

Cornelia Woll
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
woll@mpifg.de

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

Résumé de la thèse de doctorat de science politique
en cotutelle à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et l'Université de Cologne
soutenue le 29 novembre 2004 à l'IEP de Paris

JURY

Directeurs de thèse :

Richard BALME Professeur de science politique à IEP de Paris
Wolfgang WESSELS Professeur de science politique à l'Université de Cologne

Yves SUREL Professeur de sciences politiques à l'IEP de Grenoble
Wolfgang STREECK Directeur du Max-Planck-Institut à Cologne
Patrick MESSERLIN Professeur d'économie à l'IEP de Paris
Thomas JÄGER Professeur de science politique à l'Université de Cologne

La littérature sur les politiques 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 dans la pratique à la libéralisation de leurs marchés domestiques ? Notre travail a pour objectif d'examiner 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 cas, les Etats-Unis et l'Union européenne. En étudiant ces exemples, nous montrons que les entreprises en question se sont en fait exprimées en faveur de la libéralisation, à l'exception des compagnies aériennes américaines.

Nous tentons de comprendre ce soutien 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 donc ces hypothèses en détail. De plus, nous considérons d'autres explications possibles : l'influence des *traditions de réglementation* au niveau national, l'effet du *régime international* qui gouverne un secteur et, enfin, le rôle du *processus politique* auquel sont soumis les acteurs non gouvernementaux qui cherchent à influencer les décisions. Notre recherche comparative est conçue autour de ces interrogations. En étudiant les services de télécommunication et de transport aérien, nous opposons 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. Pour reconstruire et comprendre les activités des entreprises, nous avons réalisé soixante-quatorze entretiens avec des représentants d'entreprises et de gouvernement des deux côtés d'Atlantique, ainsi que des représentants de certaines organisations internationales. Des associations et des observateurs politiques impliqués dans les enjeux en question ont également été interrogés.

L'analyse du lobbying des entreprises confirme 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'est pas clair combien d'exportation est 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 trois autres éléments étudiés. Parmi ceux-ci, 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 par conséquent être pris en compte au même niveau.

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. Dit plus précisément, alors que les grandes entreprises américaines tentent d'assurer des avantages bien concrets dans leurs interactions avec le gouvernement américain, 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. La complexité du système à plusieurs niveaux de l'UE rend ainsi 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 risqueraient 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.

A un niveau plus général, la confrontation 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 nous penchant sur cette évolution, nous remettons en question la littérature classique sur le lobbying en matière de commerce extérieur, notamment les modèles traitant 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. Surtout, l'effet des institutions politiques sur les préférences politiques

des acteurs impliqués reste dans l'ombre. En revanche, 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, avant tout dans l'analyse de la politique européenne. Ainsi, nous attirons l'attention sur l'importance du processus d'apprentissage des acteurs économiques, qui est essentiel pour leur définition de préférences.

La thèse est structurée en quatre parties. Après un chapitre introductif, la première partie a pour objectif de problématiser le lobbying des grandes entreprises en matière de commerce extérieur. Elle commence par un chapitre sur le cadre théorique, présentant d'abord les hypothèses, élaborant ensuite la notion de préférence avant de conclure par l'approche méthodologique choisie pour mettre en évidence les préférences économiques des entreprises. Dans le troisième chapitre, nous nous intéressons au terrain de recherche, le lobbying en matière de commerce de services aux Etats-Unis et en Europe. Ce chapitre commence par la comparaison transatlantique et s'interroge sur les différents systèmes politiques et institutionnels ainsi que sur les traditions du lobbying que l'on peut observer à Washington, D.C. et à Bruxelles, avant de se tourner vers l'enjeu du commerce de services comme cas d'étude. Nous avançons l'hypothèse selon laquelle les différentes traditions de lobbying sont moins pertinentes pour l'analyse du commerce extérieur que les différences du cadre institutionnel.

En se servant de manière extensive des résultats de notre recherche empirique, les deuxième et troisième parties présentent les études sectorielles. La troisième partie est consacrée aux services de télécommunications et la libéralisation des télécommunications de base par l'Organisation Mondiale du Commerce, alors que la quatrième partie présente le cas du transport aérien et les discussions entre les Etats-Unis et l'Union européenne autour du concept d'une zone d'aviation transatlantique. Les deux parties sont divisées de la même façon : en reprenant les hypothèses développées dans le chapitre théorique, un premier chapitre s'intéresse aux enjeux spécifiques au secteur qui pèsent potentiellement sur la formation et l'évolution des préférences des entreprises : les conditions économiques, les traditions réglementaires et le régime international qui gouverne le secteur. Il retrace ensuite le développement historique qui a mené aux négociations de libéralisation au niveau international. Un deuxième chapitre s'intéresse ensuite aux détails de ces négociations en fournissant un récit très dense des enjeux et du développement des préférences des entreprises et des gouvernements aux Etats-Unis et dans l'UE. L'objectif de ce récit est rendre compte de l'interaction entre acteurs publiques et privés afin de démontrer combien leurs positions politiques s'informent tout au long du processus.

La quatrième et dernière partie est consacrée à l'analyse des études de cas par rapport au cadre théorique proposé au début. Nous élargissons ici notre perspective pour permettre une analyse transversale des études sectorielles. Pour ce faire, nous évaluons de façon systématique l'apport des hypothèses théoriques pour une compréhension du comportement des entreprises dominantes. Nous montrons que chacune explique certains aspects des positions politiques des entreprises, mais aucune ne permet de comprendre l'évolution ou la formation des positions dans la durée. Au lieu de privilégier une variable sur les autres, il convient plutôt de concevoir des préférences comme le résultat d'un processus, ce qui permet d'analyser quelle variable pèse à quel moment sur le comportement des entreprises. Pour cela,

nous retournons aux cas d'étude en nous intéressant uniquement au cheminement des préférences. Cette analyse nous permet d'avancer que les traditions réglementaires et le régime international affectent les entreprises à un niveau plus abstrait de leurs préférences, celui des identités ou des idées, alors que les conditions économiques et le processus politique affectent aussi bien ce niveau que l'environnement stratégique immédiat.

En conclusion nous indiquons que cette thèse s'insère dans le débat plus large sur les dynamiques de la mondialisation et plus particulièrement sur 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. Alors qu'il semble précoce d'annoncer que les Etats se retirent des affaires économiques internationales, les entreprises semblent être dans des positions leur permettant d'être moteur des changements politiques.

Les études de cas de cette recherche peignent un tableau quelque peu plus nuancé. En effet, les compagnies européennes peuvent 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. Ainsi, les compagnies aériennes aux Etats-Unis ont accueilli la politique des ciels ouverts dans les années 1990 avec certaines réserves, surtout au début. De même, les opérateurs de télécommunications européens et américains n'ont appris les détails de la négociation à l'OMC que lorsque celle-ci était déjà en cours. Bien que les compagnies aériennes américaines et les opérateurs de réseaux aient épousé les projets avec le temps et les aient même soutenus 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 actuellement.

Malgré le fait que nous observons du lobbying dans presque tous les cas, 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 serait donc faux 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. La coopération étroite entre les représentants des entreprises et du gouvernement américain est ainsi la conséquence d'objectifs mutuellement bénéfiques. La conclusion la plus large de cette recherche est donc que la politique demeure centrale 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 comme aux Etats-Unis ou de plusieurs niveaux comme dans l'UE.