. Cambridge: Cambridge University Press.. Des applications à l'étude européenne ou internationale se trouve dans P. Pierson (1996), "The Path Toward European Integration: A Historical Institutional Analysis," *Comparative Political Studies* vol. 29, no. 2: 123-163; B. A. Simmons (1994), *Who adjusts? Domestic sources of foreign economic policy during the interwar years*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

à négliger la formation des préférences pour se concentrer sur le rôle médiateur des institutions uniquement.¹³

L'application d'une perspective d'institutionnalisme historique à l'étude de la politique commerciale est néanmoins importante et s'exprime dans une vision très différente de la notion de temporalité. Pour notre objectif, la différence la plus essentielle entre les perspectives de l'institutionnalisme historique et l'économie politique internationale sur le lobbying des entreprises est le traitement du temps. Tandis que l'institutionnalisme historique tente d'analyser un changement politique au cours du temps – et le débat continu quant à savoir s'il peut le faire d'une façon convaincante – l'économie politique internationale propose de modéliser le temps comme une série de jeux stratégiques. Cette première perspective suggère que le développement temporel peut être conçu comme une séquence d'interactions closes. L'objet à expliquer dans un des jeux – la variable dépendante – peut ainsi devenir un élément d'explication – la variable indépendante – dans un autre jeu. Ainsi, la temporalité s'approche à une série de « boîtes », l'une contenue dans l'autre, et en ouvrant boîte par boîte, il devient possible de descendre à un niveau plus profond d'analyse de variation (Lake et Powell, 1999; Frieden, 1999). En terme d'une telle séquence de boîtes, une politique comme la libéralisation des services serait alors le résultat du lobbying des entreprises, par exemple, ou des variations institutionnelles. A un niveau plus bas, le contenu du lobbying des entreprises est le résultat d'un cadre stratégique spécifique. Encore un niveau plus bas, ce cadre stratégique est à son tour le résultat d'autres choses.

¹³ Les auteurs le proposent explicitement: « *We will not discuss [preference formation] further, because the details of preference formation are not important to our argument. We concentrate on ways preference change can be expected to be filtered through political systems with different institutional attributes. We ask not how will a change in the structure of the international economy affect the preferences of domestic actors, but rather how will governments respond to these changes in preferences?* ». G. Garrett et P. Lange (1995), "Internationalization, institutions, and political change," *International Organization* vol. 49, no. 4: 627-655.

La conceptualisation du temps comme série de jeux stratégiques a deux limites. D'abord, plus la période d'investigation augmente, moins la division en séquences est pratique, puisqu'il s'agit d'analyser un nombre croissant de jeux séparés. Deuxièmement, la séparation des jeux empêche une analyse des liens entre différents jeux. Dans nos cas d'étude, nous allons voir que la nature du processus politique a un impact sur le contenu du lobbying des entreprises, ce qui influence à son tour la production politique. Cette boucle de rétroaction entre le domaine politique et le lobbying des entreprises serait tout simplement ignorée dans un modèle de jeu uniquement axé sur l'explication du résultat politique.

1.1.3. Une perspective temporelle du lobbying des entreprises

Comme le montre cette discussion, une compréhension de la formation et de l'évolution des préférences des entreprises nécessite de convoquer à la fois la littérature de l'économie politique et de l'institutionnalisme historique, mais jusqu'à présent les deux littératures n'ont pas tenu le même langage. En appliquant une perspective historique au domaine classique de l'économie politique internationale, cette thèse tente de nuancer les présupposés qui influencent la plupart des théories sur la politique commerciale. Avant tout, nous cherchons à démontrer que le contenu du lobbying commercial évolue au cours des interactions entre entreprises et gouvernements, ce qui rend difficile une conceptualisation temporelle comme séquence de jeux stratégiques. De plus, nous soulignons que l'évolution des préférences n'est pas uniquement une réaction à un changement stratégique dans l'économie mondiale, mais aussi une fonction des traditions réglementaires, des contraintes des régimes internationaux et des institutions politiques qu'une entreprise cherche à influencer. Bien que les cartes de préférence venant de l'étude de l'économie politique internationale soient utiles pour une analyse du comportement des entreprises dans un jeu d'interaction spécifique, ils le sont moins pour une compréhension de la transformation du

lobbying au cours du temps ou des différences du lobbying d'entreprises similaires dans deux systèmes politiques différents.

La problématisation des buts poursuivis par les acteurs économiques est l'objectif principal de cette thèse et la posture de recherche en découle. Au lieu de répondre à la littérature économique directement en raisonnant déductivement sur les préférences des entreprises, cette recherche approche empiriquement la question. Une étude de l'évolution des préférences au cours du temps nécessite une analyse des interactions entre acteurs politiques et non gouvernementaux dans un contexte défini géographiquement et temporellement. Une « comparaison contextualisée » est donc la stratégie de recherche la mieux adaptée, comme le soulignent Locke et Thelen (1995).

1.2. Etudier les grandes entreprises face à la libéralisation internationale

1.2.1. Le modèle de recherche

Il convient maintenant de retourner à la question empirique de recherche : qu'est-ce qui détermine les positions politiques des acteurs économiques en matière de commerce extérieur ? La comparaison contextualisée poursuivie dans cette recherche se concentre sur quatre variables qu'on pourrait soupçonner d'avoir une influence sur l'orientation des acteurs économiques. (1) Les conditions économique ou plus précisément le degré d'internationalisation d'une entreprise, (2) les traditions réglementaires au niveau national, (3) la forme du régime international qui gouverne le secteur en question (4) le processus de la politique commerciale que les entreprises cherchent à influencer. En examinant le lobbying commercial des entreprises américaines et européennes dans les deux secteurs de services, la télécommunication et le transport aérien, nous possédons de la variation sur ces quatre axes. Le degré d'internationalisation varie au sein de chaque secteur, ce qui nous permet de grouper

des entreprises fortement internationalisées et celles orientées vers leurs marchés domestiques sans prendre en compte le secteur et la nationalité. Les traditions réglementaires au niveau domestique varient entre l'UE et les Etats-Unis, mais également à l'intérieur des deux cas. En télécommunication, par exemple, nous pourrions grouper les anciens monopoles locaux aux Etats-Unis avec les anciens monopoles européens, ce qui permet de comparer le comportement d'entreprises « réglementées » avec celles qui étaient « déréglementées ». Le régime international varie entre les deux secteurs. Alors que les deux secteurs furent soumis à des organisations internationales spécialisées, l'échange international en service de télécommunication était auparavant basé sur des accords entre prestataires de services, alors qu'en transport aérien, l'échange est négocié entre gouvernements dans un « système bilatéral ». Comme l'existence de ces accords bilatéraux est souvent citée comme raison de l'exclusion du transport aérien de la couverture du GATS, il reste à savoir si ce régime affecte également les positions des compagnies aériennes. Le processus politique, enfin, varie entre le système fédéral des Etats-Unis et le système à plusieurs niveaux dans l'UE.

A un niveau plus général, la comparaison des deux secteurs dans un contexte transatlantique fut motivée par les réflexions suivantes. La plupart des présupposés sur la politique commerciale sont fondés sur l'étude du processus politique aux Etats-Unis (par exemple Bauer, Pool et Dexter, 1972 (1963); Baldwin, 1985; Gilligan, 1997; Grossman et Helpman, 2001; Chase, 2003). Les études du lobbying commercial en Europe sont rares et souvent limitées par une analyse exclusivement nationale ou européenne (Van den Hoven, 2002; Bièvre, 2002; Schabbel et Wolter, 2004), ce qui explique pourquoi les théories du lobbying commercial même en Europe se fondent principalement sur la littérature américaine. Pourtant, cette transposition des leçons américaines est problématique dans le contexte complexe de la politique européenne de commerce. L'ambition de la comparaison

transatlantique est donc d'examiner dans quelle mesure nous pouvons emprunter des modèles théoriques sans prendre en compte le contexte politique spécifique dans lequel s'inscrit le lobbying des entreprises.

Mettre en contexte les activités politiques des entreprises nécessite également le choix d'un enjeu politique défini. Le commerce en service convenait comme cadre d'interrogation, puisqu'il constitue un enjeu politique nouveau dans les négociations multilatérales, qui fut mis sur l'agenda seulement dans les années 1980. L'étude d'un enjeu récent permet de tracer l'évolution des préférences quand celles-ci ne sont pas encore établies et fortes. Dans les deux secteurs, les intérêts des acteurs sont même quelque peu ambigus. Les entreprises ont un grand intérêt pour leurs marchés domestiques qu'elles dominaient traditionnellement, tout en s'orientant de plus en plus vers des opportunités internationales. La comparaison du transport aérien et de la télécommunication permet donc d'analyser deux secteurs similaires où l'enjeu de la libéralisation touche à plusieurs intérêts : la protection du marché domestique et l'ouverture vers l'international.¹⁴ De plus, cette comparaison réduit le temps d'investigation à la période limitée de ces discussions, une période de 20 ans uniquement.

Comme l'approche méthodologique de cette recherche est empirique, l'analyse est basée sur l'observation du comportement de lobbying et des stratégies politiques des entreprises dans les deux secteurs. Cette observation se fonde sur la littérature primaire et secondaire, des revues de presse et surtout 74 entretiens semi directifs effectués aux États-Unis et en Europe entre septembre 2002 et novembre 2003. Les interviewés comprennent des représentants d'entreprises et de gouvernement des deux côtés d'Atlantique, ainsi que les

¹⁴ Peter Hall a souligné « *every actor has multiple interests, many of which can be engaged by a single issue* ». De plus, « *every action has multiple effects* ». Cette observation est particulièrement visible dans le contexte des deux secteurs, ce qui permet d'étudier comment les acteurs évaluent les conséquences de leurs décisions et orientent leur comportement sous l'incertitude et l'ambiguïté. P. A. Hall (2004), "Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union," dans *Preferences over Time*, dirigé par I. Katznelson et B. Weingast. New York: Russell Sage Foundation.

représentants de certaines organisations internationales et enfin les associations et les observateurs politiques impliqués dans les enjeux en question.

Pour entrer un peu plus dans les détails, les tableaux suivants présentent les soixante-quatorze entretiens selon leurs divisions géographiques et sectorielles.

Tableau 1: Division régionale des entretiens

	UE	Etats-Unis	International	Total
<i>Gouvernement</i>	Institutions de l'UE: 10 + Etats membres: 12 22	10	3	35
<i>Entreprises</i>	17	17	1	35
<i>Autres</i>	4	0	0	4
<i>Total</i>	43	27	4	74

Tableau 2: Division des entretiens par secteur

	Transport aérien		Télécommunication		Services en général		Autres	Total
	Gouvernement	Entreprises	Gouvernement	Entreprises	Gouvernement	Entreprises		
<i>UE</i>	10	6	9	10	3	1	4	43
<i>Etats-Unis</i>	6	5	4	9	0	3	0	27
<i>International</i>	2	1	1	0	0	0	0	4
	18	12	14	19	3	4		
<i>Total</i>	30		33		7		4	74

Une liste complète des entretiens se trouve jointe au texte principal de la thèse.

L'ambition de cette recherche n'est pas d'expliquer la variation entre lobbying des entreprises d'un même secteur et pays, mais plutôt de comparer à travers ces unités d'analyse. Le travail empirique s'intéresse donc principalement aux entreprises les plus dominantes dans chaque secteur puisque ce sont elles qui s'engagent le plus activement auprès de leurs

gouvernements.¹⁵ La variation entre entreprises du même secteur/pays sera malgré tout traitée dans les parties narratives des études de cas.

1.2.2. Mettre en contexte les intérêts des entreprises

Nous avons insisté sur le fait qu'une analyse du lobbying commercial doit aller au-delà d'une modélisation des interactions entre entreprises et gouvernements comme jeu stratégique. Contrairement aux présupposés traditionnels même les grandes entreprises ne sont pas toujours parfaitement informées sur les enjeux et leurs conséquences potentiels pour pouvoir gérer l'agenda d'une libéralisation économique. Ceci est particulièrement visible dans les deux secteurs de services étudiés, mais s'applique aussi à d'autres situations politiques, comme le souligne Hall (2004). L'étude des secteurs de service permet donc de voir la formation ou l'évolution des préférences quand celles-ci ne sont pas encore bien établies. Dans un premier temps, les positions politiques des entreprises correspondent à leurs expériences de réglementation au niveau national et au niveau international. Des entreprises fortement réglementées, comme les opérateurs locaux aux Etats-Unis et en Europe sont initialement réservées à l'égard des projets de libéralisation, alors que leurs homologues compétitives le soutiennent. Au début des années 1990, des compagnies aériennes en Europe et aux Etats-Unis se sont également opposées à une libéralisation en citant les contraintes du régime bilatéral comme raison.

Malgré ces réserves initiales, la définition des préférences évolue lorsque les négociations sur une libéralisation internationale du secteur avancent. Ceci suppose que l'implication dans ces négociations est un processus d'apprentissage pour les entreprises,

¹⁵ Plusieurs entretiens ont également été effectués avec des compagnies de taille plus petite, mais elles se sont généralement abstenues d'investir des ressources conséquentes dans le lobbying autour de ces questions. Cette inactivité peut être interprétée comme résistance passive, soutien tacite ou indifférence. Il est alors difficile de traiter ces cas systématiquement. Cependant, comme l'ambition de cette recherche n'est pas d'expliquer le résultat du lobbying, mais seulement la formation ou l'évolution des préférences qui décident de s'engager politiquement, ce biais ne semble pas mettre en question le résultat de nos recherches.

plutôt qu'une production politique pour laquelle elles fournissent des *inputs*. Cet apprentissage est façonné par les interactions entre les acteurs économiques et leurs gouvernements. La politique commerciale en particulier est caractérisée par une symbiose entre ces deux côtés : les entreprises fournissent de l'information technique pertinente aux négociations, tandis que le gouvernement est en mesure de prendre des décisions politiques qui déterminent les résultats négociés en intégrant ou négligeant la contribution des acteurs économiques.

Dans un deuxième temps, une fois que les préférences sont devenues stables, une entreprise peut commencer à agir comme acteur dans un jeu stratégique. Avant tout, nous allons voir que les entreprises qui participent le plus activement sont celles qui ont un degré très fort d'internationalisation. Cependant, cette deuxième étape est également contrainte par la logique d'interaction entre gouvernement et entreprises qui a permis aux entreprises de participer à l'élaboration politique dans un premier temps. Autrement dit, afin de pouvoir être efficace, le lobbying commercial doit s'adapter aux contraintes qui pèsent sur le gouvernement qu'une entreprise cherche à influencer.¹⁶ Même dans un jeu stratégique, le contenu du lobbying n'est donc pas indépendant des institutions politiques que l'entreprise cherche à influencer.

Dans ce contexte, la comparaison entre les Etats-Unis et l'UE met en évidence le rôle du processus de décision. En analysant les contraintes du système à plusieurs niveaux de l'UE et du système fédéral des Etats-Unis, cette thèse analyse comment la structure des institutions politiques peut peser sur la forme et le contenu de ce que peuvent communiquer les

¹⁶ Même les grandes entreprises traitent le lobbying avec en tête un calcul de coût/bénéfice. Si l'entreprise a conscience que ses activités seront complètement ignorées par les décideurs politiques, elle n'investirait pas des ressources importantes de temps, d'effort et d'argent.

entreprises dans les deux contextes.¹⁷ Plus précisément, la recherche du consensus qui caractérise l'élaboration de la politique commerciale dans l'UE empêche l'efficacité d'un lobbying pour des mesures protectionnistes. Alors que les grandes entreprises américaines tentent d'assurer des avantages bien concrets dans leurs interactions avec le gouvernement américain, la complexité du système à plusieurs niveaux rend difficile le lobbying pour des mesures qui ne sont pas bénéfiques pour l'ensemble des intéressés. Les institutions européennes et avant tout la Commission ont un agenda d'intégration très clair qui est souvent incompatible avec les demandes basées sur la fragmentation des marchés par un protectionnisme national. De plus, des conflits entre pays membres risque de faire échouer l'avancement de la politique commerciale. Une coopération durable avec les institutions européennes nécessite donc de s'exprimer en terme de bien-être pour l'ensemble de l'UE. Ainsi, la structure d'opportunité au niveau européen affecte le contenu des demandes que peuvent exprimer les entreprises. En conséquence, les lobbyistes européens décident souvent de contribuer à la définition d'un cadre conceptuel d'un enjeu politique, alors que leurs homologues américains se concentrent sur des objectifs plus concrets.

En résumé, nous faisons deux propositions séparées, même si elles sont liées indirectement. La première souligne l'importance d'une perspective historique pour l'étude du lobbying des entreprises. En particulier, nous attirons l'attention sur le processus d'apprentissage des acteurs économiques qui est essentiel pour leur définition de préférences. D'une certaine façon, ceci est un avertissement plus qu'une révélation théorique, puisque les modèles classiques soulignent toujours qu'ils sont fondés sur des préférences quand elles sont stables uniquement. Nous maintenons, en revanche, que ce traitement rigide des préférences

¹⁷ Le raisonnement sur les différences entre les processus politiques aux Etats-Unis et dans l'UE sera développé plus en détail dans le chapitre suivant et se base sur le travail de Fritz Scharpf. F. W. Scharpf (1988), "The Joint-Decision Trap," *Public Administration* vol. 66: 239-278; F. W. Scharpf (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

et la division de la temporalité en séquences qui en suit empêche une compréhension des influences mutuelles de différentes situations stratégiques soi-disant séparées. La deuxième proposition s'applique concrètement au comportement des entreprises dans une situation stratégique bien définie. Alors que le lobbying des entreprises est souvent analysé comme une réaction à des incitations économiques uniquement, nous proposons que les institutions politiques ont un impact sur l'orientation des demandes des entreprises. En particulier, le système à plusieurs niveaux de l'UE rend difficile un lobbying pour des mesures protectionnistes. Au niveau supranational, les entreprises ont ainsi une incitation à orienter leur lobbying vers un soutien aux projets de libéralisation. Nous insistons donc sur la nécessité de contextualiser le lobbying des entreprises afin de pouvoir prendre en compte l'effet d'un environnement politique spécifique et de pouvoir faire des propositions plus nuancées sur la contribution des acteurs économiques à l'élaboration politique.

2. LES PREFERENCES EN MATIERE DE COMMERCE INTERNATIONAL

La question principale de la recherche est la suivante : qu'est-ce qui détermine les préférences des entreprises en matière de commerce extérieur ? Les intérêts des acteurs économiques furent toujours au centre des études de la politique économique mondiale puisqu'ils constituent un élément central dans la construction des intérêts nationaux sur lesquels sont négociés les accords multilatéraux. Pour cette raison, la plupart des théories adoptent un modèle implicite ou explicite de la formation des préférences et des variables qui l'influencent. Quatre variables semblent particulièrement pertinentes pour comprendre si une entreprise va s'engager en faveur ou en opposition à une libéralisation commerciale. Les conditions économiques viennent d'abord à l'esprit. Une entreprise qui peut accroître ses profits en étendant ses opérations internationales est plus encline à soutenir une libéralisation réciproque de son marché domestique qu'une entreprise qui craint la concurrence par les importations. Deuxièmement, les traditions réglementaires peuvent avoir un impact. Des entreprises venant de marchés déjà libéralisés au niveau domestique pourront être plus favorables une libéralisation multilatérale que celles qui sont fortement réglementées et donc moins compétitives. Troisièmement, un régime international réglementé ou segmenté peut également avoir un effet et ne pas inciter une entreprise à soutenir une libéralisation mondiale. Enfin, le processus politique et la façon dont les préférences politiques des acteurs non gouvernementaux peuvent être communiquées sont aussi des éléments qui peuvent peser sur une position politique. Ce chapitre examine la littérature sur ces points pour élaborer ces quatre hypothèses.

Une évaluation des quatre variables clarifiera ensuite notre argumentation. Au lieu de privilégier un des éléments, nous proposons une approche axée sur le processus de formation des préférences. Au lieu de s'interroger sur ce qui détermine les préférences politiques des entreprises en matière de politique commerciale, il faut mettre en évidence quels éléments les affectent et à quel moment de leur travail politique. Ce faisant, nous rejoignons l'analyse de Peter Hall (2004) de la formation des préférences comme processus politique, ce qui s'oppose à « l'économie politique matérialiste » courant dans la littérature de l'IPE.

En d'autres termes, les préférences des entreprises ne sont pas la réaction monocausale à un indicateur en particulier. Elles sont le résultat d'interactions complexes entre diverses variables qui pèsent sur elles à des moments différents. Une compréhension des préférences de ces acteurs nécessite donc l'établissement d'un ordre de variables. Par notre analyse, nous soulignons que les réglementations domestiques et internationales structurent le contexte d'un enjeu politique et déterminent ainsi la position initiale des entreprises. Les conditions économiques, en revanche, jouent un rôle important dans la définition des stratégies des acteurs. Souvent négligé, le processus politique peut également avoir un impact sur le contenu du lobbying des entreprises, puisqu'il médiatise la façon dont les préférences politiques peuvent être formulées.

Ce chapitre commence par une élaboration des quatre hypothèses, et se penche ensuite sur la notion des préférences afin de distinguer plus clairement les concepts « intérêt », « préférences » et « stratégies ».

2.1. Déterminer les préférences des entreprises en matière de commerce

Quatre variables seront examinées au cours de cette recherche: les incitations économiques, les traditions réglementaires au niveau domestique, les régimes internationaux

et le processus politique. Tandis que la littérature sur les incitations économiques est assez vaste, les études des trois autres constituent également des éléments qui permettent de formuler des hypothèses pour l'enquête empirique.

2.1.1. Les incitations économiques

La littérature la plus développée sur les préférences commerciales se rapporte au champ de l'économie politique et fut déjà évoquée en introduction. La partie suivante reprend donc uniquement les éléments qui nous aideront à formuler une hypothèse spécifique sur l'orientation du lobbying commercial. La richesse des propositions émanant de cette littérature est uniquement approximée par le titre « incitation économique », mais les différentes études partagent un appui sur les théories économiques pour identifier les intérêts matériels des entreprises touchées par une libéralisation de commerce. Alors que la vision classique présuppose que les entreprises sont toujours en faveur de protectionnisme, les études plus récentes en IPE choisissent de travailler avec des « cartes de préférences » qui indiquent sous quelles circonstances une entreprise bénéficierait d'une ouverture des marchés.

Ces cartes de préférences se fondent sur les théories économiques contenues dans le théorème de la dotation de facteurs de production (qui s'appuie sur le modèle Heckscher-Ohlin et le theorem de Stolper-Samuelson) et dans le modèle Ricardo-Viner (cf. Scheve et Slaughter, 2001).¹⁸ Le théorème de la dotation des facteurs suggère que les propriétaires des facteurs de productions relativement rares dans un pays bénéficieront d'une protection alors que les propriétaires des facteurs de production relativement abondants formeront des coalitions pour le libre échange (Rogowski, 1989; Midford, 1993). Plus précisément, le travail dans des pays riches en capitaux et les capitaux dans des pays riches en travail seront

¹⁸ Une discussion détaillée des théories économiques sur lesquelles est basée l'analyse des préférences pour le libre échange se trouve dans P. R. Krugman et M. Obstfeld (2002), *International Economics: Theory and Politics*. 6th ed. Reading, M.A.: Pearson Addison Wesley.

protectionnistes. Cette distinction célèbre est utile pour une comparaison entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, mais s'applique moins à notre cas d'étude sectorielle dans deux pays développés. Le deuxième modèle, basé sur le théorème de Ricardo-Viner, souligne la spécificité des facteurs et le coût comparatif du libre échange. Il suggère que les facteurs de production spécifiques aux industries en concurrence avec les importations seront les plus désavantagés par une ouverture du commerce international. Plus récemment, des auteurs en IPE ont inversé l'argumentation pour suggérer que, par la même logique, les facteurs de production spécifiques aux industries exportatrices seront en faveur du libre-échange (Alt et Gilligan, 1994; Gilligan, 1997). Enfin, une troisième carte de préférence suggère que les petites entreprises et les entreprises de petits pays seront également protectionnistes dans un contexte de concurrence imparfaite (Milner et Yoffie, 1989).

Les catégories d'industries supposées favorables au libre échange semblent avoir une validité empirique. Plus généralement, plus une entreprise est engagée dans des opérations internationales, plus elle a tendance à s'exprimer en faveur d'une plus grande ouverture des échanges. Helen Milner (1987; 1988; 1988; voir également Milner et Yoffie, 1989) fut l'un des premiers à étudier le lobbying des industries en faveur d'accords de libre échange aux Etats-Unis et en France en avançant que ce soutien est lié aux opportunités étrangères ouvertes par une libéralisation réciproque. Dans des négociations *quid pro quo*, elles ne sont donc plus opposées à une ouverture des leurs marchés domestiques. La combinaison des accords d'échanges commerciaux réciproques et des intérêts des exportateurs explique alors pourquoi des grandes entreprises peuvent être favorables à une ouverture de leurs marchés (voir aussi Gilligan, 1997; Chase, 2003).

Hypothèse 1: Les importateurs feront du lobbying pour des mesures protectionnistes. Les exportateurs, ou les entreprises qui s'internationalisent plus généralement, seront intéressés par les marchés étrangers et soutiendront donc une libéralisation réciproque.

2.1.2. *Les traditions réglementaires au niveau domestique*

La discussion précédente considère que toutes les entreprises sont potentiellement dans des contextes comparables. Les analyses comparatives, en revanche, sont plus intéressées par les effets des différentes structures qui peuvent exister dans plusieurs pays. Certaines des conclusions de cette littérature pourront influencer les préférences des entreprises, bien que cette question spécifique ne soit pas au cœur des interrogations des comparativistes. D'abord, l'institutionnalisme historique propose le concept de *path dependence* qui est potentiellement utile à notre cadre théorique. Ensuite, la littérature des capitalismes comparés analyse le comportement des entreprises dans des contextes institutionnels différents ce qui peut également être instructif pour une analyse du lobbying.

L'institutionnalisme historique se concentre sur les dynamiques de changement en analysant comment l'ordre des événements produit un résultat (Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992; Pierson et Skocpol, 2002). L'intérêt principal porte sur la temporalité d'un événement dont l'importance causale est soulignée par référence à l'idée de *path dependence* (par exemple Collier et Collier, 1991; Ertman, 1997; Bartolini, 2000).¹⁹ Cette notion peut être utilisée avec diverses significations, mais elles incluent toujours l'idée de dynamiques renforçantes et de boucles de rétroaction positive des systèmes politiques, qui peuvent se

¹⁹ La notion de *path dependence* a d'abord été développée par des économistes : P. A. David (1986), "Understanding the Economics of QWERTY: the Necessity of History," dans *Economic History and the Modern Economist*, dirigé par W. Parker, 30-49. New York: Basil Blackwell; W. B. Arthur (1988), "Self-Reinforcing Mechanisms in Economics," dans *The Economy as an Evolving Complex System*, dirigé par P. Anderson, et al., 9-31. Reading, M.A.: Addison-Wesley.

fonder sur un raisonnement rationnel ou économique (Pierson, 2000) aussi bien que sur un raisonnement sociologique des institutions (Mahoney, 2000).²⁰ Dans sa variante rationnel, les événements antérieurs créent des institutions avec des rendements marginaux croissants pour continuer dans un sentier déjà en place et contraignent les alternatives offertes aux acteurs (Shepsle, 1986). Dans une perspective sociologique, les événements antérieurs définissent des significations et des cadres cognitifs qui influencent l'orientation d'un comportement « approprié » dans l'avenir (DiMaggio et Powell, 1991; March et Olsen, 1989). Dans les deux cas, la production politique et institutionnelle affecte les changements dans l'avenir en renforçant une dynamique de récurrence.

Cette vision de l'importance d'un développement historique sous-tend la littérature des capitalismes comparés (Albert, 1991; Hollingsworth et Boyer, 1997; Whitley, 1999; Crouch et Streeck, 2000; Hall et Soskice, 2001). En distinguant les économies coordonnées de marché et les économies libérale de marché, Hall et Soskice (2001) avancent que les gouvernements se donnent des objectifs en matière de commerce extérieur qui leur permettent de préserver leurs cadres institutionnels. Les entreprises, elles aussi ont-elles un intérêt à préserver un fonctionnement des marchés identique à celui qu'elles connaissent au niveau domestique ? A un niveau plus abstrait, l'approche socio-économique de Fligstein (2002) de la construction des marchés indique pourquoi cela pourrait être le cas. Pour Fligstein, les entreprises assurent leurs positions de dominance en déterminant des conventions d'action pour un marché en particulier, ce qui Fligstein appelle « *conceptions of control* ». Cette conception de contrôle décrit les arrangements d'entreprises pour l'organisation interne, les tactiques de concurrence et de coopération et le statu d'une entreprise au sein d'un marché spécifique. Quand elles se trouvent face à un nouvel entrant, les entreprises dominantes vont essayer de répliquer les

²⁰ Pour un résumé, voir P. A. Hall et R. C. R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* vol. 44, no. 5: 936-957.

arrangements de contrôle en coopération avec leurs gouvernements pour soumettre l'« envahisseur ». Nous pouvons donc nous attendre à ce qu'une entreprise dominante engagée dans des activités politiques agisse en faveur de la reproduction au niveau international des structures qui lui assurent sa dominance.

Cette réflexion souligne que l'affinité pour la libéralisation du commerce est fondée non pas sur un cadre national, mais sur une tradition réglementaire plus générale. Ceci suggère que nous devrions voir une correspondance entre les préférences réglementaires d'une entreprise au niveau national et au niveau international. En d'autres termes, une entreprise réglementée aura moins d'affinités avec la libéralisation de commerce qu'une entreprise qui opère dans un marché domestique libéralisé.

En revanche, les mécanismes causaux d'une telle hypothèse sont sous-déterminés. Une explication plausible pourrait être le fait que les perdants d'une solution réglementaire antérieure au niveau national ont déjà disparu, ce qui laisse les entreprises dominantes le champ libre pour définir les règles du jeu au niveau international. Une autre explication pourrait être que les entreprises se sont adaptées et ont accepté les cadres cognitifs implicites dans des solutions réglementaires (cf. Muller, 2000). Enfin, les acteurs économiques pourront simplement craindre les coûts de transition qu'impliquerait l'adaptation à une nouvelle situation réglementaire imposée par un changement. Dans tous ces cas, nous pouvons néanmoins formuler l'hypothèse suivante.

Hypothèse 2: Les entreprises évoluant dans des marchés déjà libéralisés au niveau domestique vont avoir une affinité plus grande pour la libéralisation internationale que les entreprises fortement réglementées.

2.1.3. Régimes internationaux

Une analyse des effets du régime international sur les préférences des entreprises correspond à l'attention portée à l'impact de l'intégration internationale sur les politiques nationales (Gourevitch, 1986; Gourevitch, 1978; Keohane et Milner, 1996). Une partie de cette littérature est très proche de la littérature de l'IPE sur les préférences, puisqu'elle s'intéresse aux effets distributifs de la mondialisation (Rogowski, 1989; Frieden, 1991; Eichengreen et Frieden, 1994). En se référant au modèle Ricardo-Viner, Frieden (1991), par exemple, montre que la mondialisation et la mobilité des capitaux qui en suit favorise les entreprises qui ont déjà des opérations dans un certain nombre de pays étrangers. Non seulement les exportations, mais l'internationalisation plus généralement est donc un indicateur du soutien des entreprises à la libéralisation du commerce.

Si cela semble être la même conclusion que celle des incitations économiques, l'hypothèse devient plus spécifique quand on s'interroge sur la notion d'« internationalisation ». A un niveau plus fondamental, il s'agit d'examiner la nature du commerce international. En travaillant sur les conséquences des activités d'entreprises transnationales, Cowhey et Aronson (1993) et Yoffie (1993) arrivent à des conclusions très similaires. La théorie du commerce classique, soulignent-ils, est fondée sur l'idée d'un échange de biens entre nations, basé sur le concept d'avantage comparatif et l'idée que les marchés sont ouverts à l'intérieur d'un pays mais fermés vers l'extérieur. Comme l'illustrent des négociations internationales récentes, les enjeux commerciaux ne se concentrent pourtant plus sur les questions de droits de douane. De surcroît, l'augmentation du commerce mondial est le plus remarquable dans le domaine des échanges intra-branches, pas le commerce en général (International Monetary Fund, 2003), ce qui implique qu'une différenciation des productions – comme le propose le concept de l'avantage comparatif – ne peut pas se

produire.²¹ Les négociations multilatérales couvrent donc aujourd'hui la compatibilité des produits et des régimes de service, en s'intéressant avant tout aux régimes domestiques de réglementation et à l'accès au marché ouvert aux entreprises étrangères. Cowhey et Aronson nomment ce nouveau mode de commerce un régime d'accès au marché », alors que Yoffie identifie plusieurs modes de commerce, dont « la concurrence réglementée ». Ces deux concepts substituent à la vision d'une série de marchés nationaux compétitifs intérieurement mais fermés vers l'extérieur une vision de marché mondial où les marchés nationaux sont fortement réglementés par leurs gouvernements respectifs, mais pas nécessairement fermés explicitement aux étrangers. L'enjeu du commerce international devient alors l'assurance d'accès aux marchés en rendant compatibles les diverses réglementations nationales.

Pour Cowhey/Aronson et Yoffie, les activités internationales des entreprises transnationales sont le moteur de cette transformation dans la nature du commerce international. Par leurs activités dans d'autres pays, les entreprises multinationales rencontrent des problèmes de compatibilité qu'elles signalent à leurs gouvernements pour qu'ils renégocient les conditions d'accès aux marchés. Une telle analyse correspond à une des conclusions de Stopford et Strange (1991) qui soulignent que l'intérêt principal des Etats n'est plus le pouvoir territorial ou militaire, mais la concurrence pour des parts du marché mondial. Dans ce contexte, Stopford et Strange attirent l'attention sur le rôle des « civilisations transnationales privilégiées des entreprises » comme donneurs de ton dans la politique mondiale.

L'école d'Amsterdam de l'IPE a élaboré en détails cette idée en se référant à la théorie Marxiste afin de comprendre le rôle joué par les élites économiques transnationales (voir Pijl, 1998; Apeldoorn, 2002). En analysant l'exemple de l'UE, Holman (1992) et Van Apeldoorn

²¹ Pour une des premières études de ce phénomène, voir H. G. Grubel et P. J. Lloyd (1975), *Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products*. New York: Wiley.

(2000; 2002) maintiennent que c'est l'élite internationale des entreprises qui soutient une conception néo-libérale de l'intégration européenne, alors qu'une coalition plus petite d'entreprises basées uniquement en Europe préfère une Europe mercantiliste : une forteresse européenne qui protégerait les producteurs intérieurs d'une concurrence extérieure (cf. Cafruny et Ryner, 2003).

Les entreprises qui opèrent déjà à l'étranger sont donc plus favorables à une libéralisation au niveau mondial. En revanche, la possibilité d'exercer ou pas des opérations ailleurs est structurée par le régime international qui gouverne un secteur. Le régime bilatéral du transport aérien, par exemple, empêche l'établissement de compagnies aériennes dans d'autres pays et maintient donc un régime international segmenté. Nous pouvons donc résumer cette discussion dans l'hypothèse suivante.

Hypothèse 3: Un régime international segmenté peut désinciter les entreprises à soutenir une libéralisation commerciale.

2.1.4. Les processus politiques

Une dernière source de variation pourrait être la nature des systèmes politiques aux Etats-Unis et dans l'UE. L'UE, « plus qu'une fédération, moins qu'un régime » (Wallace, 1983) est désignée par une quantité impressionnante de caractéristiques mais la plus fréquente semble être le « système à plusieurs niveaux ». ²² La notion de système à plusieurs niveaux est moins un concept théorique qu'une description empirique, qui s'est aujourd'hui imposée dans

²² En citant des textes différents, Wessels assemble « communauté plurielle de sécurité », « régime », « association de cause », « union d'Etats », « *civitas europea* », « système de concordance », « union fédérale », « quasi-Etat », « Etat régulateur », « *condominio* », et « Etat post-modern ». W. Wessels (1997), "An Ever Closer Fusion: A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes," *Journal of Common Market Studies* vol. 35, no. 2: 267-299.

un grand nombre d'analyses (Bulmer, 1994; Risse-Kappen, 1996; Marks, Scharpf, Schmitter et Streeck, 1996; Kohler-Koch et Eising, 1999; Marks et Hooghe, 2001).

Pour l'étude de la politique commerciale, quelles sont les différences entre les deux systèmes politiques ? La politique commerciale est un des domaines politiques les plus intégrés au niveau supranational dans l'UE (cf. Woolcock, 2000). La Commission dispose d'une compétence exclusive en matière de droit de douanes, mais n'était pas compétente pour une série d'enjeux qui ont émergés dans les négociations du cycle d'Uruguay.²³ Devant la nécessité de parler d'une seule voix pour l'ensemble de ses pays membres, l'UE a donc mandaté la Commission pour négocier tous les sujets (cf. Meunier et Nicolaïdis, 1999; Meunier, 2000; Meunier, 2000). Aujourd'hui, il n'est pas trop simplifié de dire que l'UE a l'autorité de fait de négocier les enjeux du commerce multilatéral. Pourtant, c'est l'UE qui est collectivement compétente: l'autorité politique est partagée entre les institutions européennes. La Commission élabore les propositions et mène les négociations, mais le Conseil donne le mandat de négociation et ratifie les résultats.²⁴ Le vote par consensus est la règle, même dans les domaines de vote à la majorité qualifiée. Malgré le fait que le Congrès américain est aussi essentiel pour la position politique de l'administration américaine en matière de commerce extérieur, les contrôles entre Conseil et Commission sont plus importants qu'entre Congrès et le *United States Trade Representative* (USTR) qui négocie pour l'administration. Les Etats-membres suivent les négociations plus attentivement que les représentants des divers Etats américains, qui n'accompagnent pas la délégation de l'USTR à Genève comme le font leurs

²³ Art. 133 CEE accorde l'autorité sur les droits de douane, l'anti-dumping et les subventions à l'UE, tandis que d'autres sujets n'ont pas été mentionnés. *De jure*, par exemple, l'investissement demeure dans la compétence des Etats membres, alors que le commerce des biens est de la compétence exclusive de l'UE. D'autres enjeux sont considérés comme « compétence mixte », notamment le domaine des services jusqu'à la fin des années 1990.

²⁴ Dans un domaine de compétence exclusive, la ratification nécessite une majorité qualifiée. En cas de compétence mixte, le vote se fait à l'unanimité.

homologues européens. Numériquement, l'avis de l'un des 15 ou maintenant 25 membres de l'UE semble aussi peser plus qu'un des 100 sénateurs ou 435 représentants américains.

Quelles sont les implications de la structure à plusieurs niveaux pour la représentation des intérêts, en comparaison des Etats-Unis en particulier ? Une vaste littérature s'est interrogée sur cette question et plus particulièrement sur les différentes formes de représentations qui se construisent en réponse aux transformations politiques (Greenwood, Grote et Ronit, 1993; Pedler et Van Schendelen, 1994; Greenwood et Aspinwall, 1998; Claeys, Gobin, Smets et Winand, 1998; Balme, Chabanet et Wright, 2002; Streeck et Schmitter, 1991; Mazey et Richardson, 1993; Kohler-Koch et Eising, 1999). Cependant, cette littérature analyse surtout les transformations de styles et d'organisation du lobbying, ses conclusions quant aux implications sur le contenu des demandes des lobbyistes qui s'orientent vers le niveau supranational ²⁵ ne sont pas certaines.

Quel contenu peut être communiqué au niveau européen ? Répondre à cette question implique de prendre en compte les ressources et contraintes d'un système à plusieurs niveaux. A ce sujet, les travaux de Fritz Scharpf (1988; 1999) sont instructifs. Dans une comparaison de l'UE et de l'Allemagne, Scharpf se penche sur le risque de blocage qui surgit dans le domaine des compétences partagées entre les niveaux fédéral et infra-fédéral de gouvernement. Ce risque ne s'applique pas au système fédéral des Etats-Unis, puisque les compétences ne sont pas partagées, mais divisées. Comme le gouvernement américain obtient sa légitimité du fait qu'il est élu directement, il est formellement indépendant du Congrès américain (Scharpf, 1988: 242). Le Congrès n'est donc pas soumis à l'unanimité, alors qu'en Europe, une division conflictuelle au Conseil met en péril la légitimité de la Commission à négocier le sujet en question. L'implication de la prise de décision conjointe

²⁵ Sur cette question, voir pourtant D. Coen (2002), "Business Interests and European Integration," dans *L'action collective en Europe*, dirigé par R. Balme, et al., 255-278. Paris: Presses de Sciences Po.

(« *joint decision-making* » ou « *Politikverflechtung* ») dans l'UE est alors le risque de blocage dans un cas où les intérêts très différents des gouvernements s'opposent dans une situation de marchandage à somme nulle. Des gouvernements à décision conjointe sont donc obligés d'adopter des approches qui visent à « résoudre les problèmes » (« *problem-solving* ») plutôt que d'entrer dans des situations de marchandage afin de pouvoir avancer dans la production politique.²⁶ La mauvaise approche peut mener à une série de frustration ou même à la stagnation qui a marqué l'UE dans les années 1970.²⁷

Cette analyse a des conséquences importantes pour le lobbying des acteurs privés qui cherchent à influencer la Commission européenne. Comme la Commission opère sous la contrainte de créer des situations politiques de résolution de problème, elle préférera la coopération avec les acteurs qui lui permettent de parvenir à ses constructions. Ceci ne veut pas dire que tous les acteurs représentés devront être en harmonie, mais il vaudrait mieux qu'ils n'aggravent pas une situation potentielle de marchandage entre pays. Cette condition est un déterminant essentiel de la structure d'opportunité en Europe. Plusieurs analystes ont déjà souligné que l'expertise est un outil principal de la participation politique en Europe et que la prestation d'expertise n'est pas neutre, mais fortement politisée (Bouwen, 2002; Saurugger, 2002). Si cela n'indique pas quel contenu peut être communiqué, les contraintes

²⁶ La distinction entre des situations politiques caractérisées par le « *problem-solving* » et le « *bargaining* » est reflétée dans la littérature française par la distinction entre des « forums » et des « arènes ». B. Jobert (1994), "Le retour du politique," dans *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, dirigé par B. Jobert, 9-20. Paris: Harmattan; E. Fouilleux (2000), "Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de lapolitique agricole commune," *Revue Française de Science Politique* vol. 50, no. 2: 277-305. Dans la littérature constructiviste, les mêmes catégories sont décrites par une attention portée à « l'action communicative » qui s'oppose également au « marchandage ».

²⁷ En continuant l'analyse de Scharpf, Héritier analyse un certain nombre de stratégies employées par la Commission européenne pour parvenir à des situations de *problem-solving*. Pour notre étude, elle soulève notamment l'inclination de la Commission à construire des relations coopératives avec des acteurs régionaux et privés avant d'entamer de nouvelles activités politiques. A. Héritier (1999), "The European Polity, Deadlock and Development," dans *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, dirigé par C. Joerges et E. Vos, 273-280. Oxford: Hart Publishing; A. Héritier (1999), *Policy-making and diversity in Europe: escaping deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.

politiques semblent suggérer que l'expertise pertinente dans la construction d'une situation politique de *problem-solving* sera privilégiée.

Théoriquement, ce biais indique uniquement que la structure d'opportunité politique de l'UE encourage un lobbying pour des solutions européennes plutôt que nationales, ce que Coen (2002) appelle une « crédibilité européenne ». Pour la politique du commerce extérieur, à la fois un protectionnisme européen – une forteresse européenne – ou une libéralisation seront donc possibles. Pourtant, une dernière considération nous amène à suggérer que le lobbying pour l'intégration de marchés est plus probable. Dans leur étude de l'action collective en Europe, Balme et Chabanet (2002) démontrent que la structure d'opportunité politique au niveau européen rend le lobbying particulièrement efficace pour ceux qui sont déjà influents. Par contre, quand l'action collective est la plus nécessaire pour la défense des intérêts particuliers, elle est la plus inefficace et la plus coûteuse et donc la moins probable. Cette asymétrie existe déjà au niveau national, mais est amplifiée par le système à plusieurs niveaux avancent Balme et Chabanet. L'UE offre donc une « prime aux gagnants », contrairement à la conception pluraliste d'un gouvernement qui fait de l'agrégation des demandes particulières²⁸ un intérêt général.

En résumé: (1) Comme l'autorité dans le domaine du commerce est partagée dans l'UE et non pas divisée comme aux Etats-Unis, la politique commerciale européenne est soumise à une recherche de consensus. (2) Afin d'éviter le blocage, la Commission et dans un moindre degré les Etats membres ont une incitation à parvenir à des politiques de résolution de problèmes plutôt que des marchandages. (3) Dans sa recherche d'expertise, la Commission va privilégier les acteurs privés qui lui permettent de construire des cadres politiques de

²⁸ En d'autres termes, les acteurs qui ont déjà pu bénéficier des politiques européennes et ont pu s'assurer un certain accès à l'élaboration politique vont plus probablement rester des participants actifs. Sur les « gagnants » et les « perdants » de l'intégration européenne, voir F. Stokman et R. Thomson (2004), "Special issue on Winners and Losers of EU Decision Making," *European Union Politics* vol. 5, no. 1.

résolution de problème. (4) Les entreprises intéressées par l'accès à l'élaboration politique sont donc encouragées à exprimer leurs demandes en terme de solution européenne plutôt que nationale. En matière de politique commerciale, la solution européenne la plus probable est la libéralisation du commerce. Ceci nous amène à l'hypothèse suivante :

Hypothèse 4: Le système à plusieurs niveaux de l'UE encourage le lobbying en faveur de la libéralisation et empêche l'expression de demandes protectionnistes sur des bases nationales, alors que le système américain reste plus ouvert à une variété de demandes.

2.2. Vers une articulation des différentes approches

Nous venons de passer en revue les éléments qui influent potentiellement sur le contenu du lobbying en matière de commerce extérieur. En revanche, ce qui est affecté dans les différents cas ne semble pas identique. Les économistes en déduisent des intérêts, alors que d'autres observations se concentrent sur une forme plus concrète qu'on pourrait appeler des « préférences politiques ». La structure d'opportunité, enfin, semble s'appliquer aux stratégies plutôt qu'aux préférences. Une compréhension du lobbying nécessite donc une distinction claire de ces notions pour élaborer l'articulation entre ces niveaux différents.

2.2.1. Intérêts, préférences et stratégies

Les préférences sont depuis longtemps au cœur des études de la prise de décision et constituent un élément central des théories du choix rationnel. Si l'on travaille avec un concept de « rationalité forte » on fait des présupposés sur les objectifs valorisés par l'individu alors que sous « rationalité faible », l'individu est uniquement traité comme quelqu'un qui fait des choix correspondant aux finalités qu'il cherche à obtenir (Elster, 1983). De Milton Friedman (1953) à Kenneth Waltz (1979: 5-6), plusieurs chercheurs ont insisté sur

le fait que la question n'était pas de savoir si les préférences supposées sont correctes ou incorrectes, mais uniquement si elles sont heuristiques ou pas.²⁹ Le problème est épistémologique : la seule chose accessible à l'observation d'un chercheur est le comportement des individus, pas leurs motivations. Il est alors uniquement possible d'inférer les préférences en regardant les actions d'un individu.

Ceci implique qu'il y a plusieurs niveaux d'abstraction dans les motivations des acteurs. Nous pouvons présupposer qu'il y a une sorte d'« intérêt de base », qu'il faut traduire en préférence puis en comportement stratégique. La différence entre intérêt et préférence a été largement reconnue dans la littérature (voir par exemple Milner, 1997; Vogel, 1999; Lake et Powell, 1999). La théorie du choix rationnel problématise ensuite la différence entre préférences et choix (cf. Elster, 1986).³⁰ Souvent, les choix des acteurs ne représentent pas correctement leurs préférences fondamentales pour des raisons diverses. Le choix d'un acteur peut être basé sur de l'information incomplète ou l'ignorance de désirs futurs (Goodin, 1982). Trop d'informations, en revanche, peut mener un acteur à se satisfaire « *to satisfice* », à rechercher une solution acceptable au lieu d'une solution optimale afin d'économiser du temps (Simon, 1982). Parfois, les individus adoptent une stratégie aversive au risque *risk-averse*, même si elle est sous-optimale, puisqu'ils souhaitent éviter la possibilité d'une perte (Tversky et Kahneman, 1981). Enfin, les choix des acteurs peuvent simplement refléter les contextes institutionnels dans lesquels ils agissent (Dowding et King, 1995).

²⁹ Friedman admet que la plupart des individus ne passe pas leurs journées à réfléchir sur la maximisation des profits, mais il maintient que les personnes se comportent « comme si » ceci était le cas.

³⁰ Hall distingue les préférences fondamentales et stratégiques, ce qui se rapproche de la distinction ci dessus. Cependant, les préférences stratégiques de Hall regroupent en une catégorie nos objectifs stratégiques et les préférences politiques. P. A. Hall (2004), "Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union," dans *Preferences over Time*, dirigé par I. Katznelson et B. Weingast. New York: Russell Sage Foundation.

2.2.2. Confusions et clarifications

Malgré ces avancées théoriques, les « péchés de confusions » entre intérêts, préférences et stratégies sont courants (cf. Frieden, 1999).³¹ En effet, un problème récurrent de la littérature sur la politique du commerce extérieur est l'idée que le protectionnisme est un intérêt fixe ou de base des entreprises. Nous nous opposons à une telle vision en avançant que le protectionnisme n'est qu'un outil pour assurer la profitabilité, qui à son tour, n'est qu'un moyen de parvenir à survivre. Pour distinguer plus clairement, il convient d'identifier les différents niveaux d'abstraction d'un « intérêt ».

Concernant l'intérêt de base, il est instructif de distinguer la base supposée – l'intérêt « universel » ou « objectif » - et sa traduction subjective. Des valeurs subjectives sont une transposition d'une valeur objective dans le contexte de l'acteur en question. Pour citer un exemple, supposons que la base universelle soit la survie, la valeur subjective décrira les formes de survie pertinentes pour des unités d'analyse différentes : la survie d'un Etat-nation est équivalente à la souveraineté, la survie d'un homme politique correspond à un poste d'influence dans la sphère publique, la survie d'une entreprise réside dans la profitabilité. Ces valeurs fondamentales sont les objectifs les plus basiques qui motivent un acteur et sont généralement appelés « intérêts ». Les intérêts changent peu et il convient de les traiter comme fixes (cf. Stigler et Becker, 1977). Or, afin de pouvoir prendre des décisions stratégiques, un acteur doit employer un cadre cognitif pour raisonner sur la façon dont ces finalités peuvent être atteintes. Ceci implique de déduire une préférence stratégique qui précise le but concret qu'un acteur doit poursuivre afin d'assurer ses intérêts de base. Dans le cas de l'Etat-nation, la souveraineté peut être assurée par le pouvoir, un homme politique demeure dans un poste influent en se faisant réélire et les entreprises tentent d'obtenir des

³¹ Frieden donne l'exemple de la notion de pouvoir en relations internationales, qui est parfois utilisée comme un fin en soi, et d'autre fois comme un moyen d'assurer la survie d'un Etat.

profits en cherchant à réduire la concurrence directe des prix. A ce niveau d'objectif stratégique, en revanche, nous pouvons imaginer d'autres alternatives, même si l'intérêt de base reste identique. La souveraineté peut être obtenue par des nouvelles formes de légalisation internationale ou les entreprises peuvent se fixer des buts offensifs au lieu d'être défensives pour être profitables. Enfin, une dernière étape de traduction d'intérêt nécessite de définir les choix nécessaires pour atteindre le but stratégique. Cette stratégie contextualisée est souvent nommée « préférences politiques ». Les préférences politiques sont l'élément qui distinguent les différents acteurs politiques et permet la formation de coalitions ou d'oppositions.

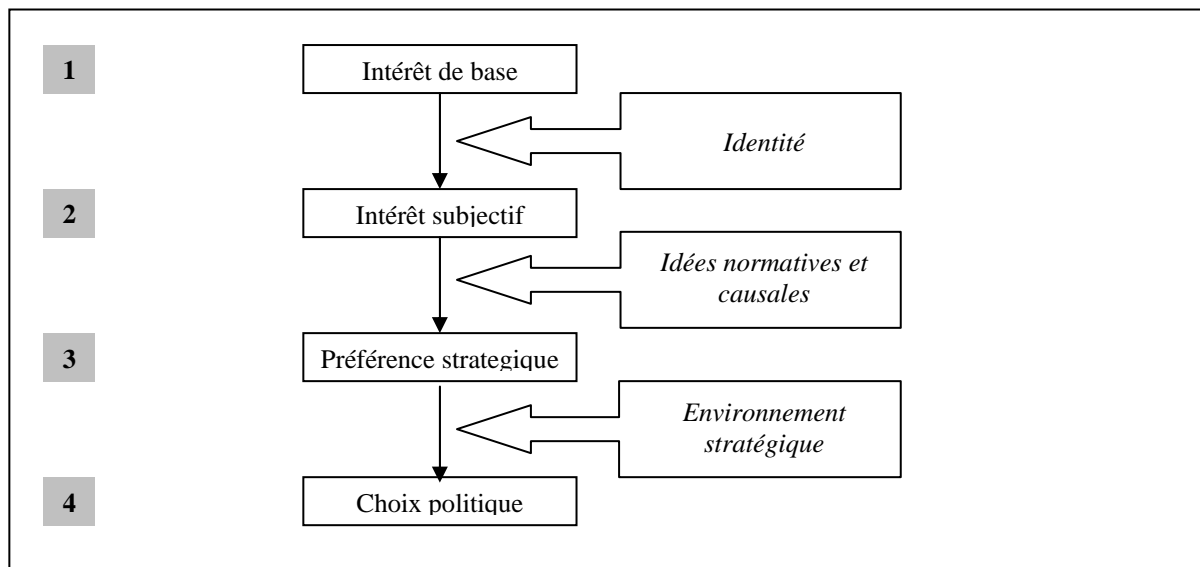
Tableau 3: De l'intérêt à la préférence à la stratégie

		<i>Homme politique</i>	<i>Etat-nation</i>	<i>Entreprise</i>	
Préférence	Intérêt	1. Intérêt de base/ valeur objective présumée	Survie	Survie	Survie
		2. Intérêt subjectif/ préférence fondamentale	Influence dans la sphère publique	Souveraineté	Profitabilité
	Stratégie	3. Préférence stratégique/ objectif stratégique	Réélection	Pouvoir	Protection
		4. Préférence politique / choix stratégique	Financement de campagne, soutien d'une industrie	Armement ou alliance	Restriction d'importations, quotas

Le tableau résume ces niveaux différents en les illustrant avec des exemples récurrents de la science politique. Les premiers et seconds types sont souvent considérés comme des « intérêts ». Ils constituent des valeurs que l'acteur est présumé rechercher dans leur finalité. Le second, en revanche, est subjectif : il est la traduction de la valeur universelle à la situation de l'acteur en question. En personnalisant ainsi l'intérêt de base, l'intérêt subjectif est donc une première approximation qui permet d'approcher la valeur universelle, dans ces exemples la survie. Les Types 2 et 3 suivent donc le type 1, et ils sont souvent regroupés sous le label « préférences ». Or, le type 2 est une préférence de fin, qui devrait peu varier, alors que le

type 3 est une préférence de moyen, ou bien un objectif stratégique. Le troisième type, enfin, doit être mis en contexte pour indiquer avec quel choix concret l'acteur peut parvenir à son but stratégique. Ce choix est le type 4 de ce tableau, la préférence politique, et peut être regroupé avec le type 3 sous le titre « stratégie ». La préférence politique est la stratégie la plus concrète qui dépend fortement des variables contextuelles, comme les institutions politiques, la structure d'opportunité ou les ressources de l'acteur pour en citer quelques uns. Au sein de chaque groupe (des intérêts, des préférences et des stratégies), le niveau le plus haut définit le but et l'autre la façon pour y arriver.³² A des niveaux différents d'abstraction, les différents types d'objectifs apparaissent et plus la traduction devient concrète, plus il est possible de distinguer des alternatives.

Graphique 1: Sources de variation dans le comportement stratégique



Pour la discussion théorique, concevoir les intérêts comme un processus de traduction avec au moins trois étapes est utile pour apprécier la portée des branches différentes de la littérature en sciences politiques. Le niveau le plus bas est le domaine traditionnel du choix

³² Le chevauchement est fait consciemment afin d'illustrer pourquoi il y a eu une certaine confusion dans la littérature entre des types différents d'intérêt, de préférences et de stratégie.

rationnel qui s'intéresse à la différence entre les préférences des acteurs et leurs choix stratégiques (par exemple Axelrod, 1984; Scharpf, 1997; Lake et Powell, 1999).³³ Ces choix sont une fonction du contexte stratégique qui naturellement peut varier considérablement selon l'information, les institutions, les constellations et les ressources des acteurs. Une fois que le contexte est stable, il peut être instructif de modéliser un jeu pour analyser la situation à l'aide de la théorie des jeux. Si la dernière étape est le domaine du choix rationnel, la littérature sur les idées s'est focalisée sur l'étape intermédiaire (Goldstein, 1988; Hall, 1993; Goldstein et Keohane, 1993; Jobert, 1994; McNamara, 1998; Muller et Surel, 2000; Parsons, 2003). Enfin, l'impact de l'identité sur les objectifs d'un acteur est au cœur de la littérature constructiviste qui cherche à démontrer comment les acteurs sont constitués par leurs interactions dans des situations sociales (voir Berger et Luckmann, 1990 [1966]; Wendt, 1994; 1999; Zehfuss, 2002).

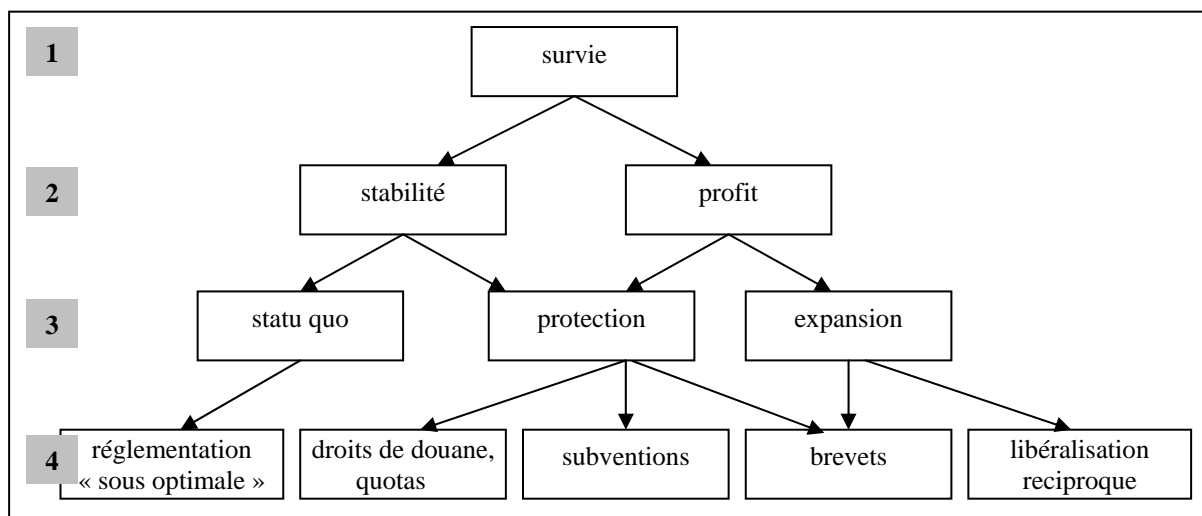
2.2.3. La variation dans le lobbying commercial

Pour l'étude des entreprises dans la politique commerciale, une conceptualisation de ces différentes possibilités de traduction permet de construire des « sentiers de traduction » d'intérêt raisonnable, qui permettent de lier les motivations potentielles à un changement de comportement observé. Pour les entreprises, nous pouvons identifier une liste de variations possibles qui seront ainsi explicitées. Supposons, par exemple, qu'il n'y ait qu'un seul intérêt universel : la survie. Traditionnellement, les économistes avancent que la survie d'une entreprise dépend de sa profitabilité. Sa fonction d'utilité sera alors la maximisation du profit. En revanche, Fligstein (2002) insiste sur le fait que les entreprises ne sont pas uniquement des producteurs, mais aussi des organisations sociales, avec des

³³ Les diverses branches de la littérature du choix rationnel incluent les théories du choix social ou public, une grande partie de la littérature en économie politique, la théorie des jeux ou l'institutionnalisme rationnel, pour n'en citer que quelques unes.

obligations envers leurs employés, leurs fournisseurs, leurs pairs et leurs gouvernements, et en tant qu'organisation, leur survie dépend de la stabilité. Alors qu'on pourrait suggérer que la stabilité et la profitabilité sont des buts conflictuels, il nous semble qu'ils peuvent être déduits du même désir fondamental, la survie, mais qu'ils expriment des valeurs qui correspondent à deux identités différentes d'une entreprise, comme une femme peut être mère et contribuable ce qui a potentiellement des effets très différents sur ses opinions politiques.³⁴

Graphique 2: Variation potentielle dans le contenu du lobbying en matière de commerce extérieur



Dans toutes les situations où les valeurs subjectives sont stables, nous pouvons pourtant observer de la variation dans les objectifs stratégiques qui en découlent. La quête de maximisation du profit, par exemple, peut amener une entreprise à rechercher du protectionnisme, mais aussi de l'expansion sur des marchés étrangers. Ces deux objectifs stratégiques mènent ensuite à une longue série de choix politiques selon le contexte stratégique précis. Sans prétendre présenter une liste exhaustive des alternatives, ce graphique

³⁴ Pour une entreprise en tant que producteur, la survie implique la nécessité d'être profitable. Pour une entreprise en tant qu'organisation sociale, en revanche, la survie peut s'attacher à la stabilité. Pour les recherches empiriques la question consisterait alors à déterminer quelle identité domine dans un contexte spécifique. Un contexte juridique ou institutionnel qui facilite le licenciement des employés ou des mesures contre les grèves, par exemple, pourrait confirmer l'identité de producteur, alors qu'un contexte plus contraignant peut souligner l'identité d'organisation sociale. Cf. la discussion de Hall sur les identités multiples dans le processus de formation des préférences. P. A. Hall (2004), "Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union," dans *Preferences over Time*, dirigé par I. Katznelson et B. Weingast. New York: Russell Sage Foundation.

présente des variations possibles de demandes que peuvent faire des entreprises en matière de commerce extérieur.

La construction explicite d'un arbre de traduction permet de clarifier l'argument sur les changements non observables de préférences (le niveau 2 et 3). L'observation empirique nous aide à repérer les changements de comportement au niveau 4 seulement. En se référant au sentier de traduction, par contre, nous pouvons expliciter l'idée qu'une entreprise rationnelle intéressée par le statu quo ne choisira pas de faire du lobbying pour une ouverture réciproque des marchés qui entraîne la réorganisation du marché auparavant stable de l'entreprise en question. Autrement dit, si nous observons qu'une entreprise qui a traditionnellement soutenu des restrictions aux importations fait aujourd'hui du lobbying pour la libéralisation de commerce, nous pouvons faire une argumentation raisonnée qu'elle a du ajuster ses objectifs stratégique de « protectionnisme » à « expansion » afin d'obtenir de la profitabilité.

2.2.4. L'évolution des « intérêts » des entreprises

Les théories du choix rationnel sont souvent critiquées pour leur parti pris de négliger la formation des préférences dans leurs modèles. Cette critique a fait émerger toute la littérature de l'institutionnalisme historique. Comme le souligne Thelen et Steinmo (1992: 9), « *the core difference between rational choice institutionalism and historical institutionalism lies in the question of preference formation* », qui pour le choix rationnel est exogène aux phénomènes à expliquer, alors qu'elle est endogène pour l'institutionnalisme historique. A leur tour, les défenseurs d'un institutionnalisme rationnel répondent que la formation de préférences peut être traitée par leurs modèles. Il suffit de diviser le temps en une série de séquences de jeux séparées. Une préférence exogène à un des jeux peut être l'objet à expliquer dans un autre (voir, par exemple Dowding et King, 1995: 5; Lake et Powell, 1999:

33). Les institutions peuvent avoir un impact sur les préférences individuelles, mais à un point précis dans le temps, il convient de les considérer comme exogènes. Certains auteurs ont même tenté de modéliser la formation de préférences au cours du temps (Kapteyn, Wansbeek et Buyze, 1980; Hansson, 1996). Pourtant, la littérature de l'IPE sur les intérêts économiques à jusqu'à présent choisi d'adopter l'approche par les séquences au lieu de s'intéresser à la manière dont les préférences se transforment en fonction d'un processus politique.

La différence entre l'approche par les séquences et la perspective de l'institutionnalisme historique qui est le plus pertinent pour notre recherche est donc le traitement de la temporalité. Travailler sur un sujet qui se déroule dans le temps nécessite de distinguer une liste considérable d'interactions individuelles. L'approche par les séquences peut être très heuristique pour des avancées théoriques sur des cas qui demeurent pour la plupart stables, mais elle ne se prête pas à l'analyse d'un phénomène de changement qui se révèle dans une longue série d'étapes dans la durée.

De surcroît, l'approche par les séquences divise le monde entre des objectifs fixes et des comportements stratégiques. Par contraste, nous avançons que certains niveaux de préférences sont à la fois des buts et des stratégies pour atteindre un niveau d'objectif plus élevé. Dans l'analyse d'un cas concret, une division entre stratégies et objectifs nécessitera de nommer et renommer le même phénomène – le lobbying protectionniste, par exemple – comme but et moyen selon le jeu stratégique en question. Ceci peut être fait correctement, mais contient un fort risque dans l'étude des préférences, les « péchés de confusion » (Frieden, 1999: 49-50). Comme le souligne Frieden, le pouvoir en relations internationales est parfois cité comme instrument, parfois comme finalité, alors qu'il y a un consensus dans la littérature pour reconnaître que c'est le système international qui force les Etats à maximiser

le pouvoir. Maintenir que le pouvoir est une stratégie, en revanche, peut devenir difficile dans l'analyse d'un cas empirique concret de sécurité internationale.

Le problème de la mise en séquence n'est donc pas une erreur logique, mais simplement sa mise en pratique pour les études temporelles. Si l'on accepte d'abandonner une division rigide en stratégies et objectifs, il devient plus facile de voir l'effet réciproque d'un environnement et le comportement d'un acteur. Dans notre étude de cas, le lobbying des entreprises affecte le processus politique dans la même mesure que le processus politique influe sur le lobbying des entreprises.

Afin d'éviter les problèmes de la mise en séquences, nous suggérons d'adopter une perspective de plus long terme sur le lobbying des entreprises. Essentiellement, cette perspective applique les leçons de l'institutionnalisme historique et de l'institutionnalisme centré sur l'acteur (Mayntz et Scharpf, 1995; Scharpf, 2000) à l'étude du lobbying économique, qui a été marquée jusqu'à présent par un matérialisme frappant. Nous maintenons que dans les interactions avec leurs gouvernements, les entreprises testent, définissent et redéfinissent les hiérarchies de leurs préférences et leurs cadres cognitifs. Par l'information qu'elles obtiennent dans ces échanges sociaux, elles évaluent la faisabilité de leurs stratégies politiques et s'ajustent aux changements dans leurs environnements stratégiques. A un niveau plus théorique, il convient de noter que le lobbying des entreprises est enraciné dans les interactions politiques qu'elles engagent. Il est donc trompeur de présumer que le lobbying est le déterminant ou le moteur de la politique commerciale d'un pays. Selon notre analyse, la position politique d'une entreprise est affectée par les interactions avec son gouvernement au même degré qu'un gouvernement est affecté par l'expertise technique qu'une entreprise peut fournir. Les préférences et la production politique sont alors le résultat d'un processus complexe d'interactions.

3. DEUX CAS DE LIBERALISATION DU COMMERCE DES SERVICES

L'évolution du lobbying des grandes entreprises sera étudiée dans le contexte de la libéralisation du commerce des services dans deux secteurs qui il y a peu étaient encore monopolistiques dans beaucoup de pays européens : les télécommunications et le transport aérien. Nous pourrions donc supposer que ces entreprises doivent être particulièrement sensibles à la libéralisation de leurs marchés domestiques. Nous commencerons par donner un bref aperçu des enjeux dans les deux secteurs puis exposerons la difficile adaptation des entreprises à la nouvelle réalité de la libéralisation des échanges. La comparaison spécifique entre les Etats-Unis et l'UE révèle que les entreprises américaines entretiennent des contacts plus étroits et plus réguliers avec leur gouvernement que leurs homologues européennes, et que les entreprises européennes effectuent du lobbying sur des principes de politique plutôt que sur des avantages concrets sur lesquels se concentrent les entreprises américaines.

3.1. La libéralisation dans les télécommunications et le transport aérien

3.1.1. La libéralisation multilatérale des services de communication de base

La libéralisation des télécommunications s'est opérée à travers un accord multilatéral sur les services de télécommunication de base négocié au sein de l'OMC dans le cadre du GATS.³⁵ Après la signature des accords du GATS à l'issue du cycle de l'Uruguay en 1993,

³⁵ Pour un compte rendu de ces négociations, voir Petrazzini B. Petrazzini (1996), *Global Telecom Talks: A Trillion Dollar Deal*. Washington DC: Institute for International Economics ; Sherman L. B. Sherman (1998), "Wildly Enthusiastic" About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services," *Federal Communications Law Journal* vol. 51, no. 1: 61-110 ; Drake et Noam W. J. Drake et E. Noam (1997), "The WTO deal on basic telecommunications: big bang or little whimper," *Telecommunications Policy* vol. 21, no. 9/10: 799-818 ; ou P. Cowhey et J. Richards (2000), "Dialing for Dollars: Institutional Designs for the

les états-membres ont convenu de poursuivre au sein d'un « groupe de télécommunication de base » (GBT) les discussions sectorielles de mai 1994 à avril 1996. Le délai a par la suite du être rallongé puisque seules 34 propositions émanant de 48 gouvernements étaient prêtes à la date prévue. Beaucoup d'entre elles étaient d'ailleurs jugées insuffisantes par la délégation américaine. Dans un second et plus important cycle de négociations, un groupe bien plus nombreux s'est mis d'accord sur un calendrier d'engagements et un cadre réglementaire, le Papier de Référence. Le résultat de ces négociations, l'accord sur les télécommunications de base, fut finalement adopté le 15 février 1997 et entra en vigueur le 5 février 1998.³⁶

Avant les négociations de l'OMC, les Etats-Unis avaient déjà déréglementé leur marché des communications longue distance par le démembrement de AT&T (Cohen, 1992). Les réseaux locaux restaient cependant sous le monopole de sociétés régionales du groupe Bell, les *regional bell operating companies* (RBOCs), jusqu'à la loi sur les télécommunications de 1996, promulguée en 1999.³⁷ En Europe, la libéralisation des marchés nationaux des télécoms s'inscrit dans le projet de marché intégré de l'UE, qui propose la libéralisation dès 1987. Bloqué jusqu'en 1992 par un conflit entre plusieurs Etats membres et la Commission au sujet de la répartition de compétence appropriée, le projet de libéralisation finit par reprendre vie en 1993 et 1994. En 1996, le Conseil adopte un livre vert qui pose les bases d'une libéralisation totale des infrastructures à partir du 1er janvier 1998 (Sandholtz, 1998; Schmidt, 1998; Thatcher, 2001; Holmes et Young, 2002).

Globalization of the Market of Basic Telecommunication Services," dans *Coping with Globalization*, dirigé par A. Prakash et J. A. Hart, 148-169. London: Routledge.

³⁶ 69 pays ont soumis un calendrier et 63 de ces pays avaient de plus pris des engagements spécifiques sur les disciplines réglementaires, la grande majorité d'entre eux (57) en acceptant l'intégralité du Papier de Référence, ou en y ajoutant que peu de modifications. En avril 1996, seuls 31 pays avaient souscrit au Papier de Référence.

³⁷ Pour une discussion et une évaluation de la loi américaine sur les télécoms voir R. W. Crandall et J. Hausman (2000), "Competition in US Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation," dans *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, dirigé par S. Peltzman et C. Winston, 73-115. Washington, D.C.: Brookings.

Le lobbying des fournisseurs de télécommunication aux Etats Unis et dans l'UE a correspondu aux différentes traditions réglementaires, domestiques comme internationales. Les grandes entreprises compétitives de communication longue distance, AT&T, MCI et Sprint ainsi que d'autres compagnies de télécommunications telle que ComSat ont été les premières à s'intéresser aux négociations sectorielles les concernant au sein du GATS. La mobilisation des opérateurs de réseaux fut bien plus faible. Initialement, les RBOCs étaient largement absents, mais NYNEX et dans une moindre mesure US West, ont rejoint par la suite les compagnies longue distance. Une partie importante du lobbying s'est effectuée par le biais d'associations générales d'entreprises, mais les compagnies de télécommunications ont également constitué un groupe d'industrie à Genève qui coopéra étroitement avec le délégation américaine.

Les opérateurs européens de réseau ne furent pas impliqués dans les discussions sectorielles durant les premières années, en grande partie parce que les experts en télécommunications accordaient plus d'attention aux enjeux négociés au sein de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), qu'aux questions commerciales débattues à l'OMC.³⁸ En 1996 cependant, cette situation évolue. Les opérateurs européens prennent conscience que l'OMC deviendrait cruciale dans les télécoms en Europe. Dans le même temps, les pays membres de l'UE avaient convenu d'une date butoir pour le processus de libéralisation intérieur. Sachant que leur marché intérieur serait libéralisé au sein de l'UE à partir de 1998, les grands opérateurs européens se sont ralliés derrière le projet de l'OMC. En général, les différences dans le soutien apporté à la libéralisation multilatérale par les

³⁸ Pour une description plus détaillée du processus d'apprentissage des opérateurs européens de réseaux, voir Woll C. Woll (2003), "Lobbying for global telecommunication markets. The political activities of dominant providers in the EU and the US during the telecommunication negotiations of the GATS." Présenté à ECPR Conference, Marburg, 19-21 September..

opérateurs européens correspondent à des différences dans le soutien à la libéralisation intérieure.

Les opérateurs de pays ayant précocement déréglementé leurs marchés intérieurs, comme la Suède ou la Grande Bretagne, étaient enthousiastes à l'égard de la libéralisation, alors que les pays méridionaux avaient tendance à être plus hésitants. Toutefois, au cours de la libéralisation interne, la Commission a sollicité le conseil direct et le soutien des opérateurs en les associant à l'élaboration politique au sein d'un comité d'expert de haut niveau autour du Commissaire Martin Bangemann.³⁹ A travers cette coopération, plusieurs opérateurs se sont familiarisés avec l'idée de la libéralisation, au point de transmettre ces nouveaux concepts à leurs gouvernements sceptiques. Initialement réservé, France Télécom, a par exemple, apporté un soutien plus enthousiaste à la libéralisation que son gouvernement (Fairbrass, 2003). Le soutien général de plusieurs opérateurs européens s'est ensuite traduit en effort ciblé de la part d'ETNO sur l'enjeu de la libéralisation multilatérale. En effet, la plupart des opérateurs européens avaient commencé à investir sur des marchés étrangers dans les années 1990 et l'enthousiasme de la bulle Internet semble avoir lancé une concurrence pour les parts de marché mondiales. L'objectif d'accès aux marchés correspondaient donc à la stratégie expansionniste des anciens monopoles, malgré le fait que la relation étroite entre les gouvernements hésitants et les comités exécutifs plus audacieux créait des positions politiques parfois ambiguës.⁴⁰ D'une certaine manière, le soutien officiel des opérateurs européens ressemblait au soutien des opérateurs américains comme NYNEX. Réservés initialement, ils

³⁹ L'histoire de cette consultation est documentée dans European Commission (2001), "European Governance: A White Paper," COM (2001) 428 final.

⁴⁰ Avec des investissements importants en Amérique Latine, l'opérateur espagnol Telefónica, par exemple, a soutenu la libéralisation par l'OMC à travers ETNO et en Espagne. Faisant partie de son comité exécutif, le gouvernement espagnol, en revanche, était beaucoup plus réservé jusqu'à la fin des négociations, ce qui créait une position politique assez ambiguë de la part de Telefónica. Voir A. Niemann (2004), "Between communicative action and strategic action: the Article 113 Committee and the negotiations on the WTO Basic Telecommunications Agreement," *Journal of European Public Policy* vol. 11, no. 3: 379-407.

ont par la suite adopté une position plus enthousiaste, mais plusieurs représentants évoquent l'image d'un train en marche pour expliquer pourquoi ils ont choisi de soutenir le projet de libéralisation.

En général, le contact entre les entreprises européennes et la délégation de l'UE semble avoir été moins étroit que la coopération entre les entreprises américaines et l'USTR. Cependant, dans la deuxième partie des négociations, les représentants du gouvernement et des entreprises des deux côtés de l'Atlantique décrivent leur coopération comme réussie. Pourtant, le travail des entreprises américaines était beaucoup plus spécifique et allait plus loin que celui de leurs homologues européennes qui ne travaillaient que sur les grandes lignes de la libéralisation. En particulier, les entreprises américaines insistaient sur le besoin d'un papier de référence qu'elles ont même partiellement élaboré. En 1996, quand les négociations échouent, plusieurs observateurs attribuèrent l'échec au lobbying des entreprises américaines qui n'étaient pas satisfaites des offres des autres pays, en particulier le lobbying des entreprises de communications par satellite.⁴¹

3.1.2. La libéralisation transatlantique du transport aérien international

La libéralisation du transport aérien ne s'est pas produite dans le cadre du GATS dans les années 1990 comme ce fut le cas pour les services de télécommunications.⁴² L'aviation internationale était traditionnellement réglementée par un réseau étendu d'accords bilatéraux. Au milieu des années 1990, le gouvernement américain entreprit unilatéralement d'atteindre un certain degré de libéralisation par le biais d'accords bilatéraux moins restrictifs, appelés « accord ciels ouverts ». En dépit des avantages des accords ciels ouverts, l'UE affirma qu'ils

⁴¹ Pour plus d'informations, voir *Financial Times*, "WTO telecom talks stall over satellites," 27 avril 1996, p.2, et *Financial Times*, "US balks at signing global deal on telecoms," 29 avril 1996, p.1.

⁴² Le transport aérien a été officiellement exclu du GATS suite à l'insistance du gouvernement américain entre autres, en argumentant que l'aviation est mieux gérée par l'Organisation d'Aviation Civile International. Cf. R. Loughlin (2001), "The Current GATS Round in a Historical Perspective." Présenté à la conférence "Dialogue on Trade in Aviation-Related Services" de l'IOACI, Montréal, 12 Juin.

étaient taillés sur mesure au profit des compagnies américaines et continua à demander une réforme plus générale des marchés mondiaux de l'aviation. Cet activisme de l'UE a mené à la négociation d'un espace d'aviation transatlantique libéralisé en 2003, lorsque la Commission obtint la compétence de la part des Etats membres pour négocier en matière d'aviation extérieure.

Comme dans les télécommunications, le marché du transport aérien américain fut déréglementé avant le marché européen. La décision en 1978 de déréglementer le transport aérien américain mena à une brutale recomposition au sein du marché domestique qui aboutit à la disparition de grandes compagnies telle que PanAm et par la suite TWA. Les « trois grands » qui émergèrent de cette recomposition, United, Delta et American Airlines, sont devenues les compagnies les plus compétitives du marché mondial (Yergin et Stansilaw, 1999).

Dans l'UE, la libéralisation intérieure s'est mise en place par le biais de trois trains de mesures entre 1987 et 1992, effectives en 1997. Dès avril 1997, tous les anciens monopoles sont devenus des compagnies aériennes de l'UE titulaires d'une licence, et disposant d'un droit d'établissement partout au sein de l'espace européen d'aviation (Holmes et McGowan, 1997; O'Reilly et Stone Sweet, 1998). Sans les contraintes du régime international, Lufthansa pourrait voler de Paris à toutes les destinations du monde, par exemple. Les accords bilatéraux, par contre, restreignent le trafic venant d'un pays aux opérateurs nationaux, ce qui empêchent donc la mise en place du marché européen de l'aviation, au grand dam de la Commission européenne. De plus, ils n'ouvrent pas l'accès aux routes internes d'un marché étranger, sauf quelques exceptions.⁴³

⁴³ En matière du transport de cargo, par exemple, les Etats-Unis ont pu négocier le droit de voler entre destinations européennes, alors que les compagnies européennes ne bénéficient pas de ce même droit. Pour plus

Cette asymétrie perçue a amené les compagnies européennes à réfléchir à de nouvelles approches de la réglementation internationale. Au milieu des années 1990, les compagnies nationales se sont mobilisées pour faire avancer la réforme au delà de la politique américaine de ciels ouverts. Après quelques discussions initiales, l'Association européenne des compagnies aériennes (AEA) (1995; 1999) a proposé un projet dit *Transatlantic Common Aviation Area* (TCAA). La Commission européenne a tout de suite suivi ce projet avec enthousiasme en en faisant son propre objectif politique. En dépit d'une absence de compétences formelles concernant la négociations de *hard rights* en relations externes d'aviation, une délégation européenne est allée à Washington D.C. en décembre 1999 pour proposer le RCAA au gouvernement et aux compagnies américaines. Bien que les américains aient été intéressés par le projet, ils l'ont trouvé « trop ambitieux » et « trop européen ».⁴⁴ Quand des négociations ont enfin commencé sur la base d'une proposition révisée (Moselle, Reitz, Robyn et Horn, 2002), toutes les compagnies européennes ont salué le projet, alors que les compagnies américaines demeuraient sceptiques, d'autant plus qu'elles traversaient une récession importante. En revanche, même les compagnies européennes qui risquaient de se faire « absorbées » par de grandes compagnies si le marché de l'aviation se consolidait soutiennent la libéralisation du commerce transatlantique.⁴⁵ Alors que les compagnies américaines ont soutenu une libéralisation par des accords ciels ouverts après une certaine hésitation, leur lobbying dans la période des négociations transatlantiques se concentra presque exclusivement sur les subventions qu'elles demandaient de leur gouvernement pour compenser la crise économique suite au 11 septembre (Air Transport Association, 2003).

d'information, voir House of Lords (2003), "'Open Skies" or Open Markets? The Effect of the ECJ Judgements on Aviation Relations between the EU and the USA," London: House of Lords.

⁴⁴ Entretiens avec des représentants du gouvernement américain, Washington D.C., le 2 et 10 avril 2003.

⁴⁵ Aujourd'hui sous contrôle du groupement d'Air France, KLM, par exemple, était un des premiers à soutenir une réforme internationale. TAP Portugal soutient aussi une réforme au niveau international.

3.2. Apprendre le jeu du commerce international

La façon dont les entreprises de télécommunications et les compagnies aériennes se sont engagées par rapport à la libéralisation de leur secteur était assez différente. En télécommunications, les entreprises européennes et américaines ont du réagir à une initiative gouvernementale qui faisait partie plus largement des négociations du GATS. Malgré le fait que certaines entreprises de télécommunication ont eu le sentiment de prendre le train en marche, elles ont décidé de soutenir le projet de libéralisation activement par la suite. En matière de transport aérien, les compagnies européennes ont été plus proactives. Comme le transport aérien fut officiellement exclu du cadre du GATS, les compagnies intéressées par une réforme réglementaire du système international ont du approcher leur(s) gouvernement(s) afin de faire avancer une telle libéralisation. La partie suivante examine les différents modes d'apprentissage des entreprises avec les projets de libéralisation de leurs secteurs et leurs façons de se mobiliser pour y participer.

3.2.1. *Quand le commerce international frappe à la porte*

Les entreprises de télécommunications découvrent l'OMC

Bien que les opportunités à l'étranger aient été un enjeu important pour les entreprises de télécommunications aux Etats-Unis et dans l'UE, l'univers de la politique du commerce extérieur était généralement loin de la gouvernance technique des échanges internationaux de service de télécommunications. Quand les entreprises de télécommunications ont commencé à se mobiliser en matière de commerce extérieur, l'enjeu fondamental fut de comprendre de quoi il était question et si les négociations à l'OMC étaient suffisamment importantes pour investir du temps et des ressources. Au tout début du processus, ceci valait également pour les entreprises américaines compétitives comme AT&T. Par conséquent, une grande partie du

travail du gouvernement était « *trying to inform [the companies] about why we thought this was a good idea* ». ⁴⁶ Un représentant d'une entreprise américain se souvient :

Most trade representatives had never worked on telecommunications, and most telecom people had never worked on trade. We were extremely concerned about the negotiations, especially when we realized that some of the trade people did not know what a common carrier was. ⁴⁷

Pour tous les participants, il y avait des enjeux nouveaux, qu'ils soient du gouvernements ou des entreprises. Parmi les entreprises américaines qui choisirent de suivre les développements prévalait le sentiment que les ambitions de l'agenda du commerce étaient mal adaptées aux réalités des services de télécommunication.

So we actually went out and took some initiative to ask what this was about. I mean, we didn't even know what the GATT was until the early 1990s. When we first read a draft version of the GATS, we felt that USTR could just trade off our entire business against another service or agriculture. ⁴⁸

Même les entreprises les plus intéressées ne se sont pas rendues compte des implications du cycle de l'Uruguay avant qu'il ne soit presque conclu. Les lobbyistes impliqués dans les négociations des services plus précocement étaient surtout des grandes entreprises de service financier et des entreprises consommatrices, ainsi que des associations de consommateurs de services. Les opérateurs de réseaux de télécommunications, en revanche, ont mis du temps à se rendre compte que l'architecture de l'échange des services de télécommunication allait changer fondamentalement. Seulement AT&T, MCI et Sprint ont choisi de suivre les développements dès la fin du cycle de l'Uruguay. Un observateur européen se rappelle :

They were following it pretty closely. I am not sure how well they followed it, but they certainly followed it closely ... but without necessarily understanding all of the implications of what they were doing. ⁴⁹

⁴⁶ Entretien avec un représentant du gouvernement américain, Washington D.C., 20 juin 2003.

⁴⁷ Entretien avec un représentant d'entreprise compétitive, 2 juillet 2003.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Entretien avec un représentant de la Commission européenne, Bruxelles, 3 septembre 2003.

Simplement, les sujets étaient très juridiques et souvent opaques pour les représentants d'entreprises. Très souvent, c'était donc aux représentants de gouvernement d'essayer d'impliquer les entreprises dans le processus politique. Un fonctionnaire américain explique :

If you want a meeting, you call the companies. We didn't even know who they were, so we started casting the net and bringing them in. We basically had to start at square one and explain trade terminology to them.⁵⁰

Au début des négociations, les RBOCs ne se sont pas activement engagés dans les négociations de commerce, ils n'étaient qu'observateurs.⁵¹ Toutefois, avec le temps, ils se sont de plus en plus mobilisés, à la fois directement et à travers des associations commerciales. Le représentant d'une telle association se souvient :

Our telecoms committee was driven by the business user community [...]. As we became successful, the incumbents realized that they had a stake, so they began to emerge and they all joined us ... because we were seen as the organization that drove telecom liberalization.⁵²

L'importance des négociations commerciales n'a été évidente pour beaucoup d'entreprises qu'après que les négociations NGBT eurent déjà commencé. Auparavant, la téléphonie internationale était plutôt un enjeu discuté au sein de l'UIT en terme de modalité d'interconnexion. Pour plusieurs opérateurs, l'OMC n'est entrée en jeu qu'au moment où elle a commencé à travailler sur un enjeu bien connu par les participants de l'UIT : les taux comptables. Comme l'explique le représentant d'un ancien monopole européen :

I have to admit, I only discovered the WTO at the margin. Initially, people considered the WTO to be something quite abstract: "value-added", "basic services" ...? In most countries, you didn't really have a realization that there was a new reality... that you couldn't do anything anymore without paying attention to the WTO.⁵³

Malgré le fait que les négociations sectorielles en télécommunications au sein de l'OMC ont commencé depuis 1994 avec comme point de départ l'ouverture à la concurrence des services de valeur ajoutée, la plupart des opérateurs européens affectés par ces ambitions

⁵⁰ Entretien, Washington D.C., 18 juin 2003.

⁵¹ Entretien avec un représentant d'entreprise américaine, 2 juillet 2003.

⁵² Entretien avec un représentant d'une association d'entreprises américaines, 2 avril 2003.

⁵³ Entretien avec un représentant d'entreprise, le 3 juillet 2003.

ne se sont pas mobilisés au début du processus. En Europe, les opérateurs ont commencé à se tourner vers ces enjeux uniquement après l'échec des négociations NGBT en 1996, quand l'enjeu est devenu plus proche et plus sérieux.

Pendant la deuxième partie des négociations entre 1996-97, les entreprises se sont familiarisées avec les concepts du commerce extérieur, mais certains éléments de la procédure et de la terminologie demeuraient obscurs. Comme l'explique un représentant d'une entreprise américaine qui a participé activement à Genève :

*Nobody knew how to read a schedule of commitments. We even had people think that '- none, - none, - none' meant that 'none' had market access.*⁵⁴

Naturellement, les entreprises n'ont pas pu poser toutes les questions qu'elles souhaitent pendant les négociations à Genève, mais elles ont pu s'entraider autrement.

*We developed a sort of code to talk to one another while government representatives were in the room. We made sure we would start our phrases by saying "Just to review a little bit what has been said..." so that everybody understood what was going on.*⁵⁵

En dépit de ces difficultés, la plupart des entreprises était d'accord sur le fait qu'à partir de 1996 : « *there was such an empowerment of the WTO that many companies discovered its importance* ». ⁵⁶ La même chose valait également pour les entreprises américaines. Seules AT&T, MCI et ComSat avaient suivi les négociations initiales. Or, à partir de 1996, les RBOCs sont devenu très actifs : surtout NYNEX, mais aussi US West.⁵⁷ En seulement deux à trois ans, l'enjeu du commerce international est devenu visible et clair pour toutes les entreprises concernées.

⁵⁴ Entretien avec un représentant d'une entreprise américaine, le 2 juillet 2003. "None" répond à la question des restriction d'accès au marché, et donc l'opposé de ce que pensait les représentants des entreprises.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Entretien avec un représentant d'un opérateur européen, le 3 juillet 2003.

⁵⁷ Entretien avec un représentant d'entreprise américaine, le 2 juillet 2003.

Les compagnies aériennes: entre réaction et initiative

Comme dans les services de télécommunications, le secteur hautement réglementé du transport aérien était un domaine fermement tenu entre les mains des gouvernements. Les premiers pas vers la libéralisation internationale, aux Etats-Unis à travers les accords ciels ouverts et au sein de l'UE par l'intégration du marché européen de l'aviation, ont procédé d'initiatives proposées par les gouvernements et pas du lobbying des entreprises, du moins dans un premier temps.

Aux Etats-Unis, la décision du gouvernement de libéraliser les accords bilatéraux de transports aériens a désappointé beaucoup de compagnies américaines. Au début des années 1990, les compagnies internationales traditionnelles ont protesté contre l'évolution du gouvernement vers un type d'accord bilatéral plus « libéral », qui selon elles, « *were giving away real, hard, intrinsic, measurable values – our geography, if you will – for value that is only nominal at worst and short term at best* ». ⁵⁸

A cette période, le cri de ralliement du transport aérien américain devint « *hard rights for hard rights* ». ⁵⁹ Le premier accord fut négocié avec les Pays Bas en 1991 et conclu en 1992. Un fonctionnaire du gouvernement américain se souvient :

Some airlines asked us, "Why are we are giving away rights to small countries, like the Netherlands? We don't want to fly through Amsterdam." They had want they wanted. PanAm used to fly into Frankfurt and had their hub there. TWA was set up in Paris and Italy, Greece, Spain. So why should we do this? ⁶⁰

Les négociations qui suivirent n'ont pas vraiment convaincu les compagnies aériennes dubitatives. Cependant, avec le temps elles sont devenues curieuses de comprendre ces nouvelles opportunités commerciales offertes par la possibilité d'alliances sous un accord de

⁵⁸ L'ancien PDG de Pan Am Willis Player, cité dans C. Jönsson (1987), *International Aviation and the Politics of Regime Change*. New York: St. Martin's Press.

⁵⁹ D. Yergin, et al. (2000), "Fettered Flight: Globalization and the Airline Industry," Cambridge M.A.: Cambridge Energy Research Associates.

⁶⁰ Entretien avec un représentant du gouvernement américain, Washington D.C., le 10 avril 2003.

ciel ouvert. En fait, l'alliance, entre KLM et Northwest s'est révélée fortement bénéfique aux deux compagnies dans les années qui suivirent l'ouverture du ciel hollandais.

They had this huge demand, beyond the people that were flying from Detroit to Amsterdam, because people then connected. It was extraordinary; the carriers were making a lot of money and providing a good service. So other carriers said: "We have got to go do this!"⁶¹

De plus, quand les Etats-Unis sont parvenus à signer un accord de ciel ouvert avec l'Allemagne en 1996, les critiques centrées sur la taille insuffisante des pays partenaires se sont tues.⁶² Des compagnies initialement opposées à l'alliance de KLM et Northwest se sont rendus compte que ce n'était plus la peine de s'opposer à ce nouveau développement :

We had to change our thinking. We had to realize that it doesn't matter that there is a very precise exchange as long as we can create this environment where we are allowed to create global entities in strategic positions.⁶³

Le succès évident des alliances précoces a lancé « *a race for everybody to find a suitable alliance partner* ». Comme l'explique le représentant d'une compagnie américaine, la maxime pendant ces années là était : « *go get a partner and get their government to open their market* ». ⁶⁴ Avec le temps, toutes les compagnies internationales ont développé « *bad cases of alliance envy* ». ⁶⁵ Par conséquent, les compagnies américaines se sont ralliées derrière la politique américaine de ciel ouvert en vainquant leurs anciennes réserves. Aujourd'hui toutes les compagnies aériennes estiment que la politique du ciel ouvert a bien servi leurs intérêts. ⁶⁶ De plus en plus, les compagnies américaines se familiarisent avec l'idée d'une réforme réglementaire au niveau international, même au delà des ciels ouverts. Le représentant d'une compagnie explique :

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Entretien avec un représentant d'une compagnie américaine, Washington D.C., le 25 avril 2003.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Entretiens avec des représentant des compagnies aériennes et du gouvernement américain, Washington D.C., le 24 et 25 avril 2003.

⁶⁶ Entretiens avec des représentant des compagnies aériennes et du gouvernement américain, Washington D.C., le 10, 24 et 25 avril 2003.

If we are going to be treated like businesses, we need to start operating like businesses. For years, we wanted to be special. [...] We are special. But do you know what “special education” is or “special Olympics”? It is for people who have problems. And that is how we are treated with investment. We are not in the big leagues and can't play with the big boys.⁶⁷

Cependant, en l'absence de bénéfices concrets, les compagnies demeurent réservées :

From a business standpoint, liberalization is welcomed by any free marketer. And the airlines definitely are in that camp. But there are some obstacles. Airlines are treated differently. We are the most regulated, deregulated industry in the world. It is hard to operate purely economically free, when you are so constrained.⁶⁸

Aux yeux des observateurs plus hésitants, un accord entre les Etats-Unis et l'UE pourrait avoir l'avantage de faciliter le *code-sharing* et les alliances, mais ils ne ressentent pas le besoin d'aller au-delà du système bilatéral.⁶⁹ Sous beaucoup d'aspects, l'ancien système les a bien servi. Malgré la réalité des pertes énormes pour les compagnies américaines à présent, les routes transatlantiques demeurent relativement stables. Cette sécurité ne favorise pas le désir d'expérimentation. Une libéralisation de cet actif n'est simplement pas « *a priority right now* », explique le représentant d'une compagnie américaine :

When you are in a hospital, you are not worried about the shape of your garden. We don't know if we will still exist in three years. So once we are no longer concerned with survival, there might be more movement.⁷⁰

Les compagnies américaines sont peut être intéressées par l'idée abstraite d'une libéralisation internationale, mais elles ne seront certainement pas le moteur d'un tel processus, au moins dans le contexte récessif actuel.

Pour les compagnies européennes, les soucis initiaux furent similaires, elles se sont cependant vite ajustées quand elles ressentirent que leurs partenaires traditionnels, les gouvernements nationaux, ne pouvaient pas entreprendre efficacement une réorganisation de l'architecture de l'aviation internationale. Au début des années 1990, la plupart des compagnies européennes préféraient ne pas avoir de concurrence de la part des compagnies

⁶⁷ Entretien avec un représentant d'une compagnie américaine, Washington D.C., le 25 avril 2003.

⁶⁸ Entretien avec un représentant d'une compagnie américaine, Washington D.C., le 3 avril 2003.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Entretien avec un représentant d'une compagnie américaine, Washington D.C., le 25 avril 2003.

américaines compétitives. Les compagnies européennes maintenaient des services très peu profitables, soutenus par les subventions de leurs gouvernements. La plupart d'entre elles se sont donc senties menacées par les grandes compagnies américaines auxquelles PanAm et TWA avaient vendu leurs routes internationales.⁷¹ Face à des difficultés financières qui pesaient sur certaines compagnies européennes, la présidence belge de l'UE convoqua une réunion d'urgence des ministres de transport en septembre 1993 afin de trouver des mesures pour aider les compagnies nationales. Un « lobby protectionniste » autour des compagnies Sabena, Air France, Aer Lingus, Iberia, TAP Portugal et Olympic revendiqua un gel des capacités et des prix jusqu'en 1996 et un fond européen pour aider les compagnies à se restructurer (Dobson, 1995: 228). Cette position politique ressemblait beaucoup à l'attitude des compagnies dix ans plus tôt, quand la Commission avait publié son premier mémorandum au sujet de la libéralisation interne. A cette époque, la majorité de l'industrie avait cherché à obtenir des exceptions aux règles de concurrence au niveau européen et la réaction de l'AEA aux propositions de la Commission était au mieux une « non-réponse » (Holmes et McGowan, 1997: 173).

Cependant, évoluant dans un contexte de privatisation et de concurrence, certaines compagnies européennes n'étaient pas en faveur de ces positions protectionnistes. En 1985, seule British Airways chercha à se distancier de la position conservatrice de l'AEA, mais au milieu des années 1990, la coalition des partisans de la libéralisation s'était élargie. Après tout, les subventions aux autres compagnies européennes n'étaient pas favorables à l'expansion des compagnies plus performantes, comme KLM, BA, Virgin Atlantic ou Finnair.

⁷¹ L'Allemagne et la France en particulier furent méfiants à l'égard de la concurrence américaine et se sont plaints de la capacité des américains d'opérer dans le marché européen grâce aux accords bilatéraux que les Etats-Unis ont pu négocier. Le gouvernement français a même dénoncé son accord bilatéral avec les Etats-Unis en 1992 et l'Allemagne a insisté sur la nécessité d'un gel des capacités. Les compagnies européennes ont toutes fait des pertes considérables dans les années 1990. Air France, par exemple, a enregistré une perte de \$680 million dans la première moitié de 1993, et Sabena était presque en faillite.

En voie de privatisation, Lufthansa a également révisé ses anciennes hésitations lorsque les négociations bilatérales entre les Etats-Unis et l'Allemagne progressèrent. L'accord bilatéral, qui allait devenir le ciel ouvert le plus important de l'époque en 1995, a amené Lufthansa à approfondir son alliance de coopération avec United Airlines.

L'enjeu des subventions était une question difficile pour l'Union européenne.⁷² L'ancien PDG de British Airways, Sir Colin Marshall, s'est exprimé vigoureusement contre les revendications de ses homologues continentaux : « *as long as the European Commission continues to approve aid, there will be no sensible preparation to get Europe's airlines ready for world competition* ». ⁷³ En effet, les demandes protectionnistes étaient mal calibrées par rapport à la mission de la politique aérienne de l'Union européenne.⁷⁴ Ni Karl Van Miert, à l'époque commissaire du transport, ni Abel Matutes qui lui succéda, ne se sont montrés particulièrement réceptifs aux appels à un retour vers un monde de prix fixes et de capacités partagées.⁷⁵ De plus, la Commission européenne considérait le maintien du contrôle national comme un obstacle à une intégration du marché de l'aviation intra-européen. Il apparaissait alors que « *EC interests will be undermined if individual members try to safeguard their positions through bilaterals with the USA, which run contrary to the emerging common airline policy* », puisque à leurs yeux, ces accords maintenaient des standards obsolètes.⁷⁶

Le tournant s'est effectué à la fin des années 1990 comme une conséquence de la politique réussie des ciels ouverts des Etats-Unis. Comme leurs homologues américaines, les

⁷² Entre 1991 et 1993, la Commission a donné son accord à des subventions à Sabena, Air France, Air Lingus, Alitalia, Iberia, TAP et Olympic, dans certains cas uniquement avec la clause qu'il s'agirait uniquement d'une aide à la restructuration de la dernière chance. Cf. A. Young (2002), *Extending European Cooperation: The European Union and the "new" international trade agenda*. Manchester: Manchester University Press.

⁷³ Cité dans A. P. Dobson (1995), *Flying in the Face of Competition: The Policies and Diplomacy of Airline Regulatory Reform in Britain, the USA and the European Community 1968-94*. Hants: Avebury Aviation.

⁷⁴ David Gardner, "No backtracking on 'open skies' policy, says Brussels," *Financial Times*, 28 septembre 1993, p. 20.

⁷⁵ *The Economist*, "European airlines: Winged," 2 octobre 1993, p.2.

⁷⁶ Un représentant de l'UE cité dans A. P. Dobson (1995), *Flying in the Face of Competition: The Policies and Diplomacy of Airline Regulatory Reform in Britain, the USA and the European Community 1968-94*. Hants: Avebury Aviation.

compagnies européennes ont commencé à ressentir une « fièvre d'alliance » et sont toutes entrées dans des alliances transatlantiques. Les partenariats américains et les ciels ouverts auxquels ces alliances étaient liées suscitèrent un intérêt prononcé pour le marché américain. Par ailleurs, ces accords mirent en évidence les avantages dont bénéficiaient les compagnies américaine sous la politique des ciels ouverts. Même si elles estimaient que les ciels ouverts furent un grand pas en avant pour l'industrie de l'aviation, les compagnies européennes les percevaient comme « la béquille » du système bilatéral qui devenait de plus en plus mal adaptée aux besoins actuels de l'industrie.⁷⁷ En particulier, les ciels ouverts semblaient profondément biaisés en faveur des Etats-Unis qui ont « *the political clout to negotiate anything they want* ». ⁷⁸ En résumant le sentiment européen, un représentant d'une ancienne compagnie nationale insiste sur le fait que l'industrie européenne avait besoin d'une libéralisation plus générale :

*... as opposed to the very unbalanced agreements that have been negotiated under the so-called "open sky" label. It is an American label, which they use to describe their version of a liberalized agreement, which is actually extremely unlevelled.*⁷⁹

Selon les Européens, l'approche des ciels ouverts perpétuait la fragmentation européenne en dépit de l'intégration du marché intra-communautaire. Elle empêcha ainsi l'expansion des opérations souhaitée par les compagnies européennes. Contrairement aux compagnies américaines, cette stratégie n'a pas beaucoup changé dans les dernières années : « *the objective and the policy of [our airline] has always been growth. [...] Even 9/11 has not change this much* ». ⁸⁰ En effet, même les petites compagnies européennes se rallièrent derrière l'appel à une réforme réglementaire au

⁷⁷ Entretiens avec des représentants de compagnies européennes, le 27 novembre et 2 décembre 2002. Pour une discussion des critiques européens, voir House of Lords (2003), "'Open Skies" or Open Markets? The Effect of the ECJ Judgements on Aviation Relations between the EU and the USA," London: House of Lords.

⁷⁸ Entretiens avec des représentants d'une compagnie aérienne, le 21 octobre 2002.

⁷⁹ Entretiens avec des représentants d'une compagnie européenne à Bruxelles, le 13 novembre 2002.

⁸⁰ Entretien avec une compagnie européenne, le 18 novembre 2002.

niveau international.⁸¹ L'envie de changement était basée soit sur la volonté d'étendre les opérations, soit sur le besoin d'obtenir des capitaux étrangers et touchait donc les grandes et les petites compagnies.⁸²

Tandis que les compagnies américaines furent plutôt favorables à la politique de leur gouvernement, les compagnies européennes poussèrent à plus de réformes. Lorsque la Commission européenne bloqua la possibilité d'obtenir des subventions et que l'expansion fut restreinte par la politique américaine, les compagnies européennes se sont mises à développer une nouvelle approche de l'architecture internationale, au moins entre les Etats-Unis et l'Europe.

3.2.2. *Les formes variables de mobilisation*

Une fois que les entreprises avaient déterminé où étaient leurs intérêts, il fallait décider comment se mobiliser pour participer à ces processus politiques. Malgré une augmentation des consultations d'experts à Bruxelles comme à Washington D.C., les contacts entre gouvernement et entreprises avaient tendance à être plus étroits aux Etats-Unis. L'accès au processus politique à plusieurs niveaux de l'UE est plus compliqué et impose un certain nombre de contraintes sur les lobbyistes, avant tout une incitation à formuler leurs demandes en terme de solutions européennes afin d'obtenir une « crédibilité européenne ». ⁸³

Les télécoms : des contacts personnels et le lobbying à plusieurs niveaux

Les relations entre gouvernement et entreprises dans le secteur des télécommunications sont beaucoup plus développées et institutionnalisées aux Etats-Unis

⁸¹ Voir, par exemple, la présentation de José Guedes Dias, TAP Air Portugal, au séminaire "The Future of Liberalization" à la conférence de l'OACI à Montréal, le 23 mars 2003.

⁸² *Business Week*, "Richard Branson's Next Big Adventure," 8 mars 2004.

⁸³ Voir D. Coen (1997), "The evolution of the large firm as a political actor in the EU," *Journal of European Public Policy* vol. 4, no. 1 (March): 91-108; D. Coen (2002), "Business Interests and European Integration," dans *L'action collective en Europe*, dirigé par R. Balme, et al., 255-278. Paris: Presses de Sciences Po.

qu'en Europe. Alors que les entreprises américaines les plus actives ont décidé de former un groupe d'entreprises qui accompagnait la délégation américaine à Genève afin de pouvoir donner des conseils régulier, l'industrie européenne n'était pas directement présente à Genève⁸⁴ lors du suivi des négociations. « *Of course, the operators had their contacts in their respective member states, but they followed from somewhat of a distance* », explique un fonctionnaire d'un Etat membre de l'UE.⁸⁵ Même dans les réunions de l'UIT, la délégation américaine semble avoir un contact très régulier avec leur industrie.

*I could see the way the Americans operated – the delegation of government representatives as well as industry: they really acted as one block. [...] In contrast, the EU is not nearly as well organized.*⁸⁶

Si l'organisation des entreprises peut certainement jouer un rôle important, la différence la plus pertinente réside plutôt dans les approches gouvernementales de la consultation des acteurs privés. En matière de négociations internationales, les Etats-Unis ont une longue tradition de coopération avec les entreprises, souvent en les invitant à accompagner la délégation.

*Largely, for years, the US led taking their companies [...]. I remember going to OECD meetings ... you would never see any other delegation with private sector folks. And the US private sector delegation would be as large as the government delegation.*⁸⁷

En Europe, la coopération est moins étroite, explique un représentant d'entreprise américain :

*The difference is that governments [in Europe] are not used to working with industry. And industry is not used to knocking on the door of government and demanding that they work with them. It is not as regular a process as what we do here. Except for in the UK, where we get asked.*⁸⁸

Pendant le cycle de l'Uruguay et le début des négociations sur les télécommunications qui le suivait, la Commission s'est rendue compte qu'elle avait besoin de plus d'informations

⁸⁴ Entretien avec l'ancien président de ce group d'industrie.

⁸⁵ Entretien avec un représentant d'un Etats membre de l'UE, le 9 décembre 2002.

⁸⁶ Entretien avec un représentant d'un opérateur européen, le 14 février 2003.

⁸⁷ Entretien avec un représentant d'un opérateur américain, Washington D.C., le 25 juin 2003.

⁸⁸ Entretien avec un représentant d'une entreprise américaine, Washington D.C., le 25 juin 2004.

techniques de la part des opérateurs européens, mais les premières prises de contacts furent peu efficaces. Un représentant de la Commission européenne se souvient que les opérateurs étaient « *remarkably uninterested in the whole process* ». ⁸⁹ Comme l'expertise de l'opérateur était pourtant importante pour renforcer la position de négociation de la Commission, elle a commencé à solliciter très activement le soutien et le conseil des entreprises pour l'ensemble de sa politique commerciale. ⁹⁰ Un représentant d'ETNO confirme :

Quite often, the Commission will approach us to ask us to keep them informed about market barriers encountered: 'If you have a problem, please tell us!' ⁹¹

Malgré cette tentative d'augmenter les contacts entre acteurs privés et la Commission, le contact entre entreprises et représentants gouvernementaux demeure différents des deux côtés de l'Atlantique. Le lobbying aux Etats-Unis semble être plus centré sur le contact direct entre les hauts niveaux de la prise de décision. Un observateur européen explique : « *companies put money for election, they want to follow up, they want to have discussions and they will always mobilize their CEO to go and speak with them* ». ⁹² Bien que les PDG des entreprises européennes puissent également rentrer en contact avec les décideurs européens, le cœur de la représentation politique de l'entreprise n'est pas leur responsabilité. En Europe, la représentation politique passe par des bureaux spécialisés et des associations de commerce :

We create trade associations and they give guidance and have people responsible for communication: a director of international affairs speaking to somebody in the trade association – and that makes up the view of European business. ⁹³

Les associations de commerce existent également aux Etats-Unis, mais elles ont tendance à ne pas être plus actives que les entreprises qui les soutiennent. Quand ils étaient

⁸⁹ Entretien avec un représentant de la Commission européenne à Bruxelles, le 3 septembre 2003.

⁹⁰ La création d'un nombre considérable de dialogues d'entreprise, de forum ou d'association vient de cette frustration. Voir M. G. Cowles (2001), "The Transatlantic Business Dialogue and Domestic Business-Government Relations," dans *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, dirigé par J. Caporaso, et al. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

⁹¹ Entretien à Bruxelles, le 14 février 2003.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

interrogés sur l'effet des associations sur les négociations au sein de l'OMC, aucun des représentants gouvernementaux n'a mentionné l'association des opérateurs locaux aux États-Unis, USTA. Un représentant d'un opérateur américain confirme : « *we have dragged USTA in the WTO discussion, [...] but it is not their first priority* ». ⁹⁴ En revanche, AT&T et MCI apprécient le travail de leurs associations CompTel, mais d'autres observateurs soulignent que l'association n'est qu'un forum pour communiquer les avis étroits des ces entreprises derrière le nom d'une association. Un représentant de ces entreprises compétitives confirme : « *our sales people might hate each other, but on regulatory issues, we work very, very closely [together]. We are in lock-step on many issues* ». ⁹⁵ Souvent, les associations américaines ne sont qu'une branche politique des entreprises qu'elles représentent, à l'exception des rares associations qui sont basées sur un groupe hétérogène de membres. ⁹⁶ Dans la majorité des cas, les entreprises décident donc de faire leur lobbying individuellement. ⁹⁷

A l'inverse, la Commission européenne mentionne rarement un travail avec des entreprises individuelles. La consultation se concentre « d'abord sur les associations ». ⁹⁸ Pendant les négociations GBT, ETNO était la seule représentation des entreprises à assurer un suivi continu. Les membres qui s'engageaient le plus au sein de cette association étaient les opérateurs qui avaient fait l'expérience de la libéralisation ou ceux qui étaient suffisamment grands pour être intéressés par des opportunités étrangères : Telia, British Telecom, France Télécom, Deutsche Telekom et dans un moindre degré Telefónica. Les opérateurs plus petits soutenaient ces activités, mais uniquement par défaut ou par commodité. Se mobiliser individuellement pour une position plus nuancée n'a pas été jugé nécessaire, d'autant plus

⁹⁴ Entretien à Washington D.C., le 24 juin 2003.

⁹⁵ Entretien à Washington D.C. en juin 2003.

⁹⁶ Quand nous avons demandé qui il fallait contacter chez CompTel, on nous a conseillé de nous adresser à AT&T ou MCI directement pour avoir plus d'information sur le travail de l'association.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Entretien à Bruxelles, le 21 octobre 2002.

qu'ETNO gérait correctement l'agrégation des intérêts divers de ces membres. Une représentante d'un opérateur plus petit explique : « *I don't really work on WTO affairs; I only participate in the working group of ETNO. We just try to follow what is going on* ». Il n'est donc pas surprenant qu'un membre d'ETNO décrive le groupe de travail sur l'OMC comme un « train de nuit » : « *there was a locomotive, some work cars, and many sleeping-cars* ». ⁹⁹

Cependant, le travail d'ETNO a permis aux opérateurs européens de suivre sérieusement les négociations de 1994 à 1997 d'une perspective européenne, tout en restant en contact avec leurs gouvernements respectifs :

We had so many conversations with the Commission and national governments. At the time, it wasn't very clear who was responsible for the issue. ¹⁰⁰

La complexité institutionnelle du processus politique a beaucoup contribué à faire d'ETNO un forum essentiel pour ce suivi : peu d'entreprises avaient les ressources suffisantes pour maintenir des contacts à tous les niveaux de gouvernement sur une grande variété d'enjeux.

Cette complexité ne semble pas exister dans la même mesure à Washington D.C. « *It is quite a close knit telecom community in Washington, so we know who handles which issues in the different agencies* », explique un représentant du gouvernement américain ¹⁰¹ et plusieurs représentants d'entreprise : « *we work with almost all of the same people for years in the agencies, so everybody knows everybody else* ». ¹⁰²

A lot of the work we do here is very relationship based. And these grow over time [...]. When I started [in 1992], it was more formal. We scheduled appointments to go see the government. Now we just talk. So the mode changes based on the depth of the relationship. There has also been less face to face and more e-mailing. Of course, as you go up in the organization the formality increases. I often bring in my executive to see my normal contact's boss, and that gets a little more formal. ¹⁰³

⁹⁹ Entretien à Bruxelles, le 3 septembre 2003.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Entretien à Washington D.C., le 18 juin 2003.

¹⁰² Entretien à Washington D.C., le 19 juin 2003.

¹⁰³ Entretien avec une entreprise compétitive aux Etats-Unis, Washington D.C., le 24 juin 2003.

La partie la plus importante du travail d'un représentant américain est le maintien des contacts réguliers avec les diverses agences gouvernementales. Si l'activité peut être coordonnée par des associations, le vrai travail de représentation d'intérêt est effectué sur une base individuelle.

Le lobbying en commerce de service de télécommunications aux Etats-Unis et en Europe est donc caractérisé par des similarités et quelques différences frappantes. La technicité des négociations commerciales amène les deux gouvernements à solliciter l'aide des entreprises.¹⁰⁴ Pourtant, aux Etats-Unis cette coopération implique les entreprises directement, souvent sur la base de contacts personnels extensifs. Par contraste, la Commission continue à travailler avant tout avec les associations assez grandes. En effet, les entreprises européennes se mobilisent rarement sur une base individuelle, ce qui nécessiterait des ressources assez importantes afin de pouvoir assurer une présence sur plusieurs niveaux. Les associations européennes permettent donc aux entreprises d'économiser leurs efforts, même si ce travail collectif nécessite une harmonisation des intérêts qui peuvent être communiqués efficacement au niveau supranational.

Les compagnies aériennes : bénéfice concret et lobbying sur des principes

La construction d'une position européenne était également importante pour les compagnies européennes une fois décidées à travailler avec la Commission. Traditionnellement, le contact entre gouvernements et entreprises au niveau national était particulièrement étroit, en Europe comme aux Etats-Unis, et les compagnies n'ont pas hésité à faire des demandes très concrètes lors des négociations bilatérales que leurs gouvernements allaient mener. Le logique du travail avec la Commission européenne, par contre, est

¹⁰⁴ Cf. S. McGuire (1999), "Firms and government in international trade," dans *Trade Politics: International, Domestic and Regional Perspectives*, dirigé par B. Hocking et S. McGuire. London: Routledge.

différente. Comme la Commission négocie au nom de tous ses Etats membre, elle doit prendre en compte les souhaits de l'ensemble des compagnies européennes. Pour s'adapter à ce besoin, le lobbying supranational des compagnies se base sur des principes plutôt que sur des demandes précises, comme des fréquences ou des capacités.

Aux Etats-Unis, en revanche, la recherche de bénéfices concrets demeure essentielle. Tous les représentants gouvernementaux soulignent que les compagnies poursuivent très activement leurs intérêts : « *The airlines are not the bashful types: whatever the negotiation, you would generally hear from them* ». ¹⁰⁵ Un fonctionnaire américain souligne que tous les intéressés sont bien informés sur les enjeux :

Everybody knows what is going on. We usually have a preparatory meeting to frame the issues and discuss things with them. During those meetings, when they all sit in front of each other, they do not say a lot. What they really think, they will tell us privately, though calls and mails. ¹⁰⁶

Pendant les négociations bilatérales, les compagnies américaines sont présentes et communiquent leurs avis. Le représentant d'une compagnie confirme :

We take a seat at the table and the US government seeks our council in areas that they know affects a respective carrier. And we might be invited to speak up. The US government does a very good job in assuring that they are not negotiating away opportunities for US corporate interests. ¹⁰⁷

Même entre les lignes on apprend que les relations sont très proches entre les délégations et les compagnies américaines, comme en écoutant un représentant d'entreprise qui se réfère à la délégation gouvernementale par « nous ».

Concernant les enjeux commerciaux concrets, le contact entre les compagnies et le gouvernement américain est moins étroit, simplement parce que les compagnies sont en concurrence les uns avec les autres et que le gouvernement doit médier entre les demandes individuelles pour trouver la meilleure solution pour l'ensemble du secteur. Dans des

¹⁰⁵ Entretien avec un représentant du gouvernement américain à Washington D.C., le 19 mai 2003.

¹⁰⁶ Entretien avec un représentant du gouvernement américain, Washington D.C., le 24 avril 2003.

¹⁰⁷ Entretien avec un représentant d'une compagnie américaine, Washington D.C., le 3 avril 2003.

négociations bilatérales des enjeux commerciaux surgissent quand il s'agit de déterminer la compagnie désignée pour certaines routes ou de distribuer les fréquences obtenues. Des disputes commerciales peuvent également apparaître dans la négociation des ciels ouverts autour de la question des alliances. En 2000, par exemple, Delta et Continental Airlines ont fait du lobbying extensif et ont même témoigné au parlement britannique contre l'alliance prévue entre British Airways et American Airlines, en soutenant qu'une telle coopération les forcerait à sortir du marché anglais.¹⁰⁸

Quand il s'agit d'un enjeu transversal, en revanche, l'association ATA est essentielle pour les compagnies américaines. Ces enjeux peuvent toucher au cadre réglementaire ou politique et sont le plus souvent domestiques. En citant des questions de taxation ou des coûts réglementaires imposés à l'ensemble du secteur, toutes les compagnies confirment : « *ATA plays when there is a common concern* ». ¹⁰⁹ En particulier, ATA gère un réseau de contacts bien établis avec le Congrès à Capitol Hill. L'association a été mise à contribution dans l'organisation du lobbying pour des compensations à la suite du 11 septembre 2001.

*They came out with their little glossy papers and charts. [...] Ultimately, they did a very good job lobbying Congress and talking to Members [of the House of Representatives and the Senate] and convincing everybody.*¹¹⁰

Par le lobbying individuel aussi bien que collectif, les compagnies américaines cherchent toujours à parvenir à des bénéfices concrets, comme des fréquences, de la place dans certains aéroports à capacité réduite ou des subventions. Ce genre de contacts était typique pour les pays européens aussi. Cependant, en dépit de leurs relations privilégiées avec les gouvernements nationaux, les compagnies européennes se tournèrent vers la Commission

¹⁰⁸ House of Commons (2000), "Environment, Transport and Regional Affairs – Minutes of Evidence," Session 1999-2000, 14 juin, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvtra/532/0061401.htm>.

¹⁰⁹ Entretiens avec des représentants d'une compagnie américaine, Washington D.C., le 27 mars et le 3 avril 2003.

¹¹⁰ Entretien à Washington D.C., le 19 mai 2003.

européenne afin d'avancer sur une réforme de l'architecture du transport aérien international.

Aux yeux de ces compagnies, l'enjeu était d'abord la volonté d'étendre leurs opérations et ensuite la prise en compte du fait que les gouvernements nationaux étaient trop faibles pour négocier des conditions très ambitieuses avec les Etats-Unis. Cette réflexion les amena à s'adresser à la Commission, alors qu'elles étaient beaucoup plus à l'aise avec leurs gouvernements nationaux.

Un représentant d'une compagnie européenne explique :

EU industry has always been externally looking. For us, those bilateral agreements are of the highest importance, and so we see that the system of bilateral agreements is very limited. [...] That's when you want to bring it to a higher level. And we hope that at least at the EU level, it will bring more, because then we will be like the US.¹¹¹

Organisées au sein de leur association européenne, l'AEA, les compagnies se sont mises à élaborer des nouvelles solutions aux limites de l'architecture en place à partir du milieu des années 1990. Ces efforts ont été accueillis chaleureusement par la Commission qui souhaitait pour sa part obtenir du soutien pour un mandat européen de négociation avec des pays tiers en matière d'aviation civile. En réagissant à un appel à propositions sur ce sujet, l'AEA soumit ses commentaires à la Commission et aux Etats membres en 1995. En octobre de cette année, l'AEA écrivit une proposition d'un nouveau concept d'aviation transatlantique (le TCAA) qui pourrait faire objet d'une négociation entre les Etats-Unis et l'UE.¹¹² La Commission était enthousiaste. Moins d'un an après, le Conseil de ministres identifia le TCAA comme un objectif important pour l'UE. Entre temps, l'AEA a continué d'élaborer une proposition plus détaillée, publiée en 1999.¹¹³ A certains égards, l'AEA était l'alliée parfaite de la Commission. Toutes deux se sont mobilisées pour surmonter l'obstacle de la

¹¹¹ Entretien à Bruxelles, le 21 octobre 2002.

¹¹² Association of European Airlines (1995), "EU External Aviation Relations," Brussels: Association of European Airlines.

¹¹³ Association of European Airlines (1999), "Towards a Transatlantic Common Aviation Area," Brussels: Association of European Airlines.

fragmentation européenne. En matière de contrôle aérien, par exemple, l'AEA insista sur le besoin d'une intégration de la gestion du trafic aérien et la coordination de l'espace civil et militaire depuis la fin des années 1980.¹¹⁴

Ce sont surtout les compagnies qui souhaitaient étendre leurs opérations qui commencèrent à soutenir l'idée d'un mandat de négociation extérieure pour la Commission européenne, dans l'espoir « *that countries, that the Council will be persuaded to realize that the best interest for all of the EU is for the Commission to start negotiating with the US* ». ¹¹⁵ Peu après, le soutien était devenu uniforme et incluait aussi bien des compagnies grandes et petites, sans distinction entre les compagnies qui venaient d'un pays qui avait un accord de ciel ouvert ou pas avec les Etats-Unis. Sur la question des relations entre les Etats-Unis et l'UE, l'AEA a donc pu développer une symbiose avec la direction générale du transport et de l'énergie (DG TREN), au point où il est parfois difficile de dire qui est à l'origine de quelle initiative à ce sujet. Quand l'AEA a souhaité commander une étude sur les bénéfices financiers d'une libéralisation entre les Etats-Unis et l'UE, la Commission a décidé qu'il vaudrait mieux que ça soit eux qui lance un appel pour une telle étude : « *AEA was on the verge of selecting a firm, when the Commission decided that they, rather than the industry, should move ahead on this* ». ¹¹⁶ DG TREN a donc fait cette commande en 2001 (Moselle, Reitz, Robyn et Horn, 2002).

Malgré l'efficacité de la coopération entre AEA et la Commission, la perspective d'une compétence communautaire était également désappointante pour les anciennes compagnies nationales. Alors qu'elles soutenaient l'idée d'un mandat, elles se méfiaient d'un transfert illimité de compétence à la Commission européenne, qui était beaucoup plus loin de

¹¹⁴ La Commission a adopté l'idée en 1999 en proposant un Ciel Unique Européen. Voir Association of European Airlines (1989), "Towards a Single System for Air Traffic Control in Europe," Brussels.

¹¹⁵ Entretiens avec des représentants de compagnies européennes, les 13 novembre et 2 décembre 2002.

¹¹⁶ Entretien avec un expert d'aviation, le 16 avril 2003.

leurs soucis immédiats que les gouvernements nationaux. De plus, les procédures bruxelloises apparaissaient comme lentes et compliquées, avec des résultats potentiellement négatifs.

Le représentant d'une compagnie exprime ces soucis :

If we wanted more frequencies with Brazil, we would have to pass through the Commission. It would probably take 2 years only to find out that we have to split the frequencies that have been negotiated with the Austrians! [...] How do you divide the cake? You have 20 frequencies to distribute among the 15 member states: how do you proceed? If you give a share to all 15, we risk having the same size share as any other small European country. That's quite a problem.¹¹⁷

Toutes les compagnies européennes avaient peur de perdre leurs privilèges politiques et soulignent qu'elles préféreraient travailler avec leurs gouvernements quand il s'agit de négocier des droits spéciaux.

In the end, it is about results. Our government has done this very well in many aspects, especially since we have more influence there. Public officials face fewer stakeholders. On the other hand, the Commission deals well with certain issues where it already has competences: safety, the environment [...]. For us, it is important that the competition quarrels, the lobbying around EU Institutions, will be held to a minimum.¹¹⁸

Les préférences des compagnies sont donc partagées : d'un côté, elles souhaitent continuer à travailler avec leurs gouvernements afin de préserver leurs relations privilégiées, de l'autre, elles préfèrent que la Commission européenne prenne en charge les sujets collectifs. En effet, les compagnies aériennes ont même joué un rôle majeur dans l'octroi d'un mandat européen en matière d'aviation extérieure. Pourtant, le lobbying au niveau européen est contraint par l'obligation de s'exprimer en terme de solution européenne. Ceci a amené des compagnies à faire un travail approfondi sur des principes politiques et réglementaires avec beaucoup de succès. Les demandes concrètes courantes aux Etats-Unis, par contre, ne peuvent pas être exprimées au niveau supranational en Europe.

¹¹⁷ Entretien avec un représentant d'une compagnie européenne, le 18 novembre 2002.

¹¹⁸ Ibid.

4. ANALYSE COMPARATIVE

Nous venons de tracer l'évolution du lobbying dans son contexte historique et économique. Dans le présent chapitre, il s'agit d'aller au-delà d'une étude d'en cas individuel afin d'analyser les traits communs aux quatre exemples étudiés. Nous nous concentrerons surtout sur les quatre hypothèses proposées au début, résumées dans le tableau suivant.

Tableau 4: Résumé des hypothèses

	<i>Lobbying protectionniste</i>	<i>Soutien de la libéralisation</i>
<i>Incitations économiques</i>	importance du marché domestique	internationalisation
<i>Traditions réglementaires</i>	fortement réglementé	marchés déréglementés
<i>Régime international</i>	complexe	coordination simple
<i>Processus politiques</i>	direct	à plusieurs niveaux

Notre argument central insiste sur le fait qu'aucun des quatre éléments ne peut expliquer à lui seul les stratégies politiques des entreprises. Cependant, une étude des interactions au cours du temps permet de les classer en « motivations initiales » et « motivations stratégiques » et souligne l'importance souvent négligée du processus politique aux Etats-Unis et dans l'UE.

Ce chapitre compare d'abord la pertinence des quatre hypothèses et se tourne ensuite vers les études de cas afin de proposer une analyse historique de l'évolution des préférences.

4.1. Explications alternatives

4.1.1. *Incitations économiques*

Afin d'évaluer l'effet des incitations économiques, il est nécessaire de rendre opérationnelle la notion d' « activités internationales » d'une entreprise. Quelle mesure sera le

meilleur indicateur pour tester notre hypothèse? Comme nous l'avons souligné, il est difficile d'étudier le commerce en service, puisque la prestation de service à travers les frontières n'est pas aussi facile à identifier que le transport et l'échange d'un bien (voir Chang, Karsenty, Mattoo et Richtering, 1999). Pour notre étude, l'indicateur choisi est le pourcentage des opérations internationales par rapport aux revenus totaux d'une entreprise. Pour le transport aérien, l'espace européen d'aviation est considéré comme domestique ; les vols « internationaux » seront donc en dehors de l'Europe.

Tableau 5: Pourcentage du revenu international en service de télécommunications (1997)

<i>Entreprise</i>	<i>% du revenu international</i>
MCI * ++	21 %
AT&T * ++	16 %
KPN * +	13 %
PTA	13 %
Belgacom	12 %
British Telecom * ++	9 %
Sprint * ++	9 %
France Télécom * ++	8 %
Deutsche Telekom * +	7 %
Worldcom	6 %
Telecom Italia	5 %
Telefónica ++	5 %
Bell Atlantic ++	0 %
SBC +	0 %
GTE	0 %
Bell South ++	0 %
Ameritech ++	0 %
US West ++	0 %
Cable & Wireless ++	N/A
Telia *	N/A

Note: Pour plus d'information, cf. tableau 4-1 et l'annexe de la thèse. Les astérisques * indiquent des joint-ventures, + de l'existence d'un investissement étranger, ++ l'existence de plusieurs investissements étrangers.

Tableau 6: Pourcentage du revenu international en transport aérien (2002)

<i>Compagnie aérienne</i>	<i>% du revenu international</i>
KLM *++	63 %
British Airways *++	61 %
Air France +	53 %
TAP Portugal +	51 %
Lufthansa ++	49 %
United ++	plus de 34 %
Continental ++	33 %
Iberia ++	33 %
Northwest *++	30 %
American ++	29 %
Delta ++	plus 21%
SAS ++	14 %
US Air *+	13 %
Alitalia ++	8 %

Note: Pour plus d'information, cf. tableaux 6-1 et 7-1 de la thèse. Les symboles indiquent des alliances: * avec de l'investissement, + des alliances tardives, ++ des alliances pour l'ensemble de la période 1995-2001. Les deux tableaux ici ne présentent que les fournisseurs de service les plus importants dans leurs secteurs.

A première vue, les deux tableaux donnent une bonne impression de l'importance des activités internationales pour les entreprises américaines et européennes. Il n'est pas surprenant que les tableaux reflètent la taille des pays d'origine des entreprises : dans les deux secteurs, les entreprises des Pays Bas, du Portugal ou de l'Autriche ont des opérations internationales plus importantes que les entreprises d'un pays comme les Etats-Unis. Si on intègre ce biais, la comparaison des pourcentages amène deux observations.

D'abord, les entreprises qui soutiennent une libéralisation le plus explicitement – des entreprises comme AT&T, MCI, Sprint, France Télécom ou Deutsche Telekom ou KLM, British Airways, Air France et Lufthansa – ont des activités internationales assez importantes, au moins quand on les compare au sein de leur secteur. Deuxièmement, les entreprises qui ont été manifestement absentes de l'élaboration politique de la libéralisation – Bell South, SBC, Ameritech ou SAS, US Air et Alitalia, par exemple – ont des activités internationales relativement faibles.

Si l'on pouvait quantifier l'investissement étranger pour l'ajouter comme indicateur numérique, ces listes seraient probablement encore plus précises et pourraient indiquer, par exemple, les différences entre les RBOCs américains. En l'absence d'information pour arriver à une telle mesure, nous avons choisi d'indiquer néanmoins l'existence l'investissement étranger ou d'alliances par les symboles + et *. En effet, l'existence d'investissements étrangers correspond aux activités politiques. Les entreprises qui ont depuis longtemps de tels engagements internationaux sont particulièrement présentes durant la délibération politique, à plus forte raison lorsque leur pourcentage de revenu international est important. La considération de ces engagements peut expliquer la différence entre Belgacom (12%) et France Télécom (8%), par exemple. Bien que Belgacom ait un pourcentage plus élevé de revenu international, France Télécom a entre autre participé à des alliances et joint-ventures

comme « Global One », ce qui explique que France Télécom ait été plus actif pendant les négociations GBT de l'OMC que Belgacom.

Toutefois, l'examen de l'activité internationale soulève aussi plusieurs problèmes liés à cet indicateur. Premièrement, la classification des entreprises est uniquement instructive lorsque nous connaissons déjà la position générale dans le secteur en question et que nous cherchons à comprendre les différences entre entreprises individuelles. Sans information supplémentaire sur un secteur, nous n'aurions pas pensé observer du lobbying pour une libéralisation dans un secteur où l'activité internationale ne constitue que 10% des revenus. Il ne faudrait par ailleurs pas pousser la comparaison des pourcentages entre aviation et télécommunications trop loin. Cependant, les opérations internationales des compagnies aériennes sont assez importantes, alors que les entreprises de télécommunications demeurent toutes majoritairement actives dans leurs marchés domestiques. Ne faudrait-il donc pas s'attendre à ce que les compagnies aériennes soutiennent la libéralisation internationale avec plus de zèle que les entreprises de télécommunications ? Or, empiriquement, nous observons le contraire. Deuxièmement, les pourcentages d'un secteur n'indiquent pas si les entreprises se mobiliseront sur la base de ces préférences déduites. Tous les RBOCs américains étaient vraisemblablement dans la même position, mais uniquement Bell Atlantic (NYNEX à l'époque) et US West participaient aux négociations GBT. Entre pays, l'ordre est encore moins instructif. D'un point de vue statistique, nous devrions nous attendre à ce que le hollandais KPN forme une coalition de cause avec AT&T ou MCI, ou que British Telecom fasse le même lobbying que Sprint. Malgré ces points faibles, l'examen des incitations économiques donne un très bon aperçu sur les diverses motivations matérielles qui peuvent inciter les acteurs à se mobiliser différemment dans un même secteur.

4.1.2. *Les traditions réglementaires au niveau domestique*

Notre seconde hypothèse suggère que des entreprises fortement réglementées ont moins d'affinité avec le concept de la libéralisation que celles qui opèrent dans des marchés moins réglementés. Cette proposition se fonde sur le concept du *path dependence* mais reste relativement sous-déterminée, puisqu'elle n'indique pas un mécanisme causal. Il est néanmoins possible d'évaluer si l'on trouve une correspondance entre les traditions réglementaires au niveau domestique et le lobbying des entreprises.

En télécommunications, les entreprises de télécommunications longue distance – AT&T, MCI ou Sprint – devraient alors soutenir la libéralisation, alors que les opérateurs de réseaux aux Etats-Unis et en Europe devraient être en faveur de protections ou de réglementations qui reproduisent les positions qu'elles ont pu établir historiquement dans leurs pays. Dans le cas du transport aérien, la déréglementation est venue plus tôt aux Etats-Unis, mais elle était plus englobante en Europe depuis 1997, puisque les compagnies ont dû accepter de la concurrence à l'intérieur de leur pays d'origine. Nous devrions donc observer un soutien initialement plus actif des compagnies américaines pour une libéralisation internationale, mais un rattrapage des compagnies européennes à partir de 1997. Pour les entreprises de télécommunications, cette vision semble assez au point, alors qu'elle est problématique pour le transport aérien.

En effet, les entreprises de télécommunications se mettent à faire du lobbying en fonction de la division identifiée plus haut. Les entreprises réglementées forment même des associations spécifiques – l'USTA et l'ETNO – pour se distinguer des entreprises compétitives qui construisent leurs associations autour de la notion de concurrence – CompTel aux Etats-Unis et plusieurs petites associations dans l'UE, dont le *European Competitive Telecommunications Association*. Jusqu'à présent les opérateurs de réseaux sont

particulièrement préoccupés par l'idée de la libéralisation, qui vise toujours à diminuer leur contrôle sur les réseaux et touche donc aux principaux retours sur leurs investissements. Aux Etats-Unis, toutes les entreprises confirment que cette division marque encore leurs activités politiques aujourd'hui. En Europe, la division est moins visible, car ce sont souvent les opérateurs eux-mêmes qui sont les compétiteurs dans d'autres pays. Pourtant, l'enjeu est identique : plusieurs années après l'introduction de la concurrence, les agences de réglementation et les nouveaux entrants accusent les opérateurs européens de ne pas céder le contrôle de leurs réseaux par une grande variété de tactiques. N'importe quel observateur pourrait donc confirmer que les anciens monopoles continuent à se battre pour maintenir leur domination traditionnelle. Pourtant, et ceci est le vrai paradoxe, cette résistance à la perte de contrôle ne se traduit pas par un lobbying contre la libéralisation par le GATS. Bien que les opérateurs soient déterminés à protéger leurs investissements, ils ne sont pas protectionnistes en matière de commerce extérieur. Au contraire, l'ETNO considérait les négociations GBT comme une grande occasion d'avancer sur l'intégration des marchés, qu'elle soutenait. Côté américain, les réactions ont été quelque peu plus différenciées. D'abord, l'association des RBOCs et certains d'entre eux individuellement ont choisi de ne pas se mobiliser, soit par indifférence, soit par résistance passive. D'autres opérateurs, en revanche, ont suivi et soutenu la libéralisation multilatérale.

En transport aérien, les résultats empiriques sont moins en accord avec l'hypothèse. Malgré le fait que le secteur fut un des plus précoces à être libéralisé, les compagnies américaines, même les plus compétitives, étaient très réservées quant au projet d'une libéralisation internationale. Pour l'Europe, l'hypothèse est un peu plus instructive : bien qu'elles apprécient les positions privilégiées qu'elles ont dans leurs pays respectifs et aient une tradition relativement protectionniste avant les années 1990, les compagnies aériennes se

sont ouvertes à l'idée d'une réforme internationale dans la deuxième moitié de cette décennie. La consolidation était alors devenu un objectif important, même pour les petites compagnies européennes qui risquaient de disparaître.

Concernant les positions américaines en transport aérien, il convient de nuancer l'hypothèse pour la rendre moins optimiste. Les entreprises dans les marchés réglementés devraient être contre une libéralisation, mais les entreprises des marchés déréglementés ne seront en faveur d'une libéralisation que quand elles peuvent en tirer des bénéfices particuliers. Comme le souligne Milner (1988) et Gilligan (1997), c'est la réciprocité et la promesse d'un nouvel accès aux marchés étrangers qui attirent l'attention des entreprises. Il serait alors naïf de penser qu'une entreprise ferait du lobbying pour une ouverture des marchés si elle a déjà l'accès qu'elle souhaite obtenir ailleurs. Ceci semble être le cas pour les compagnies américaines sous la libéralisation bilatérale des ciels ouverts.

Cette nuance permet de comprendre le cas du transport aérien sous l'angle de cette hypothèse, mais elle ne donne pas de réponse à la question du secteur de télécommunication : pourquoi les opérateurs n'ont-ils pas fait de lobbying contre la libéralisation multilatérale ? Pour résumer, l'hypothèse des traditions réglementaires peut éclairer les motivations initiales des entreprises, mais ne permet pas de rendre compte de l'ensemble de la mobilisation, surtout dans la durée. Dans une perspective à plus long terme, les entreprises peuvent accepter et même proposer des changements d'orientation des sentiers traditionnels que l'on n'aurait pas pu prédire en regardant les traditions uniquement. Dans les cas étudiés, les anciens monopoles se sont tournés vers la libéralisation au cours du temps et ont parfois même convaincu leurs gouvernements de soutenir cet objectif (Fairbrass, 2002; 2003).

4.1.3. *Les régimes internationaux*

Pour ce qui est des régimes internationaux, notre hypothèse suggère que les régimes segmentés empêchent un lobbying en faveur de la libéralisation. En effet, pour la comparaison de nos deux cas, le régime international semble pertinent, surtout en ce qui concerne le transport aérien. Presque toutes les compagnies citent les contraintes de l'architecture internationale comme une raison de l'exclusion du transport aérien du GATS et affirment que le système actuel est mieux adapté pour régir le commerce en aviation que le principe de NPF de l'OMC.

Mais comment le régime international créé-t-il ces positions politiques? Comme avec les traditions réglementaires, l'hypothèse est sous-déterminée. La discussion s'est concentrée sur le rôle des élites et des activités transnationales, mais la discussion empirique met en évidence encore un autre élément du régime international qui semble encore plus pertinent : l'importance de la réciprocité stricte. Les compagnies aériennes s'opposent à une libéralisation par le GATS et se méfient même d'une zone d'aviation transatlantique, puisqu'une telle libéralisation ne peut pas garantir la réciprocité stricte que maintiennent les accords bilatéraux.

Malgré des organisations similaires qui régissent les deux secteurs au niveau international (UIT et l'OACI), il y a donc une différence fondamentale entre les télécommunications et le transport aérien : le rôle économique des gouvernements. En effet, les accords bilatéraux en transport aérien sont négociés et signés par les gouvernements pour le compte des leurs compagnies, alors que les accords bilatéraux en télécommunications sont des accords entre entreprises. En dotant les gouvernements nationaux de l'autorité sur les conditions économiques du secteur, le régime en transport aérien segmente le marché

international en unités nationales. C'est dans la défense des places dans ces marchés que la réciprocité devient si importante.

A l'intérieur de chaque marché national, les fréquences vers certains autres pays sont des ressources rares. Comme une compagnie ne peut pas simplement s'installer dans un autre pays pour mieux gérer ces ressources, la maxime du secteur devient « *hard rights for hard rights only* ».

Une prise en compte de la nature du régime international est donc essentielle pour une compréhension des positions politiques des entreprises. En revanche, le régime international ne peut pas indiquer pourquoi il y a des différences dans la mobilisation des entreprises au sein d'un même secteur. Nous avons vu que ces différences existaient à la fois entre les pays et à l'intérieur d'un secteur. L'effet d'un régime international semble alors être comparable à l'effet des traditions réglementaires : il pèse sur la position politique initiale et définit le cadre général de la mobilisation, mais il ne peut pas expliquer la variation au sein d'un secteur ou une réorientation de la mobilisation politique des entreprises.

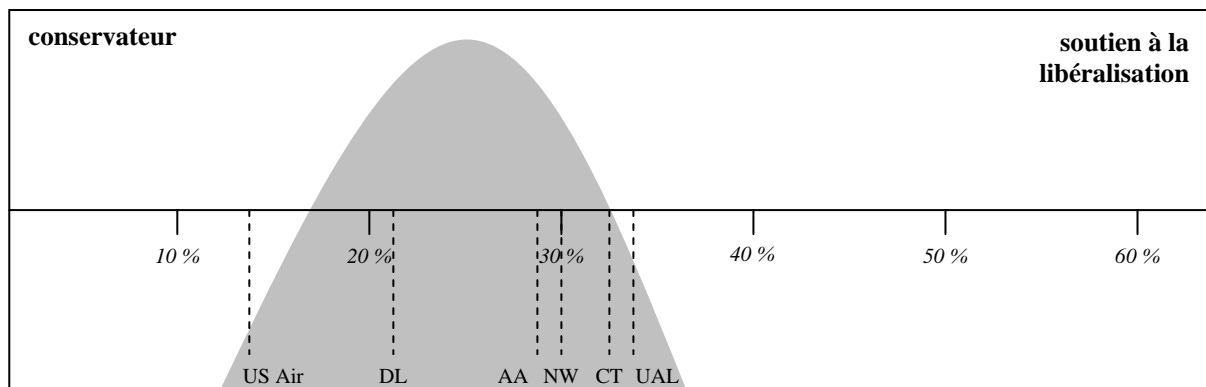
4.1.4. *Le processus politique*

Alors que les incitations économiques et les traditions réglementaires aident à analyser les différences entre les entreprises du même secteur, un examen du processus politique permet d'expliquer les différences entre pays. En se penchant sur l'effet du système à plusieurs niveaux, notre hypothèse suggère que les entreprises qui participent au processus européen sont encouragées à se positionner en faveur de la libéralisation alors que le processus américain peut accueillir des positions plus diverses.

Dans les deux secteurs étudiés, nous observons en effet que les entreprises européennes soutiennent la libéralisation alors que les américaines la soutiennent uniquement en télécommunications, mais pas vraiment en transport aérien. Cependant, cette divergence

peut simplement refléter des intérêts matériels différents. Pour clarifier notre argument, il convient donc de comparer l'hypothèse politique directement avec l'hypothèse économique. Pour ce faire, nous comparerons les positions politiques qu'une entreprise devrait avoir (relativement à ses pairs) selon les données économiques avec la position collective que nous avons pu observer dans notre recherche empirique. Pour visualiser les positions déduites économiquement, nous nous baserons sur le degré d'internationalisation présenté dans les tableaux 5 et 6. Le spectre des positions politiques allant de « conservateur » à « soutien pour la libéralisation » est donc présumé correspondre à de faibles ou forts degrés d'internationalisation. La position observée empiriquement est représentée par la zone grise, ce qui permet de comparer les positions « déduites » avec la position collective observée.

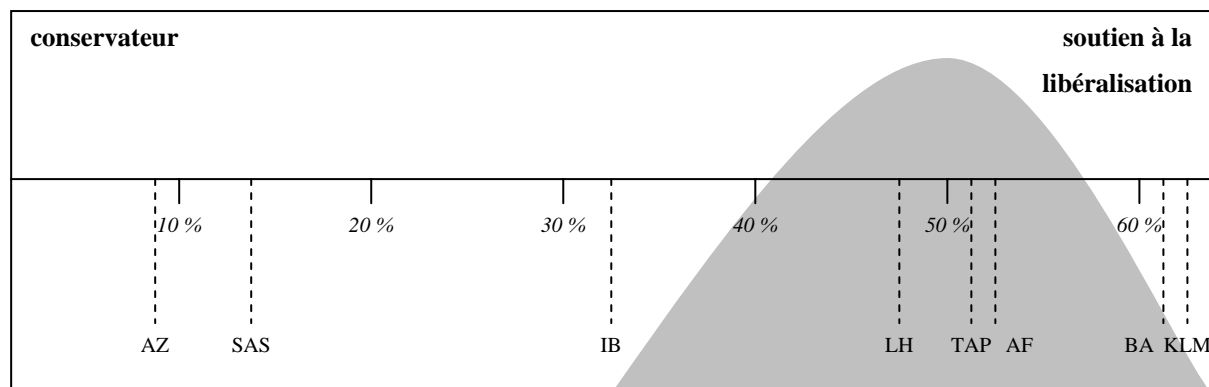
Graphique 3: Préférences en matière de libéralisation du commerce – compagnies aériennes américaines



Dans le cas des compagnies aériennes américaines, la position collective observée correspond très bien aux préférences déduites. Elle représente en effet ce qui pourrait être la position cumulative ou agrégée des préférences individuelles calculées. La zone grise est en forme de « bosse » pour signaler que sa base couvre les positions individuelles des compagnies alors que la partie qui est communiquée est plus agrégée et se trouve au milieu : la position collective est moins conservatrice que ce qu'on pourrait attendre d'une compagnie comme US Air, mais aussi moins expansionniste que ce qu'on pourrait attendre de United

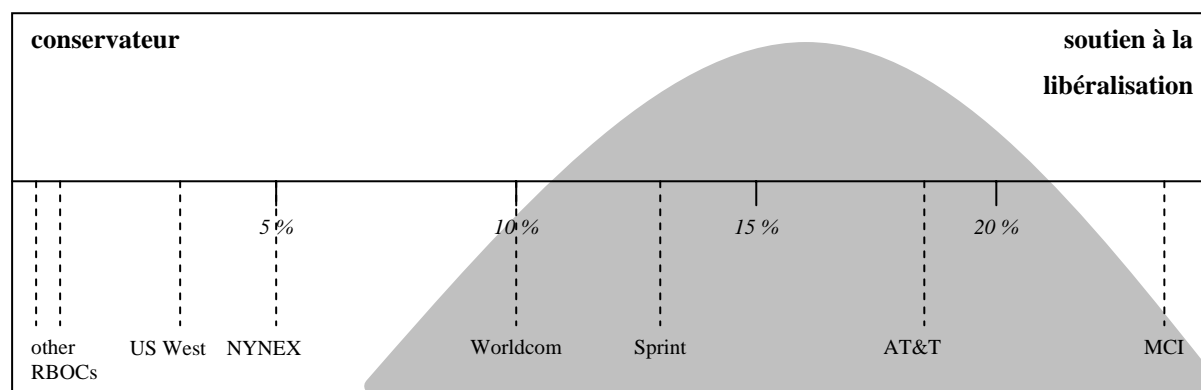
Airlines, dont plus de 34% des revenus opérationnels proviennent d'opérations internationales.

Graphique 4: Préférences en matière de libéralisation de commerce – compagnies aériennes européennes



Quant aux compagnies européennes, la position dominante ne reflète pas l'ensemble des préférences déduites, qui sont d'ailleurs beaucoup moins homogènes que celles des compagnies américaines. Pourtant la position collective reflète la médiane des positions et couvre les préférences individuelles des compagnies européennes les plus puissantes : British Airways, Air France et Lufthansa.

Graphique 5: Préférences en matière de libéralisation de commerce – télécommunications américaines*

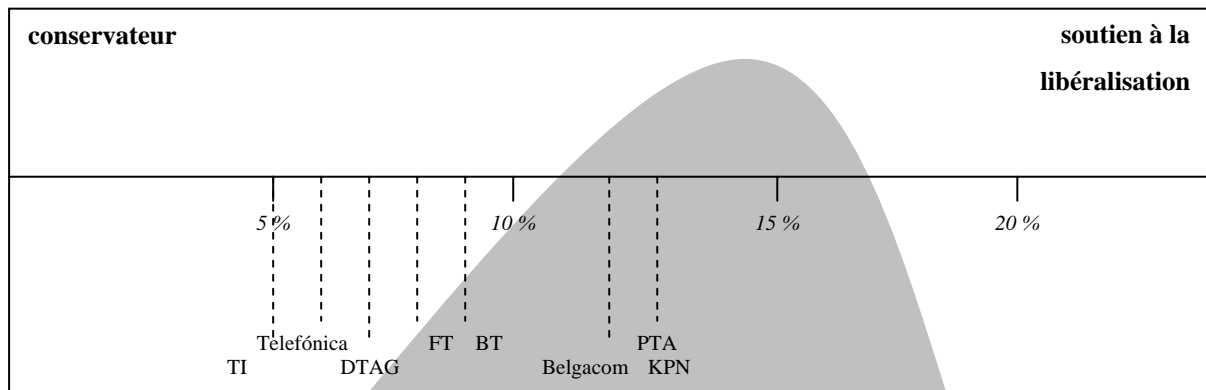


La même tendance vers la droite peut être observée pour les entreprises de télécommunications aux Etats-Unis. La position collective couvre bien les préférences

* Le positionnement des entreprises de télécommunication se base sur les pourcentages présentés dans le tableau, mais les ajuste légèrement vers le haut pour prendre en compte le poids des engagements étrangers fait par des investissement ou des fusions.

déduites des entreprises compétitives, mais ne correspond pas à celles des opérateurs qui devraient être plus conservatrices (selon leurs préférences déduites) que ce que l'on observe empiriquement.

Graphique 6: Préférences en matière de libéralisation de commerce – télécommunications européennes*



Cependant, la différence la plus frappante entre les préférences déduites et la position collective se trouve dans le cas des entreprises de télécommunications en Europe. Malgré le fait que les préférences déduites sont assez homogènes et concentrées comme dans le cas de l'aviation américaine, la position collective ne les reflète pas toutes et va visiblement au-delà des préférences présumées des opérateurs les plus influents. Dans le graphique ci-dessus, la zone grise est légèrement faussée pour signaler que la position devrait couvrir au moins quelques positions individuelles à sa base, mais qu'elle est orientée beaucoup plus vers la libéralisation ce que l'on devrait attendre.

L'observation de ces quatre cas nous permet de faire plusieurs observations. Premièrement, dans le cas du transport aérien aux Etats-Unis, la position politique correspond aux préférences déduites des entreprises qui sont homogènes. Deuxièmement, dans les cas où les préférences individuelles sont étalées, la position collective couvre uniquement les préférences de certaines entreprises, davantage celles des entreprises les plus influentes, aux Etats-Unis comme en Europe. A première vue, ce phénomène pourrait être le résultat d'une lutte où les plus puissantes ont pu établir leurs préférences comme positions collectives.

Après tout, dans la conception pluraliste de la représentation des intérêts, des groupes sont censés être dans une compétition politique dans laquelle les plus forts s'imposent (Stigler, 1972; Becker, 1983; Frey, 1984). Or, notre étude de cas démontre que nous ne sommes pas face à un « échec » des autres entreprises. En fait, certaines entreprises qui ne semblent pas être couvertes par la position collective ont aussi fait du lobbying en faveur de la libéralisation et non pas contre la position dominante. Seules les entreprises placées très loin de la zone grise, comme Alitalia ou certains RBOCs ont choisi de rester passives. Troisièmement, dans le cas des opérateurs européens, la position collective observée empiriquement ne correspond ni à l'ensemble des préférences, ni même aux préférences des entreprises dominantes, malgré le fait que le positionnement individuel est concentré et donc homogène comme dans le cas du transport aérien aux Etats-Unis. La position collective ne peut donc pas être une imposition du plus fort. De plus, les positions individuelles qui devraient être assez conservatrices ne le sont pas selon notre étude empirique : les opérateurs européens comme Deutsche Telekom, France Télécom et British Telecom étaient en fait favorables aux négociations à l'OMC. Ce désaccord indique que les préférences déduites ne correspondent pas aux vraies préférences individuelles.¹²⁰ En fait, le calcul numérique du degré d'internationalisation néglige deux facteurs qui sont très pertinents pour les positions politiques des entreprises : a) les croyances dans l'avenir et b) les contraintes qui pèsent sur la représentation des intérêts dans les systèmes politiques dans lesquels opèrent les acteurs privés.

Les croyances dans l'avenir sont très importantes dans le cas des télécommunications.

Dans les années 1990, les taux de croissance de cette industrie étaient exceptionnels et tous les analystes conseillaient d'investir fortement et de miser sur l'expansion. Les entreprises

¹²⁰ Une contre hypothèse serait que les entreprises ne sont pas honnêtes quand elles font du lobbying en faveur de protectionnisme. Pourtant, un tel manque de sincérité dans leurs interactions avec les décideurs politiques aurait des conséquences sur le cadre institutionnel mis en place : les entreprises soutiendraient donc une chose qui seraient en définitive contre leurs intérêts. Un comportement malhonnête serait donc irrationnel, ce qui nous amène à ne pas prendre en compte cette hypothèse.

souhaitaient expérimenter et avaient confiance dans leur avenir. Ainsi, les positions politiques des entreprises en Europe comme aux Etats-Unis ne reflètent pas uniquement leurs situations économiques, mais aussi leur confiance dans les développements futurs et surtout leur envie de s'établir comme leader dans des marchés en mutation. Les préférences déduites relativement conservatrices d'entreprises comme NYNEX, Telefónica, Deutsche Telekom, France Télécom ou British Telecom sont alors beaucoup plus à gauche que les préférences réelles de ces entreprises ne l'étaient à l'époque.

Deuxièmement, les graphiques ne révèlent pas les préférences des acteurs politiques avec lesquels les entreprises travaillent et qu'elles doivent prendre en compte pour faire du lobbying efficace. Dans les cas étudiés, la Commission européenne était en faveur de la libéralisation multilatérale des télécoms et la libéralisation transatlantique du transport aérien puisque ces projets avançaient l'intégration des marchés européens (voir aussi Young, 2002). Après une période de contestation des compétences, même la plupart des Etats membres de l'UE étaient assez favorables à ces projets. Aux Etats-Unis, le Département USTR et à un moindre degré le Département de l'Etat et le Département du Commerce sont généralement en faveur de la libéralisation de commerce, puisque leurs rôles institutionnels sont la négociation d'accords de commerce et l'avancement des relations commerciales pour le bénéfice des consommateurs. Le Congrès, en revanche, fonctionne moins selon une logique de bien collectif, mais se préoccupe plutôt des intérêts spécialisés qui viennent des circonscriptions des représentants ou des sénateurs (Lohmann et O'Halloran, 1994; O'Halloran, 1994). Le haut de la zone grise des graphiques s'oriente selon ces positions politiques : la position collective reflète donc un compromis entre les « préférences » initiales et les positions politiques des institutions que les entreprises veulent influencer.

Les interactions entre les entreprises et leurs gouvernements sont essentielles pour comprendre l'orientation finale de la position politique d'une industrie. Afin de faire du lobbying efficacement, une entreprise doit ajuster le contenu de ces demandes aux préférences latentes ou explicites de son partenaire gouvernemental pour qu'il y ait une communication stable à long terme. Certes, les gouvernements font la même chose, mais l'ajustement des positions politiques des partis en fonction de leur électorat ou des coalitions diverses de groupes sociaux ou économiques fut largement étudié dans la littérature des politiques publiques.¹²¹ Nous soulignons ici simplement que les acteurs économiques agissent de la même façon.

Ce phénomène d'ajustement des acteurs économiques se produit probablement aux Etats-Unis comme en Europe, mais il est vrai que les positions politiques des compagnies américaines changent très peu et qu'elles semblent donc représenter leurs intérêts économiques « purs ». Or, ce manque d'ajustement n'est possible que parce que la position gouvernementale correspond déjà à celles des compagnies. Alors que le gouvernement américain fut très entreprenant dans la libéralisation d'autres secteurs au profit des consommateurs, il a toute une série de raisons de rester conservateur sur la question du transport aérien international : son pouvoir unilatéral, des préoccupations de sécurité surtout après le 11 septembre et du protectionnisme classique. En télécommunications, par contre, plusieurs éléments ont amené le gouvernement américain à favoriser une libéralisation multilatérale plutôt que le statu quo. Premièrement, les Etats-Unis furent le moteur d'un accord général des services et étaient sous la pression d'ouvrir des secteurs individuels afin de rester crédibles. De plus, le coût élevé du système de taux comptable en télécommunications

¹²¹ Pour citer un des exemples les plus connus, le travail d'Anthony Downs a lancé toute une littérature sur les alignements politiques des parties. A. Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

internationales et la pression des entreprises utilisatrices ont souligné le besoin d'une réforme. La position du gouvernement était donc compatible avec les préférences « déduites » des entreprises compétitives comme AT&T. Or, nous pouvons observer aussi un ajustement remarquable de la part de certains opérateurs locaux qui épousent également l'idée de la libéralisation afin de pouvoir participer au processus en marche, alors qu'il y a peu de correspondance entre ce projet et leurs préférences déduites.

En Europe, le comportement des compagnies européennes fut comparable, mais quelque peu plus complexe. Selon leur degré d'internationalisation, les préférences des compagnies européennes étaient moins conservatrices que celles de leurs gouvernements nationaux. Pourtant au lieu de s'ajuster vers le bas, les compagnies se sont tournées vers la Commission européenne qui avait une forte préférence pour plus de libéralisation. Au cours de cette coopération, il semble que les compagnies européennes soient devenues encore plus favorables à la libéralisation que ce qu'elles étaient au début. Mais l'ajustement le plus surprenant s'est produit dans le secteur des télécommunications européennes. Les opérateurs européens n'ont pas uniquement « orienté » leurs positions collectives, ils ont même adopté une position qui ne correspondait plus aux préférences que l'on pourrait déduire de leurs degrés d'internationalisation.

Pour résumer, une connaissance du processus politique ne permet pas de connaître les intérêts matériels de base des entreprises, mais il nous aide à évaluer comment les entreprises vont interpréter et traduire leurs intérêts matériels.¹²² Cette interprétation se fait en fonction des contraintes et opportunités du processus politique. Si une interprétation expansionniste des bases matérielles a l'avantage de permettre une participation politique, les entreprises seront plus propices à l'adopter surtout si d'autres facteurs, comme les croyances

¹²² La situation est comparable au fameux verre d'eau : avec la même quantité, on peut se demander si le verre est à moitié plein ou à moitié vide.

économiques disponibles ou des projections de conjonctures, la soutiennent également. Nous n'avancions donc pas que le processus politique détermine les préférences des entreprises, mais qu'il peut fournir une incitation supplémentaire à favoriser une certaine interprétation de ses intérêts plutôt qu'une autre.

4.1.5. Résumé de la contribution des quatre éléments

L'évaluation des hypothèses souligne que chacun des éléments est pertinent pour une compréhension des préférences des entreprises en matière de commerce international, mais aucun ne suffit à lui seul pour expliquer l'évolution des préférences au cours du temps. Les traditions réglementaires et le régime international définissent les enjeux et le cadre des interactions entre entreprises et gouvernements : les traditions réglementaires sont la base initiale des coalitions politiques au sein d'un pays et déterminent le spectre d'alternatives politiques, alors que le régime international impose « le jeu » des négociations, c'est-à-dire la forme de concurrence envisageable dans une libéralisation. Les positions initiales des entreprises correspondent souvent à ces deux variables, d'autant plus quand les développements futurs sont incertains.

Une fois qu'une négociation est en cours, les entreprises s'orientent selon leurs intérêts matériels immédiats, qui peuvent être approximés par la taille de leurs exportations ou leur internationalisation. Toutefois, c'est le processus politique qui indique si un tel lobbying est faisable ou pas. De la faisabilité dépend l'orientation fondamentale du lobbying – en faveur du protectionnisme ou de la libéralisation – même si les différences entre les entreprises d'un secteur se structurent en fonction de leurs intérêts matériels. En particulier, le processus politique dans l'UE en matière de commerce international est contraint par la recherche de consensus, ce qui encourage le lobbying pour la libéralisation plutôt qu'un lobbying protectionniste sur des bases nationales.

4.2. Un retour aux cas d'étude

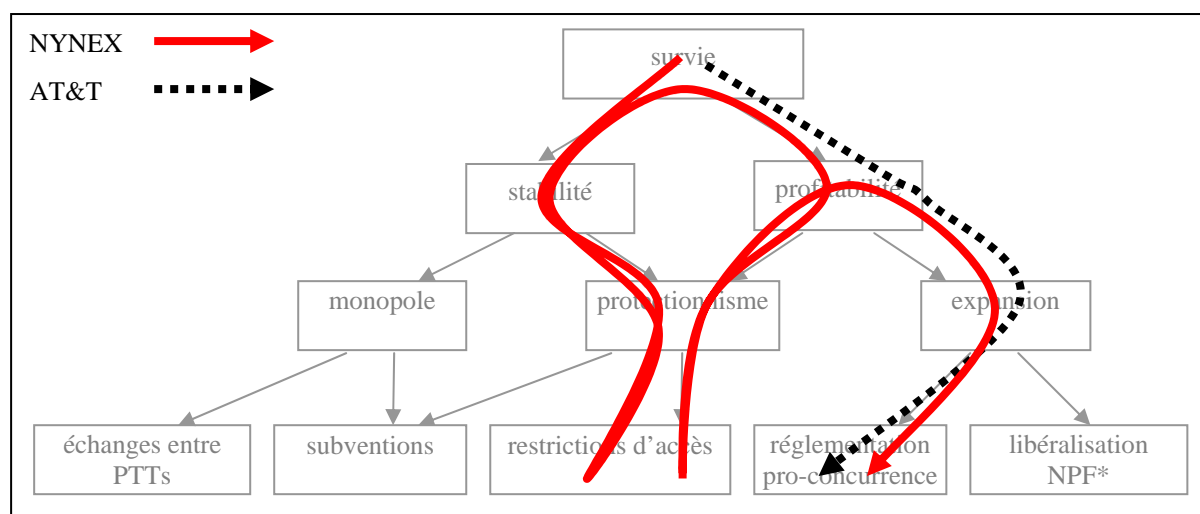
Au cours de leurs interactions politiques, les entreprises ajustent leurs préférences afin de prendre en compte de nouveaux cadres cognitifs ou de nouvelles informations sur leur environnement stratégique. En employant les cartes de traduction d'intérêts développées dans le chapitre théorique, il devient possible de considérer ces ajustements plus systématiquement et de tracer l'évolution des préférences en étudiant le changement dans les positions politiques des acteurs. Nous allons montrer qu'un changement dans les revendications politiques correspond à un ajustement des objectifs stratégiques ou même à une préférence plus fondamentale liée à l'identité des entreprises.

4.2.1. *Les entreprises de télécommunications*

L'évolution des préférences de commerce extérieur des entreprises américaines de télécommunications est différente pour les entreprises compétitives, telle que AT&T ou MCI, et les opérateurs de réseaux qui détenaient les monopoles locaux depuis 1984. Au niveau de son identité, une entreprise a un concept de survie très différent si elle est un prestataire public de service universel ou une entreprise compétitive. Pour ces dernières, la survie se traduit nécessairement par un besoin d'être profitables. De plus le choix entre la protection de leurs marchés et l'expansion ne se posait pas, puisque leurs marchés étaient déjà ouverts à la concurrence. Inversement, le protectionnisme est pertinent pour les opérateurs locaux, qui détiennent leurs monopoles jusqu'au milieu des années 1990. Or, l'élaboration du TA96 a incité une transformation profonde pour les RBOCs : en 1996, ils ont obtenu l'accès aux marchés de longue distance et se sont trouvés en contrepartie dans l'obligation d'accepter de la concurrence sur leurs marchés locaux, ce qui les transforma en joueurs compétitifs soucieux de leur profitabilité. La vague de fusions entre ces opérateurs et d'autres entreprises

en témoigne. Bien que ce changement n'ait pas d'effet immédiat pour les positions politiques à l'égard du commerce extérieur, il était nécessaire pour préparer l'ajustement aux innovations d'une entreprise comme NYNEX, qui par la suite misa sur ses investissements à l'étranger pour devenir un acteur compétitif et mondial. Cette stratégie implique un changement d'encadrement de la stratégie de l'entreprise du protectionnisme à l'expansion, ce qui amena NYNEX à adopter des préférences politiques en faveur d'une libéralisation avec une réglementation pro-concurrentielle. Le graphique ci-dessous trace cette évolution. Il est possible de suggérer que les autres opérateurs américains n'ont pas suivi NYNEX jusqu'à la dernière boucle, mais qu'ils continuent à demander du protectionnisme, ou qu'ils s'abstiennent au moins de soutenir activement la libéralisation.

Graphique 7: L'évolution des préférences des entreprises de télécommunication américaines

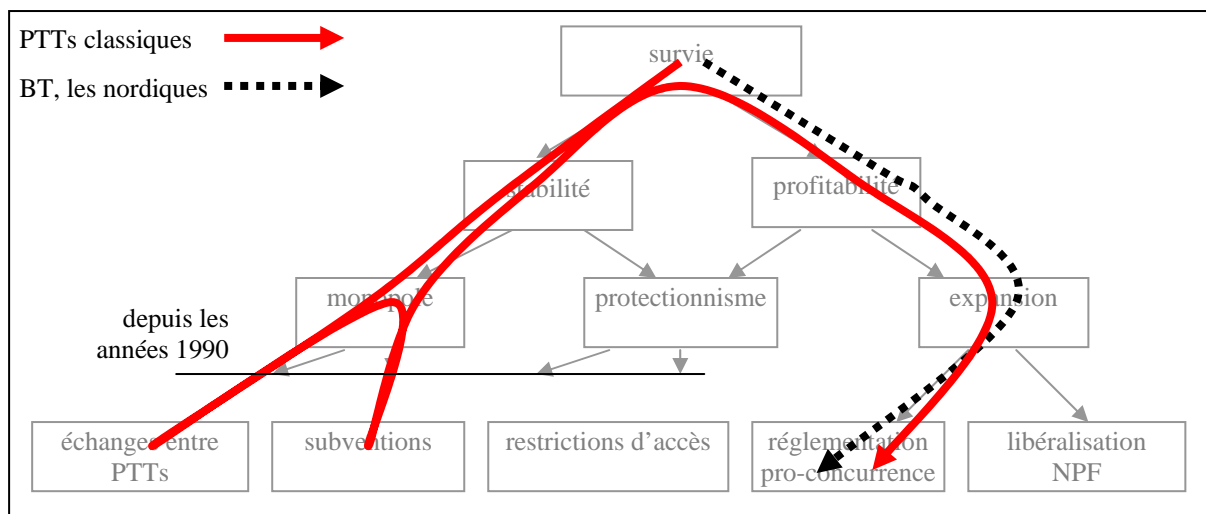


L'histoire des opérateurs européens est comparable à celle des RBOCs, mais reste néanmoins distincte. Contrairement aux opérateurs américains, les administrations des poste et télécommunication (PTT) en Europe maintenaient des activités internationales tout en bénéficiant de monopoles sur les réseaux de télécommunications de leurs pays. Certes, ces

* La « libéralisation NPF » est un cas imaginatif de libéralisation sans réglementation pro-concurrentielle, comme nous observons dans le commerce des biens sous le principe de nation la plus favorisée.

activités étaient effectués par l'unité administrative et non pas par des « lobbyistes », mais il existait quand même une position politique par rapport aux échanges internationaux : l'échange entre opérateurs nationaux régis par l'UIT (Drake, 2000). Cette coopération « inter-opérateurs » était complémentaire à la définition nationale du contrôle et des marchés en télécommunication.

Graphique 8: L'évolution des préférences des entreprises de télécommunication européennes

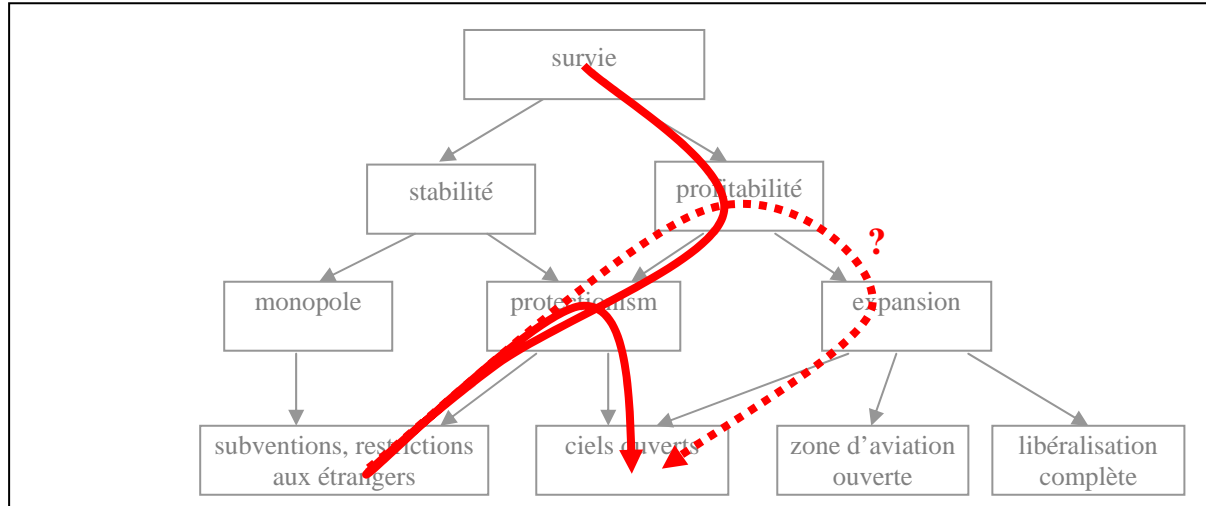


Or, la libéralisation européenne a entièrement supprimé la délimitation nationale des marchés de télécommunications et empêcha donc toute forme de protectionnisme ou d'avantages nationaux, telles que des subventions. Contrairement aux opérateurs américains, les européens ne pouvaient pas insister sur des mesures protectionnistes. Face à la Commission européenne en charge de la libéralisation des réseaux et de la politique de concurrence, les opérateurs en Europe ont du s'inventer en tant que joueurs soucieux de leur profitabilité et adopter une stratégie expansionniste. Ce changement était un défi particulier pour les PTT classiques, alors que les opérateurs nordiques ou de la Grande-Bretagne avaient déjà du se redéfinir en tant que joueur compétitif puisque la dérégulation dans ces pays précédait l'intégration européenne des services de télécommunications et les négociations au sein de l'OMC.

4.2.2. Les compagnies aériennes

L'évolution des préférences des compagnies américaines est difficile à identifier, puisque leurs positions politiques ont peu changé ou qu'elles furent relativement passives. Il n'est donc pas facile d'évaluer la différence entre leurs préférences politiques et leur discours. Ce qui peut être affirmé, c'est que les compagnies américaines sont des entreprises compétitives depuis les années 1980 et qu'elles doivent donc se préoccuper de leur rentabilité. Pourtant la concurrence prévalait exclusivement entre compagnies américaines et ces compagnies étaient très explicitement en faveur d'une protection du marché domestique contre de nouveaux entrants étrangers. Comme toutes les compagnies aériennes du monde, elles ont insisté sur le besoin de restreindre les droits de propriété et le cabotage – des éléments essentiels du système bilatéral.

Graphique 9: L'évolution des préférences des compagnies américaines



Il est difficile de cerner avec précision ce qui s'est passé quand le gouvernement américain a présenté sa politique de ciels ouverts et probablement l'histoire n'est pas la même pour toutes les compagnies américaines. Tandis que les accords bilatéraux traditionnels sont réciproques, les accords ciels ouverts abandonnent le concept de réciprocité stricte, bien qu'ils maintiennent encore quelques restrictions. Après une hésitation initiale, les compagnies

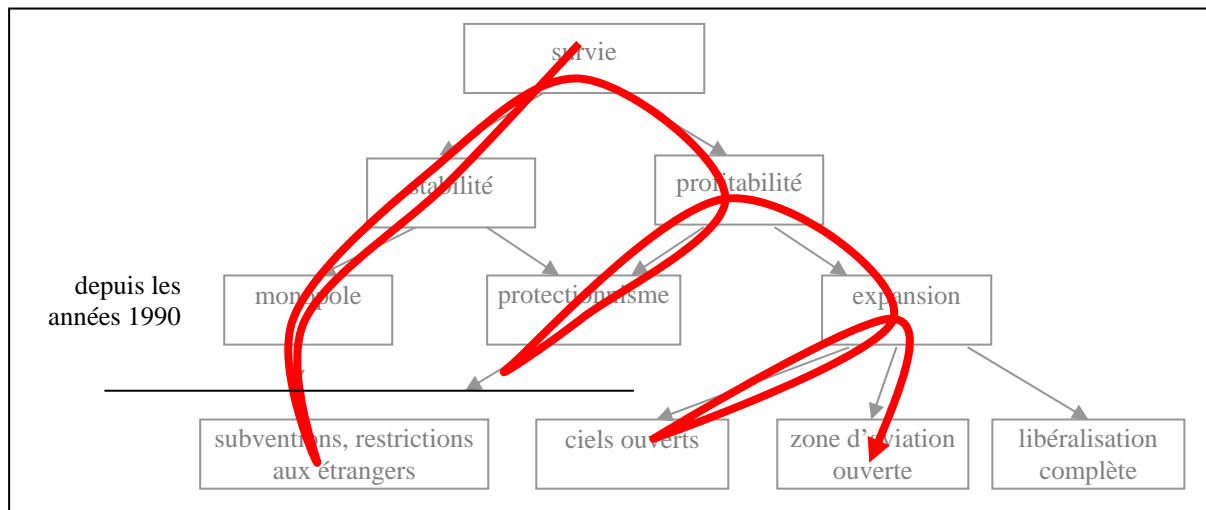
américaines ont finalement accepté le nouveau cadre politique, et même avec enthousiasme quand les bénéfices concrets sont devenus apparents. Pour certaines compagnies, ce tournant était probablement dû à la détermination du gouvernement de mettre en place cette politique qui était avantageuse pour les consommateurs et le commerce en général. Pour d'autres en revanche, on peut spéculer qu'il s'agit d'un ajustement de leurs objectifs stratégiques vers plus d'expansion par des alliances. Comme les ciels ouverts permettent l'expansion tout en maintenant un certain degré de protection du marché national, nous ne pouvons pas trancher dans cette analyse avec certitude.

Quant aux compagnies européennes, il est instructif de commencer avec la période où elles étaient encore des compagnies nationales, souvent des monopoles publics. Comme dans le cas des télécoms, les frontières des marchés nationaux furent éliminées par l'intégration européenne, plus précisément en 1997. Dans le même temps, d'autres mesures de protection comme les subventions n'étaient plus possibles, ou au moins sous contraintes très fortes. Les compagnies européennes ont donc dû se redéfinir en tant que joueurs compétitifs au sein du marché européen et sur la scène internationale. Ceci ne fut pas toujours acquis, tant certaines compagnies étaient encore très peu rentables au début des années 1990. Une première étape fut le soutien à la politique des ciels ouverts qui leur permit de former des alliances fortement profitables. Pourtant, sans pouvoir de négociation comparable aux Etats-Unis, les pays membres de l'UE n'ont pas pu parvenir à des accords qui protégeaient suffisamment les marchés domestiques, en tous cas moins qu'aux Etats-Unis. Insatisfaites de ces solutions, les compagnies européennes se sont alors mises à élaborer un nouveau cadre réglementaire en le proposant à la Commission européenne.

Le projet ambitieux de la libéralisation transatlantique avait de l'intérêt pour ces compagnies pour plusieurs raisons, en dépit du fait qu'il était diamétralement opposé au

lobbying pour des subventions individuelles du début des années 1990. D'un côté, elles avaient peu de chose à perdre, à l'exception des compagnies britanniques qui maintenaient encore un contrôle privilégié de Heathrow : British Airways et Virgin Atlantic. Mais même ces deux compagnies soutinrent la zone d'aviation ouverte avec enthousiasme. Ce soutien vint des contraintes qui pesaient sur les choix politiques des compagnies. Comme l'ont démontré les exemples de Sabena et de Swissair, une ancienne compagnie nationale pouvait simplement faire faillite et disparaître. L'urgence d'être profitable, en revanche, imposait une stratégie d'expansion agressive, vu que les bases nationales des compagnies étaient complètement ouvertes à la concurrence par l'intégration européenne.

Graphique 10: L'évolution des préférences des compagnies européennes



L'environnement stratégique des compagnies européennes a été transformé par la politique aérienne des Etats Unis et répondre efficacement à ce défi impliquait l'abandon des relations privilégiées qu'elles maintenaient avec leurs gouvernements afin de pouvoir travailler avec la Commission européenne. Comme dans le cas des télécommunications, d'anciens champions nationaux ont du ajuster leurs préférences pour prendre en compte le fait que le lobbying pour des mesures protectionnistes n'était plus politiquement faisable.

4.2.3. Résumé

Concernant les quatre variables évaluées plus haut, l'examen des cas empiriques clarifie à quelle étape et à quel moment chacune d'entre elles devient importante. Le régime international et les traditions réglementaires affectent l'identité des entreprises dans les marchés de services. Le cadre réglementaire au niveau domestique a un impact plus immédiat sur la constitution des entreprises en tant que joueurs compétitifs ou prestataires de service public, alors que le régime international peut renforcer un régime non compétitif au niveau global, même quand les marchés domestiques sont libéralisés. Ces deux limitations aux jeux stratégiques envisageables – la forme de concurrence possible – influent également sur les cadres cognitifs et l'ensemble des idées qui suggèrent par quels moyens les acteurs peuvent parvenir à leurs buts. Les conditions économiques et la structure du processus politique, par contre, structurent l'environnement stratégique. Enfin, les quatre éléments semblent affecter les cadres cognitifs et normatifs, mais il est difficile d'évaluer leurs effets par les études empiriques que nous avons choisies. Déterminer les différents effets de ces éléments sur le changement des idées demeure alors un des grands défis de la recherche sur les idées en politique.

En référence aux étapes de traduction des intérêts, le tableau suivant résume les sources de variations observées.

Tableau 7: Correspondance entre variables et étape dans la traduction des intérêts

<i>Étape dans la traduction des intérêts</i>	<i>Variations à cause de...</i>
Identité	Régime international
	Traditions réglementaires au niveau domestique
Idées causales et normatives	Régime international
	Traditions réglementaires au niveau domestique
	Processus politique
Environnement stratégique	Incitations économiques
	Processus politique
	Incitations économiques

Enfin, nous avons essayé de démontrer que les trois étapes de traduction sont liées et ne devraient pas être déconnectées en séparant l'analyse en une série de jeux stratégiques. Comme l'examen du lobbying européen l'a souligné, si aucune de ses préférences n'est réalisable politiquement, une entreprise peut réajuster ses objectifs stratégiques – dans le cas des entreprises européennes de la protection à l'expansion – afin d'adopter une nouvelle position politique. Le présupposé que la préférence d'une entreprise pour la protection de son marché est fixe ne permet pas d'aborder la compréhension du changement des revendications des lobbyistes. Comme les solutions de protectionnisme étaient entièrement empêchées par la politique européenne, les entreprises eurent le choix entre une situation où elle maintenaient leurs demandes de protection et acceptaient de devenir des acteurs politiques non pertinents ou une situation où elles acceptaient un changement en se construisant de nouveaux objectifs politiques. Ce faisant, les entreprises européennes ont pu établir une coopération réussie avec la Commission européenne qui leur permet d'influencer plus efficacement les modalités d'une politique que dans le cadre d'une stratégie de résistance passive.

5. CONCLUSION

En définitive, l'analyse des préférences des acteurs économiques cherche à contribuer indirectement à la question de la place des acteurs privés dans le domaine politique, dans notre cas d'étude dans la politique de la mondialisation plus particulièrement. Avant de traiter de cette interrogation, nous résumerons les résultats principaux de cette recherche. En nous référant au présupposé que les entreprises sont à l'origine des transformations économiques au niveau mondial, nous soulignerons ensuite que les actions des lobbyistes sont fortement dépendantes de la volonté des gouvernements de les prendre en compte. Il nous semble donc précocement d'annoncer la fin du politique dans la construction de l'économie mondiale.

5.1. L'argumentation en résumé

La comparaison du lobbying en matière de commerce extérieur aux Etats-Unis et dans l'UE révèle des similarités dans le comportement des entreprises des deux secteurs, mais elle met aussi en évidence des différences de fonds. Une première concerne la forme du lobbying, une deuxième les modes de conseil qui peuvent être communiqués et une troisième le contenu du lobbying en matière de commerce extérieur. Un résumé de ces trois différences nous aidera à clarifier l'ambition théorique de l'analyse.

5.1.1. *La forme, les modalités, le contenu et la substance du lobbying*

Quant à la forme du lobbying, il est frappant que les entreprises européennes délèguent beaucoup plus de travail et d'autonomie à leurs associations. Certes, le lobbying individuel effectué directement par un représentant de l'entreprise a pris de l'importance en Europe –

avec des bureaux de plus de 350 entreprises à Bruxelles – et plusieurs auteurs ont écrit sur une transposition éventuelle d'un style américain de lobbying vers l'UE (Coen, 1999; Thomas, 2002). Pourtant, dans le contexte de la politique de commerce, le suivi des négociations au cours du temps était entre les mains d'ETNO et d'AEA en Europe, alors que les entreprises américaines sont rentrées individuellement en contact avec leurs représentants gouvernementaux, même si elles ont amené des associations à soutenir par la suite les mêmes enjeux. Il est difficile de dire sur la base de cette étude, si cette tendance au « lobbying associatif » a ses racines dans des formes différentes de cultures politiques ou dans les relations entre l'Etat et la société en Europe et aux Etats-Unis. Pourtant, il semble que le processus à plusieurs niveaux renforce le rôle des associations, puisque les entreprises nationales n'ont pas suffisamment de ressources pour agir simultanément sur tous les niveaux politiques et sur un nombre important d'enjeux. Elles choisissent donc de déléguer le travail de surveillance politique et de représentation continue aux associations européennes, à plus forte raison lorsqu'un enjeu est uniquement en phase d'émergence.

En ce qui concerne les modes de conseil, la structure d'opportunité politique de l'UE encourage la formulation des revendications politiques des acteurs en terme de principes politiques généraux. Bien que l'expertise demandée dans des négociations de commerce soit toujours également technique, le lobbying qui est explicitement destiné aux politiques publiques en Europe concerne les grands cadres d'une nouvelle solution politique, alors que le lobbying américain peut-être plus ouvertement distributif. L'exemple le plus clair de l'orientation européenne vers des principes est le lobbying de l'AEA qui a même posé les bases d'une nouvelle architecture transatlantique en transport aérien. L'étude des télécommunications confirme également cette différence : alors que les entreprises ont travaillé sur le contenu du papier de référence, le statut du satellite et le retrait de l'offre

américaine en 1996, les entreprises européennes se mobilisent seulement en faveur d'un accord et soulignent l'importance d'une masse critique. Le lobbying européen se construit donc autour de l'obligation de parvenir à une « crédibilité européenne » pour être efficace, ce qui institue la primauté de la recherche de solution sur le marchandage au niveau associatif.

Enfin, cette obligation influe sur le contenu du lobbying en matière de commerce extérieur. Traditionnellement, les grandes entreprises européennes de services travaillaient pour une série de mesures protectionnistes, notamment des subventions ou des restrictions à l'entrée des entreprises étrangères. Or, le protectionnisme basé sur les frontières des Etats-membres risque de renforcer le marchandage distributif entre pays, puisque à titre d'exemple l'aide gouvernementale pour Sabena désavantage KLM. Ceci est devenu de plus en plus évident à la fin les années 1980 et 1990, quand les avantages accordés aux entreprises nationales ont été perçus comme des obstacles au processus d'intégration du marché européen. Ceci était au moins la rhétorique utilisée par l'ancien PDG de BA, Sir Colin Marshall, et elle correspondaient aux grandes lignes de la politique de concurrence de la Commission européenne. Dans les années suivantes, il est devenu clair qu'une « crédibilité européenne » ne serait pas envisageable pour les entreprises qui revendiquent des bénéfices nationaux. Inversement, les associations qui sont parvenues à établir une position européenne ont pu établir des relations de coopération très réussie avec la Commission. Lorsque la Commission a gagné plus de compétences, de nombreuses entreprises semblent avoir préféré la participation à la discussion sur les modalités de libéralisation plutôt que l'impasse et l'impuissance qui auraient pu résulter si elles avaient continué à revendiquer des mesures protectionnistes. Ainsi, la recherche de crédibilité européenne et la structure d'opportunité européenne agissent en tant qu'incitation à faire du lobbying en faveur de la libéralisation plutôt que contre elle. Concrètement, ceci implique que les entreprises ajustent leurs objectifs

stratégiques du protectionnisme à l'expansion. L'étude de l'évolution des préférences politiques dans le chapitre précédent a tenté d'illustrer comment les entreprises ajustent leurs préférences au cours de leurs interactions politiques.

D'une façon plus réduite, cette conclusion suggère que le système politique à plusieurs niveaux encourage le lobbying pour la libéralisation des marchés, alors qu'au Etats-Unis, plus de variété dans les revendications est possible. Toutefois, cette conclusion ne doit pas être comprise comme une croyance optimiste dans les positions non intéressées des entreprises européennes, qui permettent de parvenir à l'idéal de l'économie néo-classique du commerce libre. Le fait qu'une entreprise soutienne le projet politique de l'ouverture des marchés ne veut pas forcément dire qu'elle cède volontairement ses actifs aux concurrents potentiels. L'enjeu ici est la différence entre la forme et la substance du contenu des positions politiques des entreprises européennes. Annoncer leur soutien pour une libéralisation est une étape nécessaire pour participer à l'élaboration des réformes réglementaires. Dans des secteurs complexes, comme le commerce en services, les modalités exactes de la libéralisation sont le résultat d'une délibération politique et de négociations internationales. La participation à ces processus est donc très pertinente pour les entreprises qui cherchent à influencer le *comment* de la libéralisation. C'est donc dans les débats autour de cette question que les positions intéressées des entreprises se manifesteront. Les difficultés actuelles de la négociation transatlantique ou la bataille sur le papier de référence en télécommunication en témoignent. De surcroît, le soutien des entreprises à la libéralisation ne veut pas dire qu'elles ne tenteront pas d'utiliser un grand nombre de tactiques pour s'opposer ou faire traîner en longueur la mise en œuvre de la libéralisation, comme nous pouvons observer dans la politique de réseaux des anciens monopoles de télécommunication.

L'opportunité de défendre ses positions intéressées dans les détails de la libéralisation renforce la volonté d'une entreprise de soutenir le projet général d'une ouverture des marchés. Or, cette possibilité est une caractéristique des secteurs fortement réglementés, comme les services, et existe moins dans des secteurs Ricardiens, c'est-à-dire dans les biens soumis à la compétition parfaite. Notre conclusion est donc moins valable dans des secteurs où une entreprise ne peut pas s'emparer de la réglementation pour assurer ses avantages individuels. Des secteurs où l'enjeu du commerce international est simplement la baisse ou l'augmentation d'un droit de douane seront alors moins caractérisés par des différences transatlantiques dans le contenu du lobbying des entreprises concernées.

5.1.2. Au delà d'une économie politique matérialiste

Malgré ces avertissements, cette conclusion affirme que des éléments tel que le processus politique peuvent amener les entreprises à ajuster le contenu de leurs revendications politiques. A un niveau théorique, l'ajustement des demandes politique est important puisqu'il s'oppose à l'idée que l'on puisse traiter les préférences des acteurs économiques comme données fixes. L'étude du lobbying européen a illustré qu'il est problématique de présupposer que la pression des entreprises, même des grandes entreprises nationales, ira continuellement dans la même direction. De plus, l'évolution des préférences politiques au cours du temps dépend d'une série de facteurs, et non seulement des conditions économiques. Dans les secteurs étudiés, les traditions réglementaires et les régimes internationaux définissent les positions politiques initiales. Une fois qu'un jeu particulier est défini, les entreprises réorientent leur comportement en fonction des opportunités économiques et politiques. Nous avons vu que les différences de lobbying au sein d'un secteur correspondent aux différents indicateurs économiques. En revanche, le choix général de demeurer conservateur ou de soutenir ouvertement la libéralisation, peut être une réponse aux opportunités politiques,

comme l'illustre le cas des télécommunications. En Europe, les entreprises de télécommunications, un groupe assez homogène de prestataires peu internationalisés, ont choisi de soutenir la libéralisation de leurs marchés, alors que les compagnies aériennes aux Etats-Unis, un groupe aussi homogène et peu internationalisé, demeure réservées.

Notre recherche rejoint donc Peter Hall (2004), qui a appelé à faire des études de formation des préférences en tant que processus politique afin d'aller au-delà d'un « néo-matérialisme encore plus réductionniste que celui des analyses Marxistes des années 1960 et 1970 » qui caractérise les études actuelles en économie politique. Des intérêts matériels, qui existent certainement, sont sujets à l'évaluation et l'interprétation par les acteurs qui les partagent, ce qui peut avoir des effets profonds sur le lobbying qui en résulte.

5.2. Lobbying et changement économique

Pour conclure, cette thèse s'insère aussi dans le débat plus large sur les dynamiques de la mondialisation et plus particulièrement le rôle des acteurs privés dans les transformations économiques. Dans le contexte de la mondialisation, un grand nombre d'observateurs se sont intéressés à l'importance de grandes entreprises comme acteurs dans l'ajustement de la politique économique (Harrison, 1994; Hall et Soskice, 2001; Hancké, 2002). Alors qu'il semble précoce d'annoncer que les Etats se retirent des affaires économiques internationales, les entreprises semblent être dans des positions qui leur permettent d'être moteurs des changements politiques. Les mouvements altermondialistes évoquent l'image d'une « *corporate globalization* » (Wallach et Sforza, 1999), Strange (1996; 1988) suggèrent que les entreprises deviennent des acteurs à part entière dans une « diplomatie triangulaire » entre elles-mêmes, les gouvernements étrangers et leurs gouvernements, et dans l'analyse de

l'intégration européenne, Cowles (1994) parle de « supra-gouvernementalisme » pour décrire l'effet du travail politique des entreprises.

Les études de cas de cette recherche peignent un tableau quelque peu plus nuancé. En effet, les compagnies européennes pourront être considérées comme les moteurs du projet de libéralisation transatlantique qui est en train d'être négocié entre les Etats-Unis et l'UE, avant tout puisqu'elles ont élaboré les ébauches du projet. Sans être les auteurs de l'accord de l'OMC sur les télécommunications de base, les entreprises compétitives américaines furent également influentes dans l'élaboration des détails de cet accord. Par contre, dans d'autres cas, les entreprises furent plutôt surprises par les projets de libéralisation de leurs gouvernements. Les compagnies aériennes aux Etats-Unis se sont trouvées face à la politique des ciels ouverts dans les années 1990 avec certaines réserves, surtout au début. Dans la même mesure, les opérateurs de télécommunications européens et américains n'ont appris les détails de la négociation à l'OMC que quand elle était déjà en cours. Bien que les compagnies aériennes américaines et les opérateurs de réseaux aient épousé les projets avec le temps et les soutenaient même avec enthousiasme, il serait erroné de les considérer comme les moteurs du processus. Enfin, dans un dernier cas de figure, les compagnies américaines n'ont jamais perdu leurs réserves à l'égard du projet de libéralisation transatlantique négocié à présent.

De façon intéressante, nous observons du lobbying dans presque tous les cas, mais ceci ne veut pas dire que le lobbying explique la direction de l'élaboration politique, même si les résultats correspondent aux demandes des lobbyistes. L'éventail des formes de lobbying inclut des variations « lobbying de mise sur agenda », « lobbying de détails de l'agenda », « lobbying pour prendre le train en marche », ou encore « lobbying de soutien tiède ». Il est donc incorrect d'annoncer un rôle central joué par les acteurs privés, simplement parce que l'on peut observer la présence du lobbying dans un processus politique.

Les cas présentés ici semblent plutôt indiquer que le succès ou l'échec du lobbying est fortement contingent de la volonté des gouvernements de le prendre en compte. L'exemple du plus grand succès de lobbying dans notre contexte est le GATS lui-même avancé par des entreprises de services financiers aux Etats-Unis (voir Drake et Nicolaïdis, 1992; Sell, 2000; Wesselius, 2001). Pourtant, à cette époque, le gouvernement américain était particulièrement intéressé par ces idées qui correspondaient bien à l'ambition américaine d'initier un nouveau cycle de négociations du GATT. La coopération étroite entre les représentants des entreprises et du gouvernement américain est ainsi la conséquence des buts mutuellement bénéfiques. Les exemples européens confirment cette observation. Le succès du lobbying des compagnies aériennes, par exemple, doit être compris dans le contexte de l'ambition de la Commission d'étendre sa compétence en aviation extérieure.

La conclusion la plus large de cette recherche est donc que le politique demeure central dans la dynamique de la libéralisation du commerce des services. Les enjeux internationaux ne semblent pas diluer l'importance des gouvernements, qu'ils soient nationaux ou de plusieurs niveaux comme dans l'UE.

BIBLIOGRAPHIE

- Air Transport Association (2003), "Airlines in Crisis: The Perfect Economic Storm," Washington D.C.: ATA.
- Albert, M. (1991), *Capitalism contre capitalism*. Paris: Le Seuil.
- Alt, J. E. et Gilligan, M. J. (1994), "The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems, and Domestic Political Institutions," *Journal of Political Philosophy*, vol. 2, no. 2: 165-192.
- Anderson, J. E. et Zanardi, M. (2004), "Political Pressure Deflection," *NBER Working Paper No. w10439*.
- Apeldoorn, B. v. (2000), "The Political Economy of European Integration: Transnational Social Forces in the Making of Europe's Socio-Economic Order," dans *Political Economy and Changing Global Order*, dirigé par Stubbs, R. et Underhill, G. R. D., 235-244. Oxford: Oxford University Press.
- Apeldoorn, B. v. (2002), *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London: Routledge.
- Association of European Airlines (1995), "EU External Aviation Relations," Brussels: Association of European Airlines.
- Association of European Airlines (1999), "Towards a Transatlantic Common Aviation Area," Brussels: Association of European Airlines.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Co-Operation*. New York: Basic Books.
- Baldwin, R. E. (1985), *The Political Economy of U.S. Import Policy*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Balme, R. et Chabanet, D. (2002), "Introduction," dans *L'action collective en Europe*, dirigé par Balme, R., et al. Paris: Presses de Sciences Po.
- Balme, R., Chabanet, D. et Wright, V., dir. (2002), *L'action collective en Europe*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bartolini, S. (2000), *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980: The Class Cleavage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauer, R. A., Pool, I. D. S. et Dexter, L. A. (1972 (1963)), *American Business & Public Policy - the Politics of Foreign Trade*. Chicago, IL: Aldine.

-
- Becker, G. S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98.
- Bennedsen, M. et Feldmann, S. E. (2002), "Lobbying Legislature," *Journal of Political Economy*, vol. 110, no. 4: 919-946.
- Berger, P. L. et Luckmann, T. (1990 [1966]), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Besley, T. et Coate, S. (2001), "Lobbying and Welfare in a Representative Democracy," *Review of Economic Studies*, vol. 68, no. 1: 67-82.
- Bièvre, D. D. (2002), "The WTO and Domestic Coalitions: The Effects of Negotiations and Enforcement in the European Union," thèse soutenue à l'European University Institute.
- Bouwen, P. (2002), "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access," *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 3: 365-390.
- Buchanan, J., Tollison, R. D. et Tullock, G., dir. (1980), *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Bulmer, S. (1994), "The Governance of the European Union: A New Institutional Approach," *Journal of Public Policy*, vol. 13, no. 4: 351-380.
- Cafruny, A. W. et Ryner, M., dir. (2003), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. Lanham, M.D.: Rowman & Littlefield.
- Chang, P., et al. (1999), "GATS, the Modes of Supply and Statistics on Trade of Services," *Journal of World Trade*, vol. 33, no. 3: 33-115.
- Chase, K. A. (2003), "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of Nafta," *International Organization*, vol. 57: 137-174.
- Claeys, P.-H., et al., dir. (1998), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*. Brussels: La Cité européenne.
- Coen, D. (1999), "The Impact of U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationships," *California Management Review*, vol. 41, no. 4.
- Coen, D. (2002), "Business Interests and European Integration," dans *L'action collective en Europe*, dirigé par Balme, R., et al., 255-278. Paris: Presses de Sciences Po.
- Cohen, J. E. (1992), *The Politics of Telecommunications Regulation: The States and the Divestiture of AT&T*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Collier, R. B. et Collier, D. (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton N.J: Princeton University Press.

-
- Cowhey, P. et Aronson, J. D. (1993), *Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliances*. New York, NY: Council on Foreign Relations.
- Cowles, M. G. (1994), "The Politics of Big Business in the European Community: Setting the Agenda for a New Europe," thèse soutenu à l'American University.
- Crouch, C. et Streeck, W., dir. (2000), *The Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Derthick, M. et Quirk, P. J. (1985), *The Politics of Deregulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Destler, I. M. et Odell, J. S. (1987), *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- DiMaggio, P. et Powell, W. W. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dobson, A. P. (1995), *Flying in the Face of Competition: The Policies and Diplomacy of Airline Regulatory Reform in Britain, the USA and the European Community 1968-94*. Hants: Avebury Aviation.
- Dowding, K. M. et King, D. S. (1995), *Preferences, Institutions, and Rational Choice*. Oxford: Clarendon Press.
- Drake, W. J. (2000), "The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime," dans *Regulating the Global Information Society*, dirigé par Marsden, C. T., 124-177. London: Routledge.
- Drake, W. J. et Nicolaïdis, K. (1992), "Ideas, Interests, and Institutionalization: Trade in Services and the Uruguay Round," *International Organization*, vol. 46, no. 1: 37-100.
- Eichengreen, B. J. et Frieden, J. A. (1994), *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Elster, J. (1983), *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1986), *Rational Choice*. Oxford: B. Blackwell.
- Ertman, T. (1997), *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairbrass, J. (2002), "Business Interests: Strategic Engagement with the EU Policy Process," thèse soutenu à l'University of Essex.
- Fairbrass, J. (2003), "The Europeanization of Business Interest Representation: UK and French Firms Compared," *Comparative European Politics*, vol. 1, no. 3: 313-334.
- Fligstein, N. (2002), *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

-
- Frey, B. S. (1984), "The Public Choice View of International Political Economy," *International Organization*, vol. 38, no. 1: 199-223.
- Frieden, J. (1991), "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization*, vol. 45, no. 4: 425-451.
- Frieden, J. (1999), "Actors and Preferences in International Relations," dans *Strategic Choice in International Relations*, dirigé par Lake, D. A. et Powell, R., 39-76. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Frieden, J. et Martin, L. L. (2002), "International Political Economy: Global and Domestic Interactions," dans *Political Science: The State of the Discipline*, dirigé par Katznelson, I. et Milner, H., 118-146. New York: W.W. Norton & Company.
- Friedman, M. (1953), "The Methodology of Positive Economics," dans *Essays in Positive Economics*, dirigé par Friedman, M. Chicago: University of Chicago Press.
- Garrett, G. (1996), "Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy," dans *Internationalization and Domestic Politics*, dirigé par Keohane, R. et Milner, H.
- Garrett, G. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, G. et Lange, P. (1995), "Internationalization, Institutions, and Political Change," *International Organization*, vol. 49, no. 4: 627-655.
- Geradin, D. (1999), *The Liberalization of State Monopolies in the European Union*. Deventer: Kluwer Law.
- Gilligan, M. J. (1997), *Empowering Exporters: Reciprocity, Delegation, and Collective Action in American Trade Policy*. Ann Harbor: Michigan University Press.
- Goldstein, J. (1988), "Ideas, Institutions, and American Trade Policy," *International Organization*, vol. 42, no. 1: 179-217.
- Goldstein, J. et Keohane, R., dir. (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Goodin, R. E. (1982), *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gourevitch, P. (1978), "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol. 32: 881-911.
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Greenwood, J. et Aspinwall, M. (1998), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. London: Routledge.

-
- Greenwood, J., Grote, J. et Ronit, K., dir. (1993), *Organized Interests and the European Community*. London: Sage.
- Grossman, E. (2004), "Bringing Politics Back In: Rethinking the Role of Economic Interest Groups in European Integration," *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4.
- Grossman, G. et Helpman, E. (1994), "Protection for Sale," *American Economic Review*, vol. 84, no. 4: 833-850.
- Grossman, G. et Helpman, E. (1996), "Electoral Competition and Special Interest Politics," *Review of Economic Studies*, vol. 63: 265-286.
- Grossman, G. M. et Helpman, E. (2001), *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall, P. A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State," *Comparative Politics*, vol. 25: 275-296.
- Hall, P. A. (2004), "Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union," dans *Preferences over Time*, dirigé par Katznelson, I. et Weingast, B. New York: Russell Sage Foundation.
- Hall, P. A. et Soskice, D. (2001), *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. et Taylor, R. C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, vol. 44, no. 5: 936-957.
- Hancké, B. (2002), *Large Firms and Institutional Change: Industrial Renewal and Economic Restructuring in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansson, S. O. (1996), "Social Choice with Procedural Preferences," *Social Choice and Welfare*, vol. 13, no. 2: 215-230.
- Harrison, B. (1994), *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*. New York: Basic Books.
- Helpman, E. et Persson, T. (2001), "Lobbying and Legislative Bargaining," *Advances in Economic Analysis & Policy*, vol. 1, no. 1.
- Hollingsworth, J. et Boyer, R., dir. (1997), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holman, O. (1992), "Transnational Class Strategy and the New Europe," *International Journal of Political Economy*, vol. 22, no. 1: 3-22.

-
- Holmes, P. et McGowan, F. (1997), "The Changing Dynamic of EU-Industry Relations: Lessons from the Liberalization of European Car and Airline Markets," dans *Participation and Policy-Making in the European Union*, dirigé par Wallace, H. et Young, A., 159-184. Oxford: Clarendon Press.
- Holmes, P. et Young, A. (2002), "Liberalizing and Reregulating Telecommunications in Europe: A Common Framework and Persistent Differences," dans *Trade, Investment and Competition Policies in the Global Economy: The Case of the International Telecommunications Regime*, dirigé par Guerrieri, P. et Scharrer, H.-E., 119-158. Baden-Baden: Nomos.
- Immergut, E. M. (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics and Society*, vol. 26, no. 1: 5-34.
- International Monetary Fund (2003), *Direction of Trade Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: IMF.
- Jobert, B. (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: Harmattan.
- Kapteyn, A., Wansbeek, T. et Buyze, J. (1980), "The Dynamics of Preference Formation," *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 1: 123-157.
- Keohane, R. et Milner, H., dir. (1996), *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Knight, B. (2004), "Bargaining in Legislatures: An Empirical Investigation," *NBER Working Paper No. w 10530*.
- Kohler-Koch, B. et Eising, R. (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Krueger, A. O. (1995), *American Trade Policy: A Tragedy in the Making*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Lake, D. A. et Powell, R. (1999), "A Strategic-Choice Approach," dans *Strategic Choice in International Relations*, dirigé par Lake, D. A. et Powell, R., 3-38. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lake, D. A. et Powell, R., dir. (1999), *Strategic Choice in International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Locke, R. M. et Thelen, K. (1995), "Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparisons and the Study of Comparative Labor Politics," *Politics and Society*, vol. 23, no. 3: 337-367.
- Lohmann, S. et O'Halloran, S. (1994), "Divided Government and US Trade Policy: Theory and Evidence," *International Organization*, vol. 48, no. 4: 595-632.

-
- Mahoney, J. (2000), "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society*, vol. 29: 507-548.
- March, J. G. et Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marks, G. et Hooghe, L. (2001), *Multilevel Governance and European Integration*. Lanham, M.L.: Rowman and Littlefield Publishers.
- Marks, G., et al., dir. (1996), *Governance in the European Union*. London: Sage Publication.
- Mattoo, A. et Sauvé, P., dir. (2003), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*. Washington, D.C.: World Bank & Oxford University Press.
- Mayntz, R. et Scharpf, F. W., dir. (1995), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mazey, S. et Richardson, J., dir. (1993), *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- McChesney, F. S. (1997), *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- McKeown, T. J. (1999), "The Global Economy, Post-Fordism, and Trade Policy in Advanced Capitalist States," dans *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, dirigé par Kitschelt, H., et al., 11-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- McNamara, K. (1998), *The Currency of Ideas*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Messerlin, P. et Sauvart, K. (1990), *The Uruguay Round: Services in the World Economy*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Meunier, S. (2000), "EU Trade Policy: The 'Exclusive' Versus Shared Competence Debate," dans *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*, dirigé par Cowles, M. G. et Smith, M., 325-346. Oxford: Oxford University Press.
- Meunier, S. (2000), "What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations," *International Organizations*, vol. 54, no. 1: 103-136.
- Meunier, S. et Nicolaïdis, K. (1999), "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 3: 477-501.
- Midford, P. (1993), "International Trade and Domestic Politics: Improving on Rogowski's Model of Political Alignments," *International Organization*, vol. 47, no. 4: 535-564.
- Milner, H. (1987), "Resisting the Protectionist Temptation: Industry and the Making of Trade Policy in France and the United States During the 1970s," *International Organization*, vol. 41, no. 1: 639-665.

-
- Milner, H. (1988), "Trading Places: Industries for Free Trade," *World Politics*, vol. 40, no. 3: 350-376.
- Milner, H. V. (1988), *Resisting Protectionism : Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Milner, H. V. (1997), *Interests, Institutions, and Information*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Milner, H. V. et Yoffie, D. B. (1989), "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands," *International Organization*, vol. 43, no. 2: 239-272.
- Moravcsik, A. (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Governmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Cornell Studies in Political Economy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Moselle, B., et al. (2002), "The Economic Impact of an EU-US Open Aviation Area," Washington D.C.: The Brattle Group.
- Muller, P. (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique," *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2.
- Muller, P. et Surel, Y. (2000), "Les approches cognitives des politiques publiques," *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, no. 2.
- O'Halloran, S. (1994), *Politics, Process, and American Trade Policy*. Ann Arbor, M.I.: University of Michigan Press.
- O'Reilly, D. et Stone Sweet, A. (1998), "The Liberalization and Reregulation of Air Transport," *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 3: 441-466.
- Parsons, C. (2003), *A Certain Idea of Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pedler, R. H. et Van Schendelen, M. P. C. M., dir. (1994), *Lobbying in the EU: Companies, Trade Associations and Issue Groups*. Aldershot: Dartmouth.
- Peltzman, S. (1976), "Towards a More General Theory of Regulation," *Journal of Law and Economics*, vol. 19: 211-240.
- Peltzman, S. et Winston, C., dir. (2000), *Deregulation of Network Industries: What's Next?* Washington, D.C.: Brookings.
- Persson, T. et Tabellini, G. (1999), "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians," *European Economic Review*, vol. 46: 699-735.

-
- Persson, T. et Tabellini, G. (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Persson, T. et Tabellini, G. (2003), *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, vol. 94, no. 2: 251-267.
- Pierson, P. et Skocpol, T. (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," dans *Political Science: The State of the Discipline*, dirigé par Katznelson, I. et Milner, H., 693-721. New York: W.W. Norton & Company.
- Pijl, K. v. d. (1998), *Transnational Classes and International Relations*. London: Routledge.
- Pincus, J. (1977), *Pressure Groups and Politics in Antebellum Tariffs*. New York: Columbia University Press.
- Risse-Kappen, T. (1996), "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union," *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1: 53-80.
- Robyn, D. (1987), *Breaking the Special Interests: Trucking Deregulation and the Politics of Policy Reform*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rogowski, R. (1989), *Commerce and Coalition: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandholtz, W. (1998), "The Emergence of a Supranational Telecommunications Regime," dans *European Integration and Supranational Governance*, dirigé par Sandholtz, W. et Stone Sweet, A. Oxford: Oxford University Press.
- Saurugger, S. (2002), "L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire," *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, no. 4: 375-403.
- Sauvé, P. et Stern, R. M. (2000), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Schabbel, C. et Wolter, K. (2004), "EU Protectionism on the Rise? Trade-Policy Decision-Making, Firm-Level Lobbying, and the Impact of Enlargement," Présenté à la conférence "An expanding Europe: reflections and prospects," Georgetown University, Washington, D.C., February 20-21.
- Scharpf, F. W. (1988), "The Joint-Decision Trap," *Public Administration*, vol. 66: 239-278.
- Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, Colo.: Westview Press.

-
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000), *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheve, K. et Slaughter, M. (2001), "What Explains Individual Trade-Policy Preferences?," *Journal of International Economics*, vol. 54, no. 2: 267-292.
- Schmidt, S. K. (1998), "Commission Activism: Subsuming Telecommunication and Electricity under European Competition Law," *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 1: 169-184.
- Schmidt, S. K. (2004), "Das Projekt der europäischen Marktschaffung: die gegenseitige Anerkennung und der Binnenmarkt für Dienstleistungen," *Politische Vierteljahresschrift*, vol. Sonderheft 34: 83-104.
- Sell, S. K. (2000), "Big Business and the New Trade Agreements: The Future of the WTO," dans *Political Economy and the Changing Global Order*, dirigé par Stubbs, R. et Underhill, G. R. D. Oxford: Oxford University Press.
- Shepsle, K. A. (1986), "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," dans *Political Science: The Science of Politics*, dirigé par Weisberg, H. New York: Agathon.
- Simon, H. A. (1982), *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F., dir. (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephenson, S. (2000), *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration, and Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2: 3-21.
- Stigler, G. (1972), "Economic Competition and Political Competition," *Public Choice*, vol. 13: 91-107.
- Stigler, G. J. et Becker, G. S. (1977), "De Gustibus Non Est Disputandum," *American Economic Review*, vol. 67: 76-90.
- Stopford, J. M. et Strange, S., dir. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, S. (1988), *States and Markets*. London: Pinter.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Streeck, W. et Schmitter, P. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market," *Politics and Society*, vol. 19, no. 2: 133-152.
- Thatcher, M. (2001), "The Commission and National Governments as Partners: Ec Regulatory Expansion in Telecommunications 1997-2000," *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no. 4: 558-584.
- Thelen, K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science*, vol. 2: 369-404.
- Thelen, K. et Steinmo, S. (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics," dans *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, dirigé par Steinmo, S., et al., 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, C. S. (2002), "U.S. Interest Groups Operating in the European Union: Is There a Transatlantic Lobbying Culture?," Présenté à Transatlantic Studies Association, Dundee University, Scotland, July 7-11.
- Tullock, G. (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft," *Western Economic Journal*, vol. 5: 224-232.
- Tversky, A. et Kahneman, D. (1981), "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice," *Science*, vol. 211: 453-458.
- Van den Hoven, A. (2002), "Le Lobbying Des Entreprises Françaises Auprès Des Institutions Communautaires," thèse soutenu à l'Université Nice-Sofia Antipolis.
- Vogel, S. K. (1999), "When Interests Are Not Preferences: The Cautionary Tale of Japanese Consumers," *Comparative Politics*, vol. 31, no. 2: 187-207.
- Wallace, W. (1983), "Less Than a Federation, More Than a Regime: The Community as a Political System," dans *Policy Making in the European Community*, dirigé par Wallace, H., et al., 403-436.
- Wallach, L. et Sforza, M. (1999), *The WTO: Five Years of Reasons to Resist Corporate Globalization, The Open Media Pamphlet Series*. New York: Seven Stories Press.
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Wendt, A. (1994), "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, vol. 88: 384-396.
- Wendt, A. (1999), *A Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wesselius, E. (2001), *Liberalisation of Trade in Services: Corporate Power at Work* GATSwatch Research Paper, 2001. Disponible sur <http://www.gatswatch.org/LOTIS/LOTIS.html>.

-
- Whitley, R. (1999), *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Woolcock, S. (2000), "European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints," dans *Policy-Making in the European Union*, dirigé par Wallace, H. et Wallace, W. Oxford: Oxford University Press.
- Yergin, D. et Stansilaw, J. (1999), *The Commanding Heights: The Battle between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World*. New York: Touchstone.
- Yoffie, D. B., dir. (1993), *Beyond Free Trade: Firms, Governments, and Global Competition*. Boston, M.A.: Harvard Business School Press.
- Young, A. (2002), *Extending European Cooperation: The European Union and the "New" International Trade Agenda*. Manchester: Manchester University Press.
- Zehfuss, M. (2002), *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.