

Le Lobbying à rebours

L'influence du politique sur
la stratégie des grandes entreprises

Cornelia Woll



SciencesPo.
Les Presses

Le lobbying à rebours



SciencesPo.
Les Presses

Domaine Gouvernances

Dirigé par Patrick Le Galès et Denis Segrestin

Dictionnaire des politiques territoriales

Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (dir.)

Collection Références

2011 / ISBN 978-2-7246-1214-1

Métropoles XXL en pays émergents

Dominique Lorrain (dir.)

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1205-9

Le Retour des villes européennes

Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance

2^e édition augmentée d'une préface inédite

Patrick Le Galès

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1198-4

La Réforme des armées en France

Sociologie de la décision

Bastien Irondelle

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1199-1

Vie et mort des institutions marchandes

Pierre François (dir.)

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1187-8

Politiques publiques

2, Changer la société

Olivier Borraz et Virginie Guiraudon

Collection Académique

2010 / ISBN 978-2-7246-1148-9

Dictionnaire des politiques publiques

3^e édition actualisée et augmentée

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.)

Collection Références

2010 / ISBN 978-2-7246-1175-5

Le lobbying à rebours

L'influence du politique sur la stratégie
des grandes entreprises

Cornelia Woll

Traduit de l'américain par Isabelle Mennesson

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Le lobbying à rebours : l'influence du politique sur la stratégie des grandes entreprises / Cornelia Woll ; traduit de l'américain par Isabelle Mennesson. – Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

ISBN 978-2-7246-1211-0

RAMEAU :

- Entreprises : Activité politique
- Groupes de pression
- Commerce : Réglementation
- Services : Échanges internationaux

DEWEY :

- 322.3 : Relations entre l'État et les groupes organisés et leurs membres – Monde des affaires et industrie
- 337 : Économie internationale
- 327 : Relations internationales

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

À Morgan

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES	12
REMERCIEMENTS	15
AVANT-PROPOS	17
Chapitre 1 / LIBRE-ÉCHANGISTES À LEUR INSU	21
Étudier le commerce international des services	26
Une rationalité construite	29
La constitution des intérêts	36
Présentation générale	45
Chapitre 2 / INTÉRÊTS DES ENTREPRISES ET ÉCONOMIE POLITIQUE	49
Préférences et commerce international dans la littérature	58
Les limites des hypothèses existantes	63
Conceptualiser la formation des préférences	66
<i>Étudier intérêts et préférences</i>	66
<i>Convertir les intérêts en stratégies</i>	69
<i>Déterminer les sources de variation</i>	72
<i>Décrire les canaux de conversion</i>	73
Chapitre 3 / DU COMMERCE INTERNATIONAL À LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE	77
L'évolution des négociations internationales et des formes de lobbying	78
<i>L'évolution des négociations commerciales internationales</i>	79
<i>L'impact sur le lobbying des entreprises</i>	84
Une brève histoire du commerce international des services	89
<i>La naissance des échanges multilatéraux de services</i>	89
<i>Le rôle des acteurs économiques</i>	92
Les études de cas	98
<i>La comparaison entre télécommunications et transport aérien</i>	98
<i>Le contexte économique</i>	101
Conclusion	107

Chapitre 4 / LES SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATION DE BASE	109
La révolution des télécommunications	110
<i>L'ancien système international</i>	110
<i>Déréglementation nationale et pressions en faveur du changement</i>	113
<i>Une réforme internationale à travers l'AGCS</i>	117
Un changement d'identité : de champion national à acteur mondial	122
<i>Les opérateurs européens</i>	122
<i>Les opérateurs régionaux du groupe Bell</i>	126
Un changement de cadre cognitif : de l'interconnexion au commerce international	130
<i>L'apprentissage du commerce international</i>	130
<i>L'art de sauter dans le train en marche</i>	134
Des stratégies différentes : terrain national ou jeu à plusieurs niveaux	137
<i>Le lobbying « en prise directe » des entreprises américaines</i>	137
<i>Le jeu à plusieurs niveaux de l'Union européenne</i>	143
Synthèse	153
 Chapitre 5 / LE TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL	 155
Une nouvelle architecture pour l'aviation civile	156
<i>L'ancienne structure</i>	156
<i>Déréglementation nationale et pressions en faveur du changement</i>	158
<i>Des accords Ciel ouvert à la libéralisation transatlantique</i>	162
Un changement d'identité : de porte-drapeau à compagnie aérienne concurrentielle	169
Un changement de cadre cognitif : de la réciprocité aux économies d'échelle	173
<i>L'abandon de la réciprocité</i>	173
<i>L'Europe en quête de concentration</i>	177
Des stratégies différentes : protection intérieure ou solutions européennes	179
<i>Les États-Unis : les urgences traitées en prise directe</i>	180
<i>Le lobbying dans l'UE et l'agrégation des priorités individuelles</i>	185
Synthèse	192

Chapitre 6 / QUI DÉTOURNE QUI ?	195
Le rôle causal des idées	196
<i>Les évolutions idéelles</i>	200
<i>Le contexte stratégique</i>	204
Le rôle constitutif des idées	207
<i>Les entreprises de télécommunication</i>	210
<i>Les compagnies aériennes</i>	213
Quand les autorités mènent le jeu	217
<i>Le soutien à la libéralisation dans le commerce des services</i>	219
<i>Le recalibrage des demandes protectionnistes du textile et de l'habillement</i>	222
<i>La pression nationale dans le secteur agricole</i>	226
Conclusion	229
Chapitre 7 / INFLUENCE DES ENTREPRISES ET DÉCISION DÉMOCRATIQUE	231
Pouvoir, idées et accessibilité	234
La responsabilité démocratique	239
À l'intérieur des entreprises	242
ANNEXE : LISTE DES ENTRETIENS	245
BIBLIOGRAPHIE	248
INDEX	271
LISTE DES DOCUMENTS	277

Liste des sigles

AEA	Association of European Airlines (Association des compagnies aériennes européennes)
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AMF	Arrangement multifibres
ATA	Air Transport Association (Association américaine du transport aérien)
CAB	Civil Aeronautics Board (Agence fédérale américaine de l'aviation civile)
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
COMITEXIL	Comité de coordination des industries textiles de la Communauté économique européenne
ESF	European Service Forum (Forum européen des services)
ETNO	European Telecommunication Network Operators' Association (Association européenne des exploitants de réseaux de télécommunication)
FAA	Federal Aviation Administration (Autorité fédérale américaine de l'aviation)
FCC	Federal Communications Commission (Commission fédérale des communications)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GNTB	Groupe de négociation sur les télécommunications de base
GTB	Groupe sur les télécommunications de base
IATA	International Air Transport Association (Association internationale du transport aérien)
ICC	International Chamber of Commerce (Chambre de commerce internationale)
INTUG	International Telecommunications Users Group (Association internationale des sociétés utilisatrices de services de télécommunication)
NPF	Nation la plus favorisée
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
TABD	Transatlantic Business Dialogue (Forum pour entreprises et décideurs politiques américains et européens)
TCAA	Transatlantic Common Aviation Area (Espace aérien transatlantique commun)

UIT	Union internationale des télécommunications
USCIB	United States Council for International Business (Association représentative d'entreprises américaines dans les négociations internationales)
USCSI	United States Coalition of Service Industries (Coalition des secteurs des services américains)
USTR	United States Trade Representative (Représentant américain au Commerce)

Remerciements

Tout comme il est difficile de mesurer l'influence en politique, il est presque impossible de rendre justice à l'influence intellectuelle que collègues et amis ont eue sur cet ouvrage. Il a été précédé d'une version anglaise et représente une réflexion qui s'étend sur une décennie : mes dettes sont donc aujourd'hui innombrables. Je remercie tout d'abord Isabelle Mennesson, à qui je dois cette excellente traduction, et Richard Robert pour sa relecture attentive. Je n'aurais pas eu le courage de reprendre ce travail sans les encouragements de Patrick Le Galès et le soutien de Marie-Geneviève Vandesande. À Sciences Po, j'ai pu exposer une partie de l'argumentaire dans le séminaire « Économie politique » organisé conjointement avec Emiliano Grossman et Nicolas Jabko. Sans nos discussions et la présence de ces deux amis, j'aurais sans doute abandonné le champ de l'économie politique internationale. Je remercie également mes collègues au CERI, Bruno Latour et Michel Gardette, pour l'espace de recherche interdisciplinaire qu'ils ont créé à Sciences Po, ainsi que Vincent Morandi et Bénédicte Barbé pour m'avoir aidée à libérer du temps pour travailler. Enfin, ce livre n'aurait pas vu le jour sans le soutien financier de la société Max-Planck. Ma dette personnelle la plus grande va bien au-delà d'une influence intellectuelle, et c'est pourquoi ce livre est dédié à mon mari.

Avant-propos

Le lobbying a mauvaise presse. L'influence possible d'intérêts particuliers sur les décisions publiques gêne particulièrement en France, où est né le concept d'un intérêt général qui ne pourrait s'exprimer qu'en l'absence de groupes minoritaires ou particularistes. Avec une terminologie importée de Bruxelles et des pays anglo-saxons, le lobbying gagne pourtant en visibilité, et depuis le milieu des années 2000 l'Assemblée nationale et le Sénat tentent d'en encadrer l'activité¹. L'inquiétude concerne avant tout les entreprises qui, grâce à leurs ressources financières et à leurs connexions politiques, semblent être les maîtres du jeu.

La crise financière n'est que le dernier exemple de ce malaise politique. Pensons aux plans de sauvetage des banques, affaiblies par leurs propres stratégies mais qui ont réussi à en reporter les coûts sur les autorités publiques. En Irlande, les dettes contractées pour sauver les institutions financières ont mené l'État au bord de la faillite, au détriment des bailleurs externes mais aussi et surtout des contribuables. Au niveau communautaire et international, les critiques pointent les politiques de libéralisation de divers secteurs, qui bénéficieraient aux grandes entreprises au détriment des normes sociales et environnementales ou des standards locaux. L'influence des entreprises en politique n'est donc pas une question secondaire : c'est un enjeu fondamental d'équité et de démocratie.

C'est en étudiant les politiques commerciales que j'en suis venue à m'intéresser aux méthodes et traditions du lobbying aux États-Unis et en Europe. Pour mettre en évidence le travail d'influence, j'ai choisi

1. Voir *Assemblée nationale, Proposition n° 3399, 12^e législature, déposée le 21 novembre 2006* (www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3399.asp) ; *Assemblée nationale, Proposition n° 156, 13^e législature, déposée le 29 octobre 2007* (www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp) ; *Sénat, Arrêté n° 2009-1221 du 7 octobre 2009 modifié par l'arrêté n° 2010-377 du 31 mars 2010* (www.senat.fr/role/groupe/interets_aq.html et www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf).

de me concentrer sur la libéralisation des services, un sujet qui a émergé dans les années 1990 et qui, selon certains observateurs, s'est inscrit dans un contexte de lobbying intensif. Partant de l'hypothèse que les entreprises américaines étaient plus influentes que leurs homologues européennes, en particulier dans des secteurs où l'Europe était encore marquée par des monopoles nationaux, j'ai décidé de comparer les secteurs des télécommunications et du transport aérien. J'imaginai que les monopoles traditionnels avaient été contraints à la libéralisation par les revendications de groupements d'usagers, voire par des institutions internationales. *A priori*, c'étaient les entreprises américaines et les nouveaux entrants qui avaient profité de l'ouverture des marchés, au détriment des anciennes entreprises de service public. Je m'attendais donc à voir un jeu de lobbying avec des gagnants et des perdants, et des autorités publiques prises dans un tourbillon d'influences.

Or, dès les premiers entretiens, la réalité s'est révélée différente. Tout d'abord, je n'ai pas rencontré de perdants. Opérateurs historiques, prestataires de services ou nouveaux entrants, les entreprises se sont toutes déclarées en faveur des projets de libéralisation de leurs secteurs, même en Europe. Je fus surprise de constater que des acteurs bénéficiant d'un marché domestique aussi important refusaient le protectionnisme et se déclaraient favorables à l'ouverture des marchés. N'était-ce pas là un cas typique de mauvaise foi, de la part d'interlocuteurs qui tentaient de minimiser un revers ? Ou une manifestation de fausse conscience ? Pourtant la situation était troublante. Le sentiment d'hypocrisie s'estompait au fil des entretiens. Les représentants des entreprises admettaient qu'au début, ils n'avaient pas aimé le projet de libéralisation ; mais, disaient-ils, les choses avaient évolué. Il fallait donc creuser cet aspect : qu'est-ce qui avait changé ? Pour quelles raisons leurs positions s'étaient-elles si radicalement transformées sur une période aussi courte ? Que fallait-il pour qu'un acteur économique abandonne le protectionnisme et aille jusqu'à défendre la libéralisation ?

La réponse à cette question fut elle aussi une surprise : c'était en partie l'action des autorités publiques qui déterminait les positions des entreprises. Loin d'être un simple médiateur des demandes

exprimées par les entreprises en matière de décisions politiques, les gouvernements et les institutions supranationales jouent un rôle très important de mise sur agenda, affectant ainsi les stratégies des firmes et la formulation de leurs demandes politiques. Contrairement aux idées reçues, les entreprises ne savent pas toujours ce qu'elles attendent des négociations commerciales internationales. Les contacts qu'elles nouent avec leur gouvernement dans le domaine des politiques commerciales contribuent autant à définir leurs préférences qu'à infléchir les positions défendues par les négociateurs.

Par ailleurs, le système politique qu'une entreprise doit maîtriser pour influencer les décisions impacte fortement les positions qu'elle peut défendre politiquement. Plus particulièrement, ce livre montre que l'Union européenne est un défi particulier pour les lobbyistes, puisque la Commission n'est pas un acteur soumis aux exigences directes d'un électorat. Elle peut ainsi choisir ses interlocuteurs et en ignorer d'autres. Réussir son lobbying à Bruxelles exige de comprendre les objectifs de la Commission : soucieuse d'éviter les blocages, celle-ci a tendance à privilégier les projets qui ne divisent pas les États membres. En matière de politique commerciale, il est ainsi plus facile de travailler avec la Commission quand on propose de libéraliser, alors que les demandes de protectionnisme ne peuvent être portées que par les États membres.

Contrairement aux modèles formalisés en économie politique, contrairement aux idées reçues sur l'influence unilatérale des acteurs économiques, ce livre montre donc que le comportement des entreprises et les objectifs stratégiques des gouvernements sont socialement imbriqués et qu'ils s'influencent mutuellement. En analysant les défis du lobbying, il essaie de tracer les logiques d'influence pour reformuler et évaluer l'enjeu du lobbying pour la démocratie.

La bonne nouvelle, c'est que la politique économique ne se décide pas via des malles de billets échangées derrière des portes fermées. En effet, certaines organisations non gouvernementales commencent à maîtriser le jeu d'influence à Bruxelles et au niveau international avec autant de finesse que les acteurs économiques, malgré des ressources financières moins importantes. À l'inverse, de grandes entreprises riches et connectées peuvent perdre gros sur des enjeux

importants si elles ne s'adaptent pas aux contraintes du système politique. Plus que les inégalités de ressources, c'est en réalité l'accès aux centres de décision qui semble déterminant pour parvenir à exercer de l'influence.

Consciente de cette problématique, la Commission européenne tente depuis longtemps d'équilibrer les intérêts représentés à Bruxelles en créant ou en soutenant des associations pour des parties prenantes moins visibles ou moins organisées. Aux États-Unis, les gouvernements successifs ont imposé de plus en plus de transparence en matière de lobbying, en rendant publiques les contributions financières, les interventions et les prises de contact des lobbyistes afin de permettre un meilleur contrôle de ces activités. Cette initiative, dont l'ambition inspire actuellement le débat de réglementation en Europe, repose sur l'idée qu'un contrôle efficace des activités de lobbying ne peut être effectué que par des concurrents ou des groupes opposés.

Si elles ont l'avantage d'admettre que le travail d'influence fera toujours partie du processus politique et qu'il faut donc réfléchir à son encadrement, aucune de ces stratégies ne parvient à faire du lobbying une activité parfaitement équitable et à l'abri des dérives. Toutefois, une meilleure compréhension des succès et des échecs de l'influence privée permet de remettre en perspective le sentiment de conspiration, en analysant le contrôle étatique et la contribution d'acteurs privés à la mise en place d'une politique. Ce livre défend l'idée que l'arbitrage ultime revient aux décideurs politiques et administratifs. Mais il ne donne pas d'éléments pour savoir s'ils feront toujours les bons choix face à la pression des groupes et des acteurs privés. L'analyse du lobbying permet d'avoir des éléments d'information ; le jugement ultime restera dans la main des électeurs.

Chapitre 1 / LIBRE-ÉCHANGISTES À LEUR INSU

À la fin des années 1970, American Express s'impatiente des restrictions imposées à l'étranger sur les cartes internationales. Le directeur général de l'époque, James D. Robinson, demande à son vice-président chargé de la planification stratégique et des affaires gouvernementales, Harry L. Freeman, si la politique commerciale américaine ne pourrait pas apporter une solution de principe. Peu familiers du sujet, les deux hommes achètent en 1979 un livre de Kenneth W. Dam, *The GATT*¹. Sa lecture achevée, ils décident d'obtenir l'extension du GATT au secteur des services, afin de se libérer des entraves sur leurs opérations à l'étranger².

Depuis quelques années déjà, le commerce international des services est devenu un thème de discussion au sein des sphères du pouvoir, et des entreprises comme Pan American Corporation ou American International Group (AIG) militent activement pour que le GATT s'applique aussi au secteur des services³. Cependant, la dynamique reste insuffisante pour un projet aussi ambitieux. C'est avec l'entrée en jeu de puissantes institutions financières comme Citigroup ou American Express que la question gagne en visibilité. Au début des années 1980, plusieurs d'entre elles se lancent dans une stratégie de communication destinée à « éclairer » le public. Leurs représentants multiplient les déclarations, proclamant sans relâche la nécessité et la faisabilité d'un accord multilatéral sur les services. En 1982, leurs propos sont repris presque chaque semaine par le *New York Times*,

1. Kenneth W. Dam, *The GATT : Law and International Economic Organization*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1970. GATT est l'acronyme de *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).

2. Entretien avec Harry L. Freeman, Washington (D. C.), avril 2003.

3. David B. Yoffie et Sigrid Bergenstein, « *Creating Political Advantage : The Rise of the Corporate Political Entrepreneur* », *California Management Review*, 28 (1), 1985, p. 131.

The Economist et *Fortune*⁴. Le commerce des services devient *la* cause politique d'American Express au cours des années 1980, notamment pendant les négociations du Cycle d'Uruguay et jusqu'à la signature de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) en 1994.

Serait-ce un énième exemple de l'influence des grandes entreprises sur la politique commerciale internationale ? Il est vrai que le rôle joué par les sociétés américaines de services financiers dans la promotion d'un accord sur les services est souvent cité pour montrer le pouvoir des entreprises sur le commerce international⁵. Les faits corroborent cette idée et confirment les modèles théoriques sur les relations entre entreprises et sphère publique : les grandes firmes identifient leurs intérêts, déterminent leurs objectifs et poussent en faveur de la politique qui leur sera la plus avantageuse.

Le lobbying exercé par American Express, Citigroup ou AIG n'a peut-être rien de surprenant, mais ces sociétés n'ont pas été les seules à militer pour la libéralisation des services. En fait, beaucoup d'autres entreprises concernées par l'AGCS se sont prononcées en faveur d'une ouverture des marchés. Dans le secteur des télécommunications, des prestataires comme MCI, AT&T, Sprint et ComSat ont fait pression pour obtenir la signature d'un accord sectoriel sur les télécommunications de base dans les années 1990. Même les opérateurs de réseaux comme Nynex se sont mis à suivre les négociations multilatérales et à soutenir la libéralisation⁶. Les opérateurs européens se sont également déclarés favorables à un accord multilatéral. Les entreprises qui avaient déjà subi une déréglementation, comme British Telecom et le Suédois Telia, ont été les premières à promouvoir une libéralisation internationale, avant d'être rejointes par les monopoles traditionnels comme France Télécom, Deutsche Telekom et Telefónica.

4. Ibid.

5. Susan K. Sell, « *Big Business and the New Trade Agreements : The Future of the WTO* », dans Richard Stubbs et Geoffrey R. D. Underhill (eds), *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 174-183 ; Erik Wesselius, « *Behind GATS 2000 : Corporate Power at Work* », Transnational Institute Briefing Series, 6, 2006.

6. L'opérateur régional de réseau de télécommunication Nynex a fusionné avec Bell Atlantic en 1997. En 2000, la société a racheté General Telephone and Electronics pour devenir Verizon. Le texte fait ici référence à la dénomination historique Nynex, alors qu'au cours des entretiens, certaines personnes citent l'appellation actuelle de l'entreprise.

On a pu observer un comportement identique dans d'autres secteurs de services. Des démarches en faveur de la libéralisation ont même été menées par des entreprises auxquelles les négociations multilatérales ne s'appliquaient pas directement. Le transport aérien, par exemple, n'entrait pas du tout dans le champ de l'AGCS ; mais après une première période de résistance, certaines compagnies se sont mises à promouvoir une libéralisation bilatérale *via* des accords « Ciel ouvert » (*Open Sky*) dès les années 1990. Plus tard, les transporteurs européens ont uni leurs forces pour mettre au point un projet plus ambitieux de libéralisation du trafic transatlantique. Ils se sont alors tournés vers l'Union européenne afin d'obtenir, avec les États-Unis, un accord libéral multilatéral. Pourquoi toutes ces entreprises ont-elles agi en faveur d'une libéralisation du commerce des services ? Depuis quand les monopoles nationaux font-ils pression pour l'ouverture des marchés domestiques ? Prestataires de dimension internationale, entreprises au service d'une vaste clientèle, anciens services publics, que partagent ces acteurs qui puisse expliquer la convergence de leurs postures politiques ?

Bien sûr, ces entreprises n'avaient pas toutes les mêmes motivations et elles n'ont pas toutes investi autant d'énergie dans leurs activités de lobbying. Les plus déterminées et les plus agressives, comme American Express, Citigroup, Time Warner et MCI, ont été les pionnières car elles ont vu les opportunités considérables qu'offrait un accès aux marchés étrangers. D'autres ne se sont ralliées au principe de libéralisation qu'à certaines conditions. Ces acteurs aux positions ambiguës comptaient dans leurs rangs la société Nynex, qui a adhéré à la libéralisation tout en insistant sur la nécessité de protéger les investissements réalisés sur le marché intérieur par les opérateurs traditionnels. De même, nombre de compagnies aériennes ont défendu la libéralisation à la condition qu'elle s'accompagne de certains mécanismes de contrôle afin de protéger leurs intérêts. En Europe, pendant une grande partie des années 1990, les entreprises traditionnelles de service public sont absentes des discussions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce n'est qu'en 1996, un an à peine avant la signature de l'accord de l'OMC, que les opérateurs de télécommunications de l'Union européenne se mobilisent en faveur de la

libéralisation. Le décalage entre les pionniers, les acteurs ambigus et les retardataires révèle-t-il que les véritables intérêts de ces entreprises sont ailleurs ? Mais alors pourquoi ont-elles finalement toutes soutenu la libéralisation ? Comme le lobbying dans ce domaine a de profondes conséquences, il est important de comprendre ce qui a motivé les positions stratégiques des acteurs économiques.

Cet ouvrage vise à expliquer l'engagement parfois surprenant d'entreprises américaines et européennes en faveur de la libéralisation des marchés de services. En comparant l'évolution complexe des préférences des entreprises, à travers des secteurs et des pays différents, il s'agit de montrer que la formation des préférences des acteurs économiques est imbriquée socialement. Il n'existe pas de théorie unique sur les postures qu'auraient dû adopter ces entreprises, car elles ont été soumises à des incitations économiques très diverses entre lesquelles elles ont dû arbitrer. Ces pages s'attachent à montrer que leurs décisions dépendaient bien davantage des dispositifs réglementaires et politiques que des conséquences matérielles et distributives de la libéralisation des échanges. Ce constat s'applique aussi bien aux pionniers qu'aux retardataires. Il est donc illusoire de croire que les entreprises ont simplement dicté la politique générale. Les demandes des grandes sociétés en matière de politique commerciale sont elles-mêmes façonnées par leurs interactions politiques⁷. Si les entreprises sont susceptibles d'influer sur les décisions politiques, la politique influence en retour les demandes des milieux économiques.

Sur un plan théorique, ce livre conteste les modèles politiques selon lesquels, par hypothèse, les activités des acteurs économiques sont déterminées par des facteurs matériels. Rétrospectivement, il est certes toujours possible de reconstruire la rationalité économique qui semble avoir guidé les entreprises. La signature de l'AGCS explique manifestement pourquoi American Express a poussé si ardemment en faveur d'un commerce mondial des services : la libéralisation a apporté à cette multinationale de nouveaux marchés qui lui ont permis de

7. *Ce qui prolonge des arguments similaires avancés à propos de la politique européenne*. Cf. Emiliano Grossman, « *Bringing Politics Back In : Rethinking the Role of Economic Interest Groups in European Integration* », *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, p. 637-654.