

L'économie politique de l'ouverture sélective : proposition analytique et perspective pour les pays semi-industrialisés

PEYTRAL Pierre-Olivier

Doctorant EPIID/LEPII/CNRS

Université Pierre Mendès France – Grenoble

Résumé

L'analyse de la politique commerciale dans le modèle HOS conclut à la supériorité du libre-échange sur la protection. Cette contribution propose de donner une explication au paradoxe auquel fait face cette conclusion théorique : la permanence historique des mesures de protection sélective. Ce paradoxe constitue le sujet d'analyse d'un courant théorique d'économie politique : l'économie politique de l'ouverture commerciale. L'objet est d'explicitier les différents déterminants endogènes de cette politique (groupes sociaux, gouvernement et bureaucratie), politique qualifiée de politique d'ouverture commerciale sélective. Les approches expliquant les différents déterminants endogènes sont présentées successivement pour aboutir à la mise en perspective de l'importance des interactions entre les groupes sociaux, la bureaucratie et le gouvernement dans les choix effectifs de politique. La problématique est alors élargie aux cas des pays semi-industrialisés.

المخلص

إن تحليل السياسة التجارية في نموذج (هيكشر - أولين - ساوملسون) HOS تخلص إلى تفوق سياسة تحرير المبادلات التجارية على سياسات الحماية.

هذه المقالة تهدف إلى شرح المفارقة التي تنتهي إليها هذه النظرية : المداومة التاريخية لإجراءات الحماية الانتقائية . إن هذه المفارقة تمثل موضوع تحليل لتيار فكري للاقتصاد السياسي : الاقتصاد السياسي للانفتاح التجاري . نتناول في هذا المقال شرح المحددات المختلفة الداخلية لهذه السياسة (المجموعات الاجتماعية ، الحكومة، البيروقراطية الإدارية)، هذه السياسة التي توصف بسياسة الانفتاح التجاري الانتقائي. إن المقاربات المفسرة لمختلف المحددات الداخلية لهذه السياسة سيتم استعراضها بالتوالي من أجل الوصول إلى عرض أهمية التفاعلات بين المجموعات الاجتماعية، البيروقراطية الإدارية و الحكومة في تحديد الاختيارات الفعلية للسياسة. الإشكالية إذن هي توسيع مضمون النظرية إلى حالة البلدان النصف مصنعة .

1. Introduction

L'analyse de la politique commerciale bénéficie d'un ancrage théorique fort, le modèle Hecksher-Ohlin-Samuelson (HOS). Sur la base d'un ensemble d'hypothèses, HOS conclut à la supériorité du libre-échange sur la protection (accroissement du bien-être et de l'efficacité productive)

Force est de constater cependant que ce modèle se trouve confronté à un paradoxe : son incapacité à rendre compte du décalage entre l'affirmation théorique – la supériorité du libre-échange – et le constat empirique – la permanence des mesures de protection au sein des politiques commerciales nationales. Ce paradoxe constitue depuis longtemps un cheval de bataille pour les historiens de l'économie (*e.g.* Bairoch, 1994) et pour certains économistes (*e.g.* Amsden, 1989 ; Wade, 1990 ; Rodrik, 2001 ; Chang, 2002) qui cherchent à rendre compte de l'intervention étatique dans la sphère du commerce international et, par ce biais, à (re)légitimer l'action publique. Au vue de ces études, il apparaît que le débat « libre-échange *versus* protection » est un faux débat, la question de fond étant celle de la régulation de l'ouverture de l'économie nationale aux flux commerciaux extérieurs. Dans la mesure où cette régulation inclut à divers degrés des mesures de protection *et* de libre-échange, aux termes « politique libre-échangiste » ou « politique protectionniste », sont préférés ceux de « politique d'ouverture sélective » (POS) qui permettent mieux, selon nous, de rendre compte de la dualité de toute politique commerciale nationale (libre-échange et protection).

Pour expliquer l'existence de POS, l'économie pure du commerce international a fait l'objet d'une interprétation politique : l'économie politique de l'ouverture commerciale (EPOC)¹. Suite à l'article de Krueger (1974), qui a été le premier à formaliser les incidences des pressions privées sur l'économie nationale à travers la définition d'un comportement de « recherche de rente »², une large littérature d'économie politique s'intéresse aujourd'hui à la *formation endogène* de la POS. Elle cherche à rendre compte de la *variance* des politiques entre nations, entre industries et dans le temps (Rodrik, 1995). A cette fin, l'explication se base sur les effets discriminants engendrés par l'ouverture commerciale vis-à-vis de la distribution interne des revenus entre groupes sociaux. Cette discrimination est alors source de conflits entre groupes sociaux qui tentent d'assurer la représentation de leurs intérêts auprès de l'Etat qui décide en dernière instance de la forme de la politique. L'EPOC mobilise ainsi trois variables pour expliquer la POS : (i) la variable économique, *i.e.* la distribution des revenus entre propriétaires de facteurs de production regroupés en groupes sociaux (classes factorielles ou groupes d'intérêt), (ii) la variable politique, *i.e.* les pressions exercées auprès de l'Etat par les groupes sociaux en fonction de la variation de leurs revenus suite à la POC pratiquée et (iii) la

variable institutionnelle renvoyant à l'autonomie relative de l'Etat en matière de choix politiques.

Cette contribution vise à mettre en avant l'importance des interactions réciproques entre groupes sociaux et Etat pour expliquer la POS, seulement dans une perspective théorique. Pour ce, le papier est organisé en trois parties. La première partie identifie les caractéristiques et les déterminants des différents intérêts en présence sur le territoire national par le recours aux approches économiques de l'EPOC. Il s'agit d'analyser la demande de politique constituée soit par des classes factorielles donnant lieu à des conflits de classes soit par des groupes d'intérêts donnant lieu à des conflits sectoriels. La deuxième partie explique, à partir des problèmes de « l'action collective », comment les différents intérêts peuvent réussir à adopter un comportement politique *via* la formation d'un groupe exprimant un intérêt collectif. La troisième partie s'intéresse à l'offre de politique, *i.e.* l'Etat (gouvernement et bureaucratie), en recourant aux approches institutionnelles et politiques de l'EPOC qui focalisent sur le rôle et le degré d'autonomie de l'Etat par rapport aux pressions exercées par les groupes sociaux. Enfin, la conclusion élargit la problématique aux pays semi-industrialisés où les relations entre groupes et Etat s'instaurent dans un régime politique autoritaire et corporatiste.

2. Caractéristiques et déterminants des intérêts en présence sur le territoire national : entre conflits de classes factorielles et conflits sectoriels

L'EPOC comprend plusieurs approches économiques qui focalisent sur les groupes sociaux exprimant une préférence commerciale (« *society-centered approach* ») : l'approche factorielle, l'approche sectorielle et l'approche par les économies d'échelle. Le sous-bassement théorique de celles-ci reposent sur trois modèles de la théorie pure du commerce international : respectivement, le modèle HOS, le modèle à facteurs spécifiques et le modèle des économies d'échelles³.

Les intérêts commerciaux des propriétaires de facteurs sont motivés par une *volonté de préservation des revenus réels* (en termes absolus). Cette volonté est fonction de la forme de la POC et de l'orientation échangiste de l'activité de production (firme, industrie) dans laquelle sont employés les propriétaires de facteurs : lorsque l'activité de production est tournée vers le

marché extérieur, les intérêts des propriétaires de facteur sont libre-échangistes, alors que lorsque celle-ci est tournée vers le marché intérieur leurs intérêts sont protectionnistes. Selon l'approche considérée, les conflits à l'intérieur d'un pays n'ont pas la même forme : conflits de classes dans l'approche factorielle, conflits sectoriels (entre groupes d'intérêt) dans l'approche sectorielle et conflits entre petites et grandes firmes dans l'approche basée sur les économies d'échelle. Si ces approches sont distinctes car se basant sur des modèles différents, elles sont cependant complémentaires au vue de plusieurs critères.

2.1. L'approche factorielle : les conflits de classes factorielles comme déterminants de la politique d'ouverture commerciale

L'approche factorielle s'appuie sur le théorème Stolper-Samuelson (1941). Partant de l'hypothèse de parfaite mobilité intersectorielle des facteurs de production (travail et capital)⁴ à l'intérieur de la nation – ce qui n'est envisageable que dans le *long terme* –, ce théorème montre qu'un changement d'une situation de politique libre-échangiste vers une situation de politique protectionniste augmente le revenu du facteur relativement rare et diminue le revenu du facteur relativement abondant. Suite à l'ouverture/fermeture commerciale, il s'opère donc une divergence des rémunérations qui bénéficie au facteur rare en cas de protection et au facteur abondant en cas de libre-échange. L'ouverture/fermeture commerciale est ainsi *source d'inégalités et de conflits d'intérêts* entre le facteur abondant, profitant du libre-échange, et le facteur rare, profitant de la protection.

L'approche factorielle a été développée par deux auteurs : Rogowski (1987, 1989) et Brawley (1993). Ces deux auteurs fondent leur approche sur une variante du modèle HOS, le modèle Hecksher-Ohlin-Vanek-Samuelson (HOVS) qui prend en compte trois facteurs de production (terre, travail, capital). L'argument commun est que la *demande de protection (libre-échange) émane des propriétaires de facteurs rares (abondants)* afin de *préserver* le niveau des *revenus réels* perçus et qu'une exposition croissante au commerce international doit accroître les conflits d'intérêts entre classes factorielles. Dans l'analyse de Rogowski, quand la dotation factorielle nationale comprend deux facteurs abondants, une coalition libre-échangiste se dresse face à l'intérêt protectionniste exprimé par le facteur rare. Lorsque ce sont deux facteurs rares, la coalition est protectionniste et se dresse face à l'intérêt libre-échangiste exprimé par le facteur abondant. A chaque type de

coalitions correspond alors un type de conflits : un *conflit de classes* quand la terre et le capital sont simultanément abondants ou rares et un *conflit ville-campagne* quand le capital et le travail sont simultanément abondants ou rares. Si les deux auteurs considèrent que se sont les coalitions entre classes factorielles (définies en termes de facteurs de production) qui déterminent l'issue politique, les deux n'envisagent pas cette issue de la même façon. Rogowski considère que la politique commerciale correspond exactement aux intérêts de la coalition gagnante : à une coalition libre-échangiste correspond une politique de libre-échange et à une coalition protectionniste correspond une politique de protection. Cette conclusion radicale est tempérée par Brawley.

Selon Brawley, la coalition entre classes ne fait que déterminer l'*orientation* de la politique et il conclut à la « *mixité attendue des politiques commerciales* » (Brawley, 1993, p. 14). Cette mixité ou sélectivité signifie que la politique comprend à divers degrés du libre-échange et de la protection. Cette conclusion découle de l'hypothèse selon laquelle l'Etat recherche le soutien politique. Par exemple, si l'orientation commerciale est davantage favorable à la coalition gagnante et que celle-ci exprime un intérêt libre-échangiste, l'Etat met en place des compensations sous forme de mesures protectionnistes afin de protéger les groupes perdants à l'ouverture commerciale et ainsi former un large groupe de soutien politique.

Les approches de Rogowski ou de Brawley se basent sur le modèle HOVS. Ce dernier peut être adapté pour prendre en compte l'apparition de nouvelles dotations factorielles : les pays anciennement industrialisés ont un nouvel avantage comparatif dans la production des biens intensifs en travail qualifié (capital humain) et les pays en retard de développement ont un avantage comparatif dans la production des biens intensifs en travail non qualifié (e.g., Cohen, 1997, pp. 59-62 ; Krugman, 1998, chap. 3). Kébabdjian (1999, pp. 67-70) adapte l'approche de Rogowski⁵ à cette nouvelle situation en prenant en compte trois facteurs de production : le travail qualifié, le travail non qualifié et le capital. La logique est la même et l'issue politique est déterminée par la coalition gagnante. Mais elle permet de montrer que les conflits de classe ne sont plus de même nature : la classe des travailleurs implorerait en raison de l'opposition entre le travail non qualifié et le travail qualifié, ce qui en retour impliquerait de nouvelles possibilités d'alliance soit entre travailleurs qualifiés et capitalistes, soit entre travailleurs non qualifiés et capitalistes (alliance de type populiste).

L'explication factorielle trouve une justification empirique conséquente. Outre les vérifications apportées par Rogowski (1989) et Brawley (1993), d'autres auteurs ont validé cette approche à partir de tests économétriques relatifs à des périodes et à des événements différents. Les résultats obtenus par ces études peuvent être synthétisés de la façon suivante : (i) un haut niveau de qualification du travail est positivement corrélé à une préférence pour le libre-échange, mais *seulement* dans les pays riches (Scheve et Slaughter, 1998 ; Mayda et Rodrik, 2001 ; O'Rourke et Sinnott, 2001) ; (ii) le facteur détenu par une industrie détermine sa préférence commerciale davantage que sa position commerciale (Beaulieu et Magee, 2001) ; (iii) l'approche factorielle est pertinente pour l'étude des pays dont le niveau de développement n'est pas élevé puisque le nombre de facteurs de production disponible y étant limité (Midford, 1993).

2.2. L'approche sectorielle : les conflits transversaux comme déterminants de la politique d'ouverture commerciale

L'approche sectorielle, au contraire de l'approche factorielle, se base sur le modèle à facteurs spécifiques supposant une mobilité intersectorielle imparfaite – ce qui est pertinent dans le cadre du *court et moyen terme* – en raison de la spécificité des facteurs de production : à la spécificité des facteurs correspond leur immobilité. Cette hypothèse implique que les grandeurs macroéconomiques capital, travail et terre ne sont pas homogènes, mais hétérogènes. Par exemple, le capital et le travail utilisés pour fabriquer de l'acier ne sont pas les mêmes que ceux nécessaires à la fabrication des biscuits apéritifs. Par conséquent, le degré de mobilité est faible (voire nulle) en raison de l'existence de délais d'ajustement dans les mouvements de facteurs entre activités de production. Dans ces conditions, les effets de l'ouverture commerciale sur la rémunération des détenteurs de facteurs concernent désormais les facteurs spécifiques. Les facteurs spécifiques engagés dans des industries structurellement exportatrices gagnent au commerce (accroissement des revenus réels) alors que les facteurs spécifiques engagés dans des industries structurellement importatrices perdent au commerce (baisse des revenus réels). Quant au facteur mobile, la variation de sa rémunération ne peut être déterminée de façon aussi mécanique. Les effets de la variation des prix sur le facteur mobile dépendent positivement (i) de l'intensité d'utilisation de ce facteur dans les secteurs exportateurs et (ii) de la quantité consommée du bien

importé relativement à celle du bien exporté. Si le détenteur de travail consomme plus de biens importés que de biens exportés, son salaire réel baissera faiblement, voir augmentera ; si c'est l'inverse, son salaire diminuera. Quant à l'intensité d'utilisation, elle est assimilée à la demande de facteurs de production : si le facteur mobile est intensif dans le secteur exportateur, son salaire ne diminuera pas et pourra augmenter ; s'il est faiblement intensif, il sera faiblement demandé, ce qui entraînera un surplus sur le marché du travail et, donc, une baisse du salaire réel. Finalement, le modèle à facteurs spécifiques met en avant l'existence de conflits d'intérêts entre, d'une part, les travailleurs, les capitalistes et les propriétaires terriens engagés dans des activités compétitives vis-à-vis de la concurrence étrangère et, d'autre part, ceux qui sont engagés dans des activités non compétitives. Pour cette raison, on parle de *conflits sectoriels* ou de conflits *transversaux* mettant en scène des conflits entre groupes d'intérêts composés de propriétaires détenant des facteurs de production différents, mais appartenant à une même firme, à un même secteur ou à une même industrie⁶.

Dans sa version simple, l'approche sectorielle envisage que *tous* les propriétaires des facteurs de production engagés dans des industries structurellement importatrices ont une préférence pour la protection, alors que ceux qui appartiennent à des industries structurellement exportatrices préfèrent le libre-échange (Magee, 1978 ; McKeown, 1983). Cette explication est néanmoins insuffisante. En effet, seul le commerce « normal » est envisagé : la possibilité que les industries (secteurs, firmes) réalisent des échanges intra-branches et des investissements directs à l'étranger (IDE) n'est pas prise en compte. Milner a montré que l'introduction de ces variables contribuait à modifier les préférences des firmes et des propriétaires des facteurs : « les firmes avec une forte dépendance aux exportations, une production multinationale [IDE], et un commerce intra-firme seront moins protectionnistes que les firmes davantage orientées vers le marché domestique, même sous des conditions économiques similaires » (Milner, 1988a, p. 222). Cette analyse peut de nouveau être approfondie si est introduit la possibilité pour les firmes de diversifier leurs portefeuilles d'actifs financiers (Frieden, 1988a, 1988b, 1991) et/ou physiques (Pugel et Walter, 1985 ; Schonhardt-Bailey, 1991 ; Scheve et Slaughter, 1998) : plus les actifs détenus par les firmes seront importants et diversifiés, plus les firmes préféreront le libre-échange. En résumé, plus les firmes (industries) sont dépendantes des exportations,

exercent un commerce intra-firmes⁷, effectuent des IDE et disposent d'un portefeuille d'actifs diversifiés, plus elles préféreront le libre-échange à la protection. Dans cette perspective, les préférences des firmes multinationales (FMN) sont introduites et sont résolument libre-échangistes (importance du commerce intra-branche, des exportations, des IDE et portefeuilles d'actifs diversifiés). Ces analyses sectorielles, bien qu'augmentant le nombre de variables à prendre en compte pour déterminer la préférence des industries et des groupes d'intérêts, ne changent pas l'axiome de départ : les industries (groupes) qui tirent la majeure partie de leurs revenus des échanges avec l'extérieur préféreront le libre-échange.

De nombreuses études empiriques permettent de mettre en avant les caractéristiques qui sont positivement liées à l'obtention de mesures protectionnistes. La typologie de ces caractéristiques est la suivante⁸ : (i) l'intensité en travail non qualifié d'une industrie ou le paiement de faibles salaires (Ray et Marvel, 1984 ; Aggarwal *et al.*, 1987 ; Alt *et al.*, 1999) ; (ii) l'augmentation du taux de pénétration des importations (Pugel et Walter, 1985 ; Baldwin, 1976 ; Milner, 1987, 1988a et 1988b ; Treffler, 1993 ; Gilligan, 1997) ; (iii) la production de biens de consommation par opposition à celle des biens intermédiaires (Ray et Marvel, 1984) ; (iv) la concentration géographique de la production (Alt *et al.*, 1999 ; Irwin et Kroszner, 1996) ; (v) une faible part de commerce intra-industriel (Milner, 1987, 1988a et 1988b ; Ray et Marvel, 1984) ; (vi) la faible concentration des consommateurs du bien soumis à la protection (Treffler, 1993).

Compte tenu de ces caractéristiques, la politique d'ouverture commerciale inclut, à divers degrés, du libre-échange et de la protection étant donné que les firmes (industries) ne présentent pas toutes les mêmes intérêts commerciaux et qu'elles ne peuvent pas toutes assurer la représentation de leurs préférences (compte tenu de la présence ou non des caractéristiques précédentes). La POC sera donc sélective sans pour autant être stratégique.

2.3. Le modèle à économies d'échelle : la préférence pour une politique commerciale stratégique

Les deux analyses précédentes se focalisent sur la dichotomie classique entre libre-échange et protection. Or, les « nouvelles théories du commerce international » ont montré qu'il existe une « troisième voie » : la

politique commerciale stratégique (PCS) (Brander et Spencer, 1983 ; Krugman, 1984, 1992).

Selon l'argument de la PCS, les gains issus du commerce international peuvent être distribués inégalement entre les acteurs : l'intervention de l'Etat peut permettre de détourner les gains réalisés par les firmes étrangères au profit des firmes domestiques dans le cas où existent des imperfections de marché. En d'autres termes, le soutien étatique (tarif ou subvention) peut permettre d'accroître la compétitivité des firmes nationales et, potentiellement, le bien-être national : une intervention étatique peut conférer à la firme nationale un « *first mover advantage* » permettant à celle-ci de bénéficier du mécanisme des économies d'échelle, d'un avantage-coût permettant un accroissement des parts de marché. Cette situation est possible si la structure de marché est caractérisée par la présence d'économies d'échelle (statiques ou dynamiques) et que l'interaction entre les différentes firmes est stratégique (concurrence « à la Cournot »).

Pour que le mécanisme des économies d'échelle joue pleinement et que les investissements réalisés soient rentabilisés, il faut que la firme puisse augmenter ses ventes. Cela passe soit par la protection tarifaire soit par des subventions à la production ou à la R&D. Le lien positif entre protection tarifaire et accroissement des parts de marché pour la firme domestique est valable si la concurrence a lieu sur le marché national et le marché international ou un marché tiers (Krugman, 1984). Les subventions permettent d'accroître les parts de marché dans le cas où la concurrence s'effectue de la manière précédente ou si elle a seulement lieu sur un marché tiers (Brander et Spencer, 1983). Ce processus se fait alors à l'encontre du concurrent étranger (baisse des ventes entraînant une hausse des coûts marginaux de production et une perte de compétitivité).

Milner et Yoffie ont montré qu'en présence d'économies d'échelle, outre la préférence pour une PCS, « l'accès aux marchés étrangers et le contrôle du marché national deviennent les priorités centrales de la firme » (Milner et Yoffie, 1989, p. 244). Cette situation pose inévitablement la question des *représailles* et de la *réciprocité* dans les pratiques politiques du commerce international et de la modification des préférences des firmes traditionnellement favorables au libre-échange. En effet, dans la mesure où la présence d'économies d'échelle rend l'activité productive des firmes fortement dépendante des ventes réalisées sur les marchés national et

international, le soutien d'un Etat en faveur d'une firme nationale entraîne inévitablement une modification de la préférence d'une autre firme située à l'étranger. Dans le cas d'une intervention étrangère, la firme domestique peut réclamer un soutien similaire de la part de son gouvernement afin de bénéficier des mêmes avantages (voir également, Hart et Prakash, 2000). Plusieurs résultats sont alors envisageables. Si l'intervention est réussie, c'est-à-dire que la firme a connu un gain de productivité lui permettant d'accroître ses parts de marché, ses préférences commerciales redeviennent libre-échangistes. A l'inverse, si l'intervention a échoué et que la position compétitive de l'industrie se dégrade rapidement, la préférence commerciale de celle-ci redevient protectionniste.

L'approche par les économies d'échelle introduit une nouvelle situation où les intérêts privés, principalement ceux des grandes firmes, sont favorables à un soutien étatique prenant la forme d'une PCS. La politique d'ouverture est ainsi *sélective* dans la mesure où seules les firmes présentes dans une structure de marché caractérisée par des économies d'échelle vont demander le soutien de l'Etat soit sous forme d'un tarif soit sous forme d'une subvention.

2.4. *Eléments de complémentarité entre les approches*

Les approches de l'EPOC se distinguent par les hypothèses qui fondent les modèles sur lesquels elles s'appuient. La différence essentielle tient à l'hypothèse relative à la mobilité des facteurs de production. Alors que l'approche factorielle suppose une mobilité parfaite, l'approche sectorielle suppose une mobilité imparfaite. Cette différence implique une seconde distinction : l'approche factorielle considère les grandeurs macroéconomiques, travail, terre, capital comme des grandeurs homogènes permettant de conclure à l'existence de conflits de classes ; l'approche sectorielle considère ces grandeurs comme hétérogènes permettant de conclure à l'existence de conflits transversaux. Ces deux visions sont donc *a priori* opposées : (i) mobilité parfaite *versus* mobilité imparfaite et (ii) conflits inter-classes *versus* conflits sectoriels – l'opposition fondamentale se trouvant particulièrement dans la première proposition étant donnée qu'elle est la cause de la seconde.

L'opposition entre les hypothèses n'est pourtant pas suffisante pour considérer que les deux approches sont opposées. Leur complémentarité

peut s'envisager de trois manières. La première est de concevoir cette complémentarité en fonction du *degré de mobilité des facteurs* (Alt *et al.*, 1996). Dans cette optique, Hiscox (2001) a montré que *plus le degré de mobilité⁹ est élevé, plus l'explication factorielle est appropriée ; plus la mobilité est faible, plus l'explication sectorielle est pertinente*. Ce résultat est logique puisqu'il est conforme aux hypothèses de chaque modèle. Cependant, le problème est de savoir à partir de quel seuil le degré de mobilité peut être considéré comme élevé ou faible, en sachant qu'il n'est jamais parfait. De plus, si cette méthode est utilisée pour analyser un choix politique à un moment donné, le niveau de mobilité est à cet instant inévitablement faible, pour ne pas dire nul. Néanmoins, l'originalité vient du rapprochement effectué entre degré de mobilité et niveau de développement. La deuxième manière renvoie donc au niveau de complexification de la structure de production d'une économie qui est fonction du niveau de développement : plus le niveau de développement est faible, plus le nombre d'activités de production est faible, plus le nombre de facteurs de production est faible et de qualité homogène, plus leur interchangeabilité entre activité de production est élevée, autrement dit, plus forte est leur degré de mobilité ; à l'inverse, plus le niveau de développement est élevé, plus le nombre de secteurs est élevé, plus les besoins de production sont spécifiques, plus le nombre de facteurs est important et de qualité différente, plus leur interchangeabilité ou leur degré de mobilité est faible. Par conséquent, le recours à l'approche sectorielle est pertinent pour l'étude des pays dont le niveau de développement est élevé ; l'approche factorielle est, quant à elle, adéquate pour les pays dont le niveau de développement est faible (voir aussi Midford, 1993). Enfin, la troisième manière est de considérer leur complémentarité en comparant la dotation macroéconomique à la dotation méso-économique : par exemple, les industries ayant un ratio capital/travail supérieur au même ratio au niveau macroéconomique préféreront le libre-échange, alors que celles ayant un ratio inférieur préféreront la protection (Frieden et Rogowski, 1996). Plusieurs critères existent ainsi pour considérer la complémentarité des approches. Néanmoins, ne pouvant trancher en faveur de l'un ou l'autre des critères, nous pouvons seulement préciser que la complémentarité est fonction des besoins de l'analyse menée par l'économiste à partir du moment où elle est justifiée.

3. Les difficultés de former un intérêt collectif : les problèmes de l'action collective

Si la partie précédente a permis d'identifier les déterminants des intérêts des propriétaires de facteurs de production, la création d'un groupe n'est pas spontanée. Elle nécessite que les différents acteurs disposent des incitations et de l'habileté à se mobiliser pour influencer l'Etat. En d'autres termes, différents acteurs doivent être capables d'entreprendre une « *action collective* ». Cette action collective n'est possible que dans la mesure où les membres du groupe sont capables de diminuer les comportements de « *free riding* » et que les intérêts privés initiaux sont propices à la formation d'un intérêt collectif. Une fois les problèmes internes au groupe résolus, celui-ci se trouve confronté à des obstacles d'ordre politique, *i.e.* aux contraintes exercées par l'Etat qui peuvent accroître les coûts de l'action collective.

3.1. Les fondements de l'action collective : comportement de *free riding* et nécessité d'un intérêt commun préalable

Les problèmes liés à la mise en place d'une « action collective » et les caractéristiques des groupes sociaux qui doivent permettre sa mise en œuvre ont été identifiés par Olson (1971). Ils renvoient à la *taille* du groupe et aux possibilités de se comporter en « *free rider* »¹⁰. En plus des conditions exposées par Olson, le développement de la théorie a montré qu'un intérêt collectif préalable doit exister, ce qui pose la question de la convergence et de la divergence initiale entre les intérêts particuliers concernés.

La condition *sine qua non* à la formation d'un groupe renvoie à sa *taille*. La taille ou le nombre de membres qui forment un groupe *conditionne les coûts d'organisation et la possibilité pour un ou plusieurs membres de se comporter en free rider*. Plus le groupe compte de membres, plus les coûts d'organisation sont importants par rapport aux gains issus de l'action politique, plus chacun des membres a intérêt à se comporter en *free rider*. Par conséquent, les groupes de petite taille sont réellement les seuls à pouvoir exercer une influence politique étant donné que leurs coûts d'organisation sont faibles et que leur taille inhibe le comportement de *free rider*. La taille du groupe est donc déterminante de la possibilité ou non de sa formation, cette taille pouvant s'appréhender par exemple à partir du niveau de concentration d'une industrie. Toutefois, l'action politique par un

grand groupe est possible si ses membres mettent en place des incitations sélectives positives ou négatives visant à contraindre le comportement des membres potentiellement identifiés comme « free rider » (Olson, 1971, chap. 6).

L'efficacité de l'action collective dépend donc de la taille du groupe et des incitations utilisées par les membres de ce dernier. Toutefois, Olson n'analyse pas les préférences politiques de chacun des membres, il n'aborde pas la nécessité de l'existence préalable d'intérêts particuliers convergents, ce que font Milner et Yoffie (1989). Selon eux, la convergence des intérêts particuliers et la formation de « *corporate trade demands* » est fonction de la position compétitive de chacune des firmes composant une industrie¹¹. Dès lors, « les firmes peuvent avoir des positions compétitives différentes, ce qui signifie que même une industrie avec un petit nombre de firmes peut ne pas avoir une position unifiée à propos du commerce » (Milner et Yoffie ; 1989, pp. 246-247). Ainsi, pour qu'une demande collective émerge, il faut (i) que le degré de fragmentation de l'industrie soit faible (taille du groupe) et (ii) que les firmes qui la composent présentent *la même position concurrentielle vis-à-vis des concurrents étrangers*.

Si les acteurs parviennent à passer outre ces problèmes, le groupe existe alors en tant qu'unité homogène et unifiée. Néanmoins, ceci n'est que la première étape vers la représentation effective de l'intérêt d'un ou de plusieurs groupes. La deuxième est l'interaction avec l'Etat.

3.2. Les obstacles créés par le processus politique : hausse des coûts de l'action collective

La représentation d'un intérêt commercial collectif implique une action politique du groupe. La retranscription de cet intérêt en une politique effective nécessite, *ceteris paribus*, que le groupe exerce une influence auprès de l'Etat. Les approches économiques supposent ainsi que le sens de la relation qui unit les groupes sociaux et l'Etat, va des premiers vers le second : l'Etat est totalement dépendant des intérêts commerciaux présents sur le territoire national et retranscrit parfaitement la préférence de la coalition gagnante ou du groupe le plus important ; l'Etat est « capturé » par les intérêts privés. Néanmoins, cette conclusion doit être nuancée par l'introspection des hypothèses retenues par chaque analyse à propos de

l'Etat, car celles-ci peuvent impliquer une augmentation des coûts de l'action collective.

En ce qui concerne l'analyse de Rogowski, le rôle de l'Etat est inexistant : il est le reflet des intérêts exprimés par la coalition gagnante. L'Etat ne dispose d'aucune autonomie de décision et il ne contribue pas à augmenter les coûts de l'action collective. Cependant, Rogowski remarque lui-même que cette hypothèse constitue une limite de son approche : « la victoire ou la défaite [d'un groupe] dépend de la taille relative des différents groupes et des facteurs culturels et *institutionnels* que cette perspective ignore résolument » (Rogowski, 1989, p.20 ; italique ajouté). Pour une explication plus rigoureuse de la formation de la POC, il faudrait donc prendre en compte l'Etat en tant que *structure institutionnelle*¹².

Dans l'analyse de Brawley, l'Etat joue un rôle, mais il le joue dans une perspective *politique*. Les choix de l'Etat sont influencés par sa volonté de former un soutien politique : l'Etat est assimilé au gouvernement composé de décideurs politiques cherchant à se maintenir au pouvoir. Pour cette raison, la POC choisie était sélective. l'Etat peut donc accroître les coûts de l'action collective selon la forme du régime politique et du système électoral¹³.

Les approches sectorielles diffèrent par rapport à l'hypothèse adoptée à propos de l'Etat. Dans les approches sectorielles, le rôle de l'Etat est appréhendé à partir des caractéristiques sectorielles des acteurs exprimant un intérêt commercial (nature du travail employé, taux de pénétration, type de biens produits, degré de concentration géographique, part du commerce intra-branche, degré de concentration des consommateurs). L'Etat les prend en compte pour effectuer ses choix et la représentation effective des intérêts des groupes est positivement liée à celles-ci. Par conséquent, la relation qui unit les groupes sociaux à l'Etat est complexifiée par cette nécessité pour les groupes sociaux de présenter au moins une de ces particularités : les coûts de l'action collective peuvent donc diminuer ou augmenter, respectivement, si les groupes sociaux présentent ou non au moins une de ces caractéristiques.

Dans l'analyse basée sur les économies d'échelle, l'Etat est considéré comme une *institution* dont les caractéristiques sont désagrégées. Ces caractéristiques sont données par Milner: « (i) le degré d'unité dans le processus politique ; (ii) le degré d'isolement de la bureaucratie ; (iii) le nombre d'instruments politiques disponibles ; (iv) la cohérence des objectifs

nationaux » (Milner, 1988a, p. 275). Selon ces critères, un Etat dépend des groupes sociaux lorsque les autorités politiques sont fragmentées, lorsque la bureaucratie est en relation étroite avec les agents économiques privés, lorsque le nombre d'instruments politiques est élevé et quand l'Etat poursuit des objectifs mal déterminés ; l'inverse correspondant à un Etat autonome. Toutefois, toutes ces caractéristiques sont rarement observées dans les faits, ce qui implique qu'il n'existe pas d'Etat dépendant ou autonome, mais seulement un Etat hybride. Par conséquent, les coûts de l'action collective sont toujours augmentés par l'interaction avec l'Etat.

Malgré ces précisions, les approches économiques considèrent *in fine* que l'Etat est totalement dépendant des groupes sociaux. Pour contrebalancer ce point de vue, les approches institutionnelles et politiques de l'EPOC ont cherché à expliquer et à justifier le rôle déterminant de l'Etat. Ces approches sont ainsi qualifiées de « *State-centered approach* ».

4. De l'autonomie de l'Etat aux interactions avec les groupes sociaux

L'analyse des hypothèses relatives à l'Etat dans les approches économiques laissait entrevoir qu'une lecture exclusivement basée sur les intérêts des groupes sociaux pouvait être améliorée. Pour ce, il faut supposer qu'il existe un marché politique dans lequel l'Etat représente l'offre de politique (Messerlin, 1982). L'Etat décide de la forme de la POC et, pour cela, il se trouve confronté à une diversité d'intérêts commerciaux avec lesquels il interagit, l'interaction étant comprise comme une relation d'*interdépendance*. Cette relation s'envisage de deux façons : la première est de concevoir l'Etat (le gouvernement) par le biais du régime politique et du système électoral à travers lequel les élites politiques recherchent le soutien politique (explication politique), la deuxième est d'appréhender l'Etat (gouvernement et bureaucratie) comme une institution plus ou moins perméable aux intérêts privés (explication institutionnelle). Selon ces deux explications, l'Etat arbitre les conflits d'intérêts. Dans le cas de l'explication politique, l'arbitrage est fonction des principes qui guident le fonctionnement du régime politique. Dans le cas de l'explication institutionnelle, l'arbitrage est fonction des caractéristiques de la structure institutionnelle de l'Etat (gouvernement et bureaucratie). Enfin, une autre forme d'interaction joue : les « *feedbacks* », positifs ou négatifs, consécutifs aux mesures de protection ou de libre-échange, peuvent modifier les préférences des propriétaires de facteurs et des groupes sociaux.

4.1. Régime politique et système électoral : la recherche du soutien politique

Les approches politiques – et de l'EPOC en général – focalisent sur les pays développés caractérisés par un régime politique démocratique. L'implication est que les décideurs politiques doivent être élus, leur intérêt propre étant de se maintenir au pouvoir. Leur choix politique n'est plus déterminé par quelques groupes d'intérêts, mais également par les préférences de la majorité électorale.

Le fonctionnement d'un régime démocratique est basé sur deux principes : celui du suffrage universel et celui de la majorité électorale. Le premier implique que le droit de vote n'est pas un phénomène discriminatoire : tous les membres d'une société expriment leurs préférences commerciales. Le second principe, celui de la majorité, implique que le gouvernement doit être capable de former une coalition politique la plus large possible : pour se maintenir au pouvoir, les politiciens doivent prendre des décisions qui contentent la majorité électorale. Dans la mesure où un tarif accroît le prix de marché, l'Etat décide de son niveau de façon à satisfaire le consommateur qui souhaite le prix de marché et le producteur qui souhaite accroître ce prix afin d'augmenter son profit (Stigler, 1971 ; Peltzman, 1976). De cette façon, l'Etat maximise son soutien politique. On comprend alors également que le tarif appliqué dépend de la balance de pouvoir entre les producteurs et les consommateurs. Néanmoins, la balance de pouvoir est un concept intuitif et non expliqué. Rogowski et Kayser (2001) expliquent la différence de pouvoir entre les deux électeurs (producteur et consommateur) en introduisant le soutien financier (les fonds de campagne) en plus du soutien électoral (vote). Par hypothèse, seuls les producteurs peuvent apporter une contribution financière. Toutefois, Rogowski et Kayser (2001) concluent que le soutien financier reste subordonné au soutien électoral dans le cas d'un régime démocratique en raison du principe de la majorité. Cela pose la question de la forme du système politique étant donné que l'importance du nombre de votants va être fonction de ce que les auteurs nomment l'élasticité sièges/votes : le nombre de sièges au parlement peut augmenter ou non d'une valeur plus que proportionnelle à l'augmentation du nombre de votes obtenus. En conséquence, moins cette élasticité est forte, plus la balance des pouvoirs est favorable aux agents qui sont en mesure d'apporter un soutien financier, et

ce, d'autant plus que le gouvernement dispose déjà d'un large soutien parlementaire.

Cette approche en termes de soutien politique peut être complétée en considérant la variable idéologique des politiciens. Dutt et Mitra (2002), dans une analyse couvrant la période 1980-1989 et comprenant 177 pays, considèrent que l'orientation des politiques commerciales s'explique par le parti politique au pouvoir. Leur hypothèse est que le parti de gauche est soucieux des intérêts des travailleurs alors que le parti de droite est soucieux des intérêts des capitalistes. Un gouvernement de gauche qui gouverne un pays abondant en capital, aura tendance à préférer les mesures protectionnistes ; à l'inverse, dans un pays abondant en travail le gouvernement aura tendance à préférer les mesures de libre-échange. L'autonomie de l'Etat n'est pas totale, mais son action est contingente de son idéologie qui correspond à un type de soutien électoral : l'idéologie d'un parti politique représente les intérêts de ses électeurs.

4.2. De l'autonomie à l'interdépendance : analyse de la structure institutionnelle de l'Etat

Alors que l'approche politique cherche à intégrer l'implication des préférences de la société – approche pertinente *si est seulement si* le choix de politique fait l'objet d'un vote –, l'approche institutionnelle a eu pour objet premier de montrer le rôle prédominant de l'Etat. Dans cette perspective, une réflexion a été menée sur les variables de décision au niveau de la structure institutionnelle étatique afin de dégager les éléments de réponse à la problématique de départ : l'autonomie de l'Etat vis-à-vis des pressions exercées par les groupes sociaux. Les éléments de réponse ont été (i) la répartition des pouvoirs au sein de l'administration (législatif et exécutif) et (ii) le degré d'autonomie de la bureaucratie vis-à-vis des intérêts privés (*e.g.* Finger *et al.*, 1982 ; Goldstein, 1986). Un problème demeure : ces approches focalisent essentiellement sur le cas des Etats-Unis, ce qui limite leur portée explicative (Kébabdjian, 1999, p. 66). Néanmoins, à un niveau général, quelques enseignements peuvent être dégagés.

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs, l'apport a été de montré que lorsque le pouvoir exécutif appartenait à une entité institutionnelle déconnectée des pressions protectionnistes, alors la politique commerciale était davantage libre-échangiste : dans le cas des Etats-Unis, le

pouvoir exécutif appartient depuis 1934 à la Maison Blanche dont la philosophie est pro-libre-échangiste, alors qu'auparavant il appartenait au Congrès qui disposait et dispose toujours du pouvoir législatif et dont les connivences avec les intérêts protectionnistes sont connus. La conséquence a été une politique commerciale davantage libre-échangiste à partir du milieu des années 1930 (*e.g.* Allen, 1963 ; Goldstein, 1988, 1989). Cette explication souffre cependant d'une limite : la séparation des pouvoirs n'implique pas automatiquement la disparition de l'influence exercée par les groupes sociaux. Il est vrai en effet que l'exécutif n'est pas soumis aux intérêts protectionnistes, mais il est fortement influencé par les intérêts libre-échangistes (Haggard, 1988). De plus, l'affirmation de l'idéologie libre-échangiste de l'exécutif a été parallèle à la montée des intérêts libre-échangistes (Hiscox, 1999 ; Irwin et Krozner, 1997). Il semble ainsi que malgré la volonté de montrer l'autonomie de l'Etat, l'analyse arrive *in fine* à montrer que l'Etat est influencé par son interaction avec les intérêts présents sur le territoire national dont la configuration n'est pas figée mais évolutive.

En ce qui concerne l'autonomie de la bureaucratie, elle est appréhendée à partir de l'analyse de ses rapports avec les groupes sociaux. Plus particulièrement, il s'agit d'étudier les mécanismes techniques, c'est-à-dire les règles et les lois commerciales gérées par la bureaucratie, qui encadrent les demandes des groupes sociaux et qui servent de base aux décisions politiques (Finger *et al.*, 1982 ; Goldstein, 1986, 1988, 1989 ; Hansen, 1990). Ces mécanismes visent à vérifier la légitimité des revendications des producteurs : si par exemple, les producteurs nationaux demandent à ce que les importations d'un ou plusieurs produits soient réduites car source de préjudice pour l'industrie nationale, la bureaucratie va vérifier si les importations sont effectivement la cause du préjudice par ses propres méthodes d'évaluation. Si oui, les demandes des groupes sont relayées au niveau institutionnel ; si non, elles sont rejetées. Malgré ce processus institutionnel, les intérêts des groupes sociaux sont seulement encadrés, au mieux *limités*, mais ne sont pas annulés : les règles institutionnelles constituent autant de filtres à travers lesquels les intérêts commerciaux doivent passer pour pouvoir se matérialiser en une politique effective (voir aussi Strange, 1987, p. 572). L'autonomie de l'Etat n'est donc pas totale, mais seulement relative du fait des interactions ininterrompues avec les groupes sociaux.

4.3. Mesures commerciales et modification des intérêts commerciaux

Quelle que soit l'orientation de la POC, celle-ci comporte à divers degrés du libre-échange et de la protection. L'interaction ou l'interdépendance entre Etat et groupes sociaux peut ainsi s'envisager par le biais des effets d'une POC sur les intérêts et le comportement des groupes sociaux (firmes et industries). Il s'agit de rendre compte de l'existence de *feedbacks*, positifs et négatifs, exercés par les mesures politiques appliquées sur les intérêts exprimés par les groupes.

Le comportement des acteurs peut être différent selon leur réaction vis-à-vis de la politique effective, *i.e.* selon leurs *efforts d'ajustement*. Brainard et Verdier (1993) expliquent le biais systématique contre le libre-échange par l'existence d'une corrélation positive entre la protection passée et la demande future de protection. Cette corrélation s'explique par le défaut d'ajustement des firmes d'une industrie qui ont réussi antérieurement à obtenir la protection. Sous une politique protectionniste, les firmes réaliseraient un effort d'ajustement (réduction des capacités productives, réorientation des activités, investissements, etc.) inférieur à celui résultant d'une situation de libre-échange en raison d'un manque de concurrence. La faiblesse de l'ajustement ne permet pas alors de résoudre les difficultés économiques de l'industrie, amenant cette dernière à exprimer une préférence protectionniste dans la période suivante. L'ajustement est ici une fonction décroissante du niveau tarifaire passé et traduit un *feedback négatif*.

Hathaway (1998) décrit un processus similaire, mais dans le sens inverse. Il étudie le comportement des firmes d'une industrie suite à une mesure de libéralisation commerciale. Il développe une explication dynamique de changement des préférences commerciales dans laquelle « la libéralisation commerciale a un effet de *feedback positif* sur les préférences politiques et les stratégies politiques des groupes de producteurs domestiques. Dans la mesure où l'industrie s'ajuste à des conditions de marché plus compétitives, ses caractéristiques changent de façon à réduire la probabilité qu'elle demande la protection dans le futur » (Hathaway, 1998, p. 606 ; italique ajoutée). Quant aux firmes qui ne sont pas en mesure de réaliser l'ajustement, elles sont évincées du marché. Dans les deux cas, le poids politique des intérêts protectionnistes s'amenuisent. Cependant, ce processus d'ajustement peut être ralenti par l'approfondissement des difficultés économiques dans le court terme, alors que l'ajustement est précisément un processus de long terme. La demande de protection peut

alors se maintenir durant un laps de temps transitoire. Cette dernière remarque permet d'introduire l'argument selon lequel il existe une relation positive entre la situation de la conjoncture économique et les intérêts privés : à une conjoncture de crise ou de dépression est associé un accroissement des intérêts protectionnistes ; à une situation de croissance économique est associée une extension des intérêts libre-échangistes (McKeown, 1984 ; Cassing *et al.*, 1986).

5. Conclusion : élargissement de la problématique aux pays semi-industrialisés

Les approches de l'EPOC considèrent que les intérêts sociétaux exercent une influence sur le choix de politique commerciale. Par leurs outils, elles permettent de construire une représentation schématique de la configuration des groupes sociaux en présence sur le territoire national et de déterminer leurs préférences commerciales. Cependant, elles restent ancrées dans le cadre d'un régime politique démocratique et pluraliste qui détermine la nature des interactions entre les groupes sociaux et l'Etat. Or, dans les pays semi-industrialisés, le régime politique et les liens qui unissent groupes et Etat sont différents : le régime politique est souvent autoritaire, parfois en voie de démocratisation (*e.g.* Milner et Kubota, 2001), et les liens sont souvent de nature corporatiste et non pluraliste.

La première différence concerne la distinction « démocratie *versus* autoritarisme ». Un régime démocratique renvoie aux règles par lesquelles les décideurs politiques sont choisis : la sélection des dirigeants politiques est déterminée par les préférences individuelles et, *in extenso*, populaires. En raison de la recherche du soutien politique, les décideurs politiques sont soucieux de la majorité électorale qu'il cherche à construire et, donc, sont plus réceptifs aux *desiderata* sociétaux. A l'inverse, dans un régime autoritaire, les politiciens sont choisis par des méthodes qui laissent peu d'espace à l'expression des volontés sociétales et à la concurrence entre parties politiques (Garett et Lange, 1996). Si cette perception de l'autoritarisme implique que l'Etat est moins sensible aux préférences de la société dans son ensemble, cela n'exclut pas la mise en place de liens préférentiels avec certains groupes sociaux (Mansfield *et al.*, 2000) ; ces rapports privilégiés renvoient à la seconde différence décrite *infra*. L'existence d'un régime autoritaire a en revanche des conséquences certaines sur le degré d'ouverture de l'économie nationale. En effet, d'un

point de vue empirique, un lien positif entre processus de démocratisation et accroissement de l'ouverture commerciale est constaté (Granger et Siroën, 2001 ; Milner et Kubota, 2001). L'explication théorique prend un point de vue opposé à celui exposé dans les approches présentées précédemment qui focalisaient sur les facteurs de production. Ici, l'intérêt porte sur les consommateurs : les consommateurs, dans la logique de HOS, cherchent à maximiser l'utilité qu'ils dégagent d'un panier de biens consommés. Par hypothèse, cette utilité doit augmenter avec l'ouverture : les biens disponibles sont plus nombreux, de qualité supérieure et à un prix moindre par rapport à une situation d'autarcie. Dès lors, *tous* les consommateurs sont favorables à l'ouverture. Or, dans un régime autoritaire, le gouvernement est moins soumis à la pression électorale des consommateurs, alors que dans un régime démocratique il l'est davantage. Cela explique alors qu'un régime autoritaire soit associé à une politique commerciale davantage protectionniste, et un régime démocratique à une politique davantage libre-échangiste. Cependant, l'accroissement du degré d'ouverture d'un pays semi-industrialisé peut trouver une explication d'ordre économique et non plus politique : les besoins en ressources budgétaires. Un pays semi-industrialisé dispose généralement d'une base fiscale minime voir inexistante sur laquelle il peut prélever des taxes (ou impôts). La protection tarifaire est alors un moyen de combler ce manque (Rodrik, 1995). Lorsque le pays se développe, le revenu national augmente et la base fiscale pouvant faire l'objet de prélèvements s'élargit. La conséquence directe est que la protection devient de moins en moins utile en tant que ressources budgétaires au fur et à mesure de l'élévation du niveau de développement, ce qui se traduit par un accroissement du degré d'ouverture.

La seconde différence renvoie au « pluralisme *versus* corporatisme », c'est-à-dire aux relations liant les groupes sociaux à l'Etat. Au vue des parties précédentes, la relation entre groupes et Etat dans le cadre du pluralisme a quatre traits caractéristiques : (i) la formation des groupes est volontaire, autonome et les groupes sont concurrents ; (ii) les relations avec l'Etat se font par contacts personnels, par lobbying ou par contributions financières/électorales ; (iii) les relations s'assimilent à des pressions pouvant être conflictuelles ou harmonieuses ; (iv) le pouvoir des groupes dépend de leurs caractéristiques structurelles et/ou de leurs poids démographique et/ou économique. Dans ce cadre, les intérêts exprimés par les groupes sont des intérêts de court terme, c'est-à-dire fonction des pertes et des gains de revenu à un moment donné, et les décisions politiques sont

souvent consécutives d'une relation « *bottom up* », c'est-à-dire d'une relation impulsée par les groupes sociaux et qui remonte vers l'Etat. Dans le cadre du corporatisme, la relation *peut-être* différente.

Le corporatisme se définit « comme un système de représentation d'intérêt dans lequel les unités constitutives sont organisées en un nombre limité de catégories, singulières, obligatoires, non concurrentes, ordonnées hiérarchiquement et fonctionnellement différenciées, reconnues ou autorisées (si ce n'est créées) par l'Etat et disposant d'un monopole représentatif à l'intérieur de leurs catégories respectives en échange d'une observation de certains contrôles sur la sélection des leaders et l'articulation des demandes et des soutiens » (Schmitter, 1979, p. 13). Au vue de cette définition, la première différence tient à l'organisation de la structure sociétale : contrairement au pluralisme, les groupes d'intérêts sont obligatoires, hiérarchiques et autorisés par l'Etat. Cette différence implique que certains groupes d'intérêt dans le modèle corporatiste entretiennent des liens privilégiés avec l'Etat de telle sorte que « les pratiques corporatistes [correspondent] à la suspension des normes universalistes » (Cawson, 1985, p. 7). Le corporatisme induit un processus de représentation monopolistique des intérêts (par exemple, syndicat des travailleurs, association d'industries, association de producteurs agricoles, etc.) et exclut *de facto* certains groupes de la formulation des politiques. Ceci n'est pas le cas du pluralisme où la participation au processus politique est libre et non discriminatoire. Du point de vue du corporatisme, cette relation a deux implications : (i) au lieu de pressions continues des groupes sur l'Etat comme dans le pluralisme, les groupes d'intérêts privilégiés ont un accès institutionnalisé à l'Etat *via* la bureaucratie et, consécutivement, (ii) ils sont incorporés dans le processus de formulation et d'application des politiques dans lequel ils représentent les intérêts de leurs membres et négocient des accords avec l'Etat en vertu des préférences de leurs membres. A ce niveau d'analyse, il est opportun d'introduire les deux types institutionnels de corporatisme identifié par Schmitter dans la mesure où, selon le type envisagé, la relation de pouvoir entre groupes et Etat est différente, ce qui a des implications du point de vue des choix politiques.

Schmitter distingue le corporatisme sociétale du corporatisme d'Etat. Dans le premier, les organisations corporatistes résultent de l'initiative des acteurs privés et la relation va des groupes sociaux vers l'Etat. Il n'existe donc pas *a priori* de différence par rapport au sens de la causalité décrite dans le cadre du pluralisme : le choix politique est dicté par les préférences

des groupes d'intérêts privilégiés. Toutefois, il faut remarquer que ce type de corporatisme est en contradiction avec la définition initiale du corporatisme qui nécessite un contrôle de l'Etat sur les groupes d'intérêts (Cohen et Pavoncello, 1987, p. 121), ce qui peut amener à penser que ce corporatisme sociétale est une forme de pluralisme. A l'inverse, le corporatisme d'Etat signifie que la formation des groupes d'intérêts résulte de la volonté étatique. Par ce biais, l'Etat dispose d'un contrôle sur les groupes : la relation va cette fois-ci de l'Etat vers les groupes. Néanmoins, la description de cette relation par Schmitter est relativement faible pour deux raisons. Premièrement, principalement intéressé par la définition conceptuelle du corporatisme, Schmitter ne traite pas de l'évolution de la relation de pouvoir entre les acteurs : son analyse est statique. Deuxièmement, la relation entre Etat et groupes ne s'assimile pas obligatoirement à une dépendance d'un acteur par rapport à un autre, mais peut impliquer une interdépendance entre les deux.

En ce qui concerne la relation entre Etat et groupes (les industriels) et son évolution, il est fort possible qu'en début de processus d'industrialisation les derniers aient besoin du soutien du premier. Cette nécessité peut s'expliquer par le fait que les ressources à disposition des industriels ne sont pas suffisantes pour qu'ils puissent améliorer leur compétitivité face à la concurrence étrangère. *A contrario*, l'Etat peut disposer de tels moyens. Si tel est le cas, les industriels sont favorables à l'intervention de l'Etat, mais, de ce fait, ils se placent dans une relation de pouvoir qui leur est défavorable. Ce pouvoir est assimilé au pouvoir de négociation qui peut être appréhendé en identifiant les ressources économiques dont dispose chaque acteur : « si un acteur A contrôle toute ou la plupart des ressources vitales à un autre acteur B, A sera capable de dicter sa volonté à B en donnant à B l'accès aux ressources nécessaires. Naturellement, A est en position non seulement de contrôler le comportement de B, mais aussi d'imposer les termes sous lesquels A et B sont reliés l'un à l'autre » (Cohen et Pavoncello, 1987, p. 119). Dans le cas où l'acteur A est l'Etat et B le groupe des industriels, alors l'Etat dispose d'un contrôle sur ce groupe. Néanmoins ce contrôle ne signifie pas, selon nous, que l'Etat impose ses choix de façon unilatérale. En effet, le groupe d'intérêt peut accepter volontairement le contrôle étatique dans la mesure où, précisément, il ne dispose pas des ressources économiques nécessaires pour faire face à la concurrence étrangère. Dans ce cas, il n'y a pas contrôle au sens d'une domination par l'Etat, mais davantage une interdépendance :

les industries ont *besoin de l'Etat* pour supporter la concurrence étrangère et améliorer leur compétitivité *via* les subventions étatiques à la production, à la R&D, à l'exportation ou la protection « à la frontière ». Mais ce besoin s'exprime également du côté de l'Etat qui « n'est pas assez puissant, ou qui n'a pas assez de connaissances spécifiques, pour formuler et appliquer une politique sans l'accord des [groupes d'intérêts] » (Cawson, 1985, p. 7). Dit autrement, l'Etat a besoin d'instaurer une coopération avec les intérêts privés par laquelle il peut obtenir les informations relatives à un choix politique comme par exemple le développement ciblé des produits les plus dynamiques. Néanmoins, pour que cette interdépendance soit efficace, c'est-à-dire que le soutien politique se traduise par un gain effectif de compétitivité, il faut que l'Etat mette en place des sanctions à l'égard des industriels afin qu'ils ne transforment pas l'aide reçue en une rente. Ce rapport de pouvoir n'est cependant pas voué à perdurer. Si le gain de compétitivité se réalise, les industriels renforcent leur position sur le marché national et international. Ils augmentent leurs parts de marché et, consécutivement, accroissent leurs propres ressources. A terme, l'accroissement des ressources des acteurs privés peut donc dépasser celles dont dispose l'Etat, du moins elles peuvent devenir suffisantes pour que le groupe ne sollicite plus l'aide étatique. D'une balance de pouvoir favorable à l'Etat, on passe à une balance favorable au groupe d'intérêt : la hausse de leurs ressources économiques leur permet de remettre en cause l'omniprésence de l'Etat dans la sphère économique.

Ayant brièvement décrit les relations qui peuvent s'instaurer entre les groupes d'intérêt et l'Etat dans les pays semi-industrialisés, il faut remarquer que les études qui focalisent sur cette relation néglige totalement l'analyse de l'ensemble des intérêts en présence sur le territoire national. Le recours aux approches « *society-centered* » de l'EPOC peut alors permettre de combler cette défaillance. Cela est important selon nous pour trois raisons :

- (i) l'analyse de l'ensemble des groupes d'intérêt peut permettre d'apporter un éclairage sur la difficulté pour un Etat à mettre en place une politique favorable à un groupe particulier. Supposons un pays dominé par une alliance entre facteurs abondants favorables au libre-échange, les travailleurs et les propriétaires (le capital étant rare par définition). Dans ce cas, l'Etat se trouve confronté à une opposition de la coalition gagnante lorsqu'il cherche à mettre en place une politique favorable aux industriels (dans ce cas, la protection ou les

subventions). Une telle configuration sociale peut alors être renversée au profit des capitalistes (industriels) *si et seulement si* l'Etat est suffisamment fort pour imposer ses volontés politiques et celles des industriels. Cela peut se faire en première instance par une réforme agraire permettant de diminuer significativement l'importance politique des propriétaires terriens. Ce dernier point peut être illustré par le cas du Brésil où le gouvernement n'a jamais su s'affranchir de l'emprise de la classe des propriétaires terriens qui ont alors bloqué tout processus de réformes (agraire notamment).

- (ii) La même analyse peut permettre de comprendre le phénomène de concentration du pouvoir économique aux mains de certains groupes d'intérêts : si une partie des différentes activités de production, par exemple la production agricole et la production de biens intensifs en travail, est concentrée au sein de grands groupes industriels, alors leur pouvoir de négociation peut être suffisamment fort pour faire face aux volontés politiques de l'Etat et, surtout, pour imposer leurs intérêts. Cela peut permettre de comprendre pourquoi les conglomérats coréens, les *Chaebols*, disposent d'un pouvoir de négociation important face à l'Etat puisqu'ils ont des activités de production diversifiées allant de l'agriculture en passant par le textile, la chimie et la machine-outils. En d'autres termes, ils contrôlent une grande partie des ressources productives nationales. Mais surtout, cette concentration implique que les oppositions d'intérêts entre facteurs abondants et facteur rare diminuent et qu'une négociation ou une action collective se mette en place à l'intérieur du groupe, ce qui limite les oppositions d'intérêts vis-à-vis d'une politique à appliquer.
- (iii) Si l'analyse de la configuration des groupes d'intérêts se fait en statique comparative, cela peut permettre de comprendre les changements d'orientation de la politique commerciale des pays semi-industrialisés *via* un changement de la configuration des groupes sociaux. Par exemple, dans le cas de la Corée du Sud, le changement de politique en faveur de la libéralisation a débuté dans les années 1980 et s'est renforcé au début des années 1990. Or, c'est à partir des années 1980 que la dotation factorielle nationale a commencé à se modifier en faveur du capital, pour l'être définitivement au début des années 1990, signifiant une montée en puissance des intérêts de la classe capitaliste (industriels), les *Chaebols*.

Pour synthétiser, l'approche « *society-centered* » de l'EPOC renforce l'analyse des liens unissant les groupes d'intérêts et l'Etat dans un système corporatiste. Mais, celle-ci ne permet pas de déterminer l'issue politique qui, pour être comprise, nécessite de recourir aux analyses corporatistes puisque les liens entre Etat et groupes ne sont pas identiques à ceux qui existent dans le cadre du pluralisme. Son apport se situe ainsi au niveau de la configuration des intérêts en présence sur le territoire national qui ont des implications (i) sur la force ou la faiblesse de l'Etat (ii) sur les phénomènes de pouvoir et (iii) sur les choix politiques et leurs modifications.

Notes

¹ Kébabdjian (1999) qualifie cette approche d'économie politique de la protection. Rodrik (1995) pour sa part considère que cette discipline permet d'expliquer le *biais protectionniste* des politiques commerciales nationales. Cependant, ces deux affirmations nous paraissent mal appropriées dans la mesure où ce nouveau champ de recherches montre qu'il existe des préférences *et* pour le libre-échange *et* pour la protection.

² Le comportement de recherche de rente se définit « comme moyen de réaliser un profit (*i.e.*, revenu) en entreprenant des activités qui sont directement (*i.e.*, immédiatement, dans leur impact premier) non-productives, en ce sens qu'elles produisent des rémunérations pécuniaires mais ne produisent pas des biens ou services qui entrent dans une fonction d'utilité conventionnelle ou d'inputs de tels biens et services » (Bhagwati, 1987, p. 129).

³ Ces approches sont rationalistes (analyse coûts-bénéfices) et statiques par définition.

⁴ La liberté de déplacement entre différentes activités productives permet la création d'un intérêt de classe dans la mesure où tout le capital et tout le travail peuvent se déplacer d'une activité structurellement importatrice, *i.e.* perdante à l'ouverture, vers une activité structurellement exportatrice, *i.e.* gagnante à l'ouverture : par exemple, un pays abondant en capital emploiera la totalité de son capital dans les activités intensives en capital qui sont structurellement exportatrices et emploiera la totalité de son travail dans les activités intensives en travail qui sont structurellement importatrices. Dans ce cas, les propriétaires d'un même facteur expriment un intérêt commun ou un intérêt de classe compte tenu de la facilité de déplacement entre activités de production leur permettant d'obtenir un niveau identique de rémunération.

⁵ Rogowski avait lui-même indiqué cette possibilité dans la conclusion de sa thèse.

⁶ Les termes d'industrie et de secteur sont utilisés de façon interchangeable dans l'approche sectorielle. Quant à l'unité d'analyse « firme », elle a été introduite afin de montrer qu'il fallait considérer la position compétitive de chaque firme à l'intérieur d'une même industrie pour comprendre l'intérêt commercial de ce groupe (voir section 2.1.).

⁷ Pour la prise en compte du commerce intra-branche, voir Gilligan (1997).

⁸ Une partie de cette typologie est reprise à Rodrik (1995, p. 1481).

⁹ Le degré de mobilité est appréhendé par la mesure des différentiels de rémunération (salaires, profits et rentes) : un faible différentiel signifiant une mobilité élevée et un haut différentiel signifiant une mobilité faible.

¹⁰ Le comportement de « *free riding* » signifie qu'un acteur peut profiter de la distribution d'un bien collectif résultant de l'action politique d'un groupe social sans avoir participé à la prise en charge des coûts d'organisation liés à la formation et à l'action politique du groupe.

¹¹ Si cet argument a été développé dans le cadre des approches sectorielles, il peut également s'appliquer à l'approche factorielle dans la mesure où les détenteurs de facteur ont *in fine* la même position concurrentielle du fait de leur parfaite mobilité inter-sectorielle.

¹² Voir la section 4.2.

¹³ Voir la section 4.1.