



HAL
open science

Le changement dans la régulation de la globalisation : de l'Economie politique internationale au travail politique mondial

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. Le changement dans la régulation de la globalisation : de l'Economie politique internationale au travail politique mondial. 11e Congrès de l'AFSP, ST 2 : Penser le changement international, Association française de science politique, Aug 2011, Strasbourg, France. halshs-00631369

HAL Id: halshs-00631369

<https://shs.hal.science/halshs-00631369>

Submitted on 12 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le changement dans la régulation de la globalisation : de l'Economie politique internationale au travail politique mondial

Andy Smith
Centre Durkheim-Sciences Po Bordeaux

Communication à la section thématique n° 2 (*Penser le changement international*)
du congrès de l'Association française de science politique,
Strasbourg, 30 août-1 septembre 2011

Introduction

Dans les manuels de Relations Internationales (RI), l'Economie politique internationale (EPI) figure presque toujours comme une catégorie à part (ex. Battistella, 2009). Traitée avec le respect excessif souvent réservé aux sujets que les politistes savent importants mais dont ils ne veulent pas s'en occuper, l'EPI est systématiquement abordée comme un segment autonome des RI, voire des sciences sociales. Lassé de ce traitement trop commode de la « dimension internationale » de l'économie, et notamment de son changement, cette communication proposera les fondements d'une ontologie et d'une démarche de recherche alternatives.

Afin de situer la controverse scientifique dans laquelle s'inscrit ce projet de moyen terme, le premier temps de ce texte est consacré à une revue de la littérature en EPI. Plus précisément, une attention spécifique sera accordée à une des revues « phares » de l'EPI contemporaine : *Review of International Political Economy*. La thèse générale défendue dans cette partie du texte sera que si la perspective des structuralistes et des tenants des choix rationnels sur le changement international doit toujours être combattue avec force, il est tout aussi important de lutter contre les approches « institutionnalistes » ou « constructivistes » qui véhiculent une vision a-sociologique de l'économie et de son rapport à la politique.

A l'inverse, le deuxième temps de notre communication proposera une approche de l'économie politique ancrée dans l'économie régulationniste, l'analyse de l'action publique et une sociologie politique constructiviste-institutionnaliste (Jullien et Smith, 2008 & 2012). A la base de cette approche est une ontologie qui conçoit l'économie et la politique comme liées de manière constante et inextricable : les économies sont régulées politiquement par les institutions et ces dernières sont coproduites par *le travail politique* des acteurs privés (les entreprises), collectifs (les groupes d'intérêts) et les pouvoirs politiques (les administrations et les élus). Or, s'il est certain que depuis une vingtaine d'années les économies locales et nationales connaissent du changement à la fois sur le plan de leurs interdépendances et de leur régulation (Hay, 2010), force est de constater que jusqu'ici la science politique s'est rarement donné les moyens pour saisir le travail politique qui en est sa principale cause. La perspective « méso » proposée ici se fonde sur l'analyse comparée de la régulation d'un échantillon représentatif des industries, et ceci afin d'en saisir le changement ou la reproduction. Plus exactement, nous considérons que c'est à partir de l'analyse du travail politique qui façonne la régulation de chaque industrie qu'il devient possible de comprendre avec précision à la fois les aspects « macro » et trans-industrie (la monnaie, les Rounds de l'Organisation mondiale du commerce : OMC) et « micro » (les effets sur les entreprises) du changement de l'économie politique internationale.

Cette deuxième partie « fera tourner » notre grille d'analyse et illustrera nos hypothèses autour des études de cas de deux industries : le vin et les médicaments. Dans le cas de l'industrie vitivinicole, nous nous intéresserons de près aux changements introduits à l'échelle mondiale sur la définition du vin qui libéralise les pratiques œnologiques autorisées. Nous nous interrogerons sur le rapport entre ces changements de règles mondiales et une réforme profonde des politiques viticoles communautaires arrêtée fin 2007. Pour ce qui concerne l'industrie pharmaceutique, l'analyse se focalisera sur l'internationalisation des expertises en matière d'évaluation « pharmaco-économique » des médicaments et son impact sur la fixation de leurs prix et taux de remboursement¹.

Au total, cette communication cherche à contribuer à cette Section thématique sur le changement international de deux manières. Premièrement, et de toute évidence, elle propose une lecture du changement dans la régulation internationale de l'économie, et donc de ses continuités et de ses ruptures. Deuxièmement, ce texte présente une démarche de recherche centrée sur les acteurs et leur travail politique qui, toutes proportions gardées, pourrait contribuer à un débat plus général sur l'objet et la démarche d'enquête des RI contemporaines (Smith, 2012).

1. Analyser le changement des régulations mondiales de l'industrie : l'apport limité de l'EPI contemporaine

L'EPI a une histoire variée et plus ou moins longue selon le point de vue du commentateur. Alors que certains soulignent les racines d'une littérature en économie politique qui date du 18^e et du 19^e siècles et le poids des différences nationales (Blyth, 2009), d'autres font commencer l'EPI en 1970 au moment de l'effondrement du système « Bretton woods » et les premiers écrits d'un seul chercheur : Susan Strange (1970) (Battistella, 2009, chap. 13). Si on peut mettre ce débat de côté pour l'instant, il importe quand même de noter que c'est au cours des années 1970 que l'EPI se met d'une part à s'autonomiser du reste des sciences politiques et économiques et, d'autre part, à reproduire le clivage classique des RI entre « réalistes » et « rationalistes ». Depuis cette période, ces derniers ont insisté sur comment la transnationalisation des firmes et des groupes d'intérêt, ainsi que l'institutionnalisation des organisations internationales ont engendré une économie mondiale au sein de laquelle les Etats jouent un rôle moins important qu'auparavant (Strange, 1988 & 1996). Naturellement, les réalistes ont défendu une lecture qui est presque le contraire parce qu'ils considèrent que l'économie du monde et les organisations internationales restent dominées par les (grands) Etats (Gilpin, 1987 & 2001).

Comme bien d'autres, nous avons pris position ailleurs sur la stérilité de ce débat dichotomique² et sur le faible intérêt scientifique des analyses situées à ces deux pôles (Smith, 2008a). En particulier, nous n'y trouvons pas d'outils conceptuels adéquats pour analyser le caractère doublement économique et politique de la régulation contemporaine des industries. C'est la raison pour laquelle nos lectures pour préparer cette communication ont été davantage concentrées sur les travaux récents en EPI, et ceux publiés dans la *Review of International*

¹ Notre grille d'analyse et nos terrains empiriques ont été largement développés au sein du projet de recherche ANR que nous co-dirigeons avec l'économiste Bernard Jullien : *le Gouvernement européen des industries* (GEDI). Outre le vin et les médicaments, cette recherche traite également les industries automobile et aquacole, ainsi que quatre « régulations trans-industrie » (concurrence, commerce extérieur, emploi, développement durable). Nous remercions nos coéquipiers « vin » (Xabier Itçaina et Antoine Roger) et « pharma » (Philippe Gorry et Matthieu Montalban) pour leur collaboration sur ces deux chantiers. Précisons toutefois que le présent texte n'engage que son auteur.

² Clivages repris malheureusement par les économistes français qui s'intéressent à ce qu'ils appellent « la dimension politique de l'économie internationale » (Kébabdjian, 1994 ; Berthaud et Kébabdjian, 2006).

Political Economy (RIPE) en particulier. Lancé en 1994, notre intérêt pour cette revue est triple. Tout d'abord, elle a réussi à gagner une notoriété, et donc on imagine un lectorat important, en économie et en science politique³. Ensuite, et contrairement à d'autres revues dans ce champ (notamment *International Organization*), elle est pluraliste dans le sens que les articles s'inspirant d'approches théoriques très différentes y sont publiés. Enfin, cette revue est particulièrement ouverte au constructivisme et à l'institutionnalisme qui constituent les bases épistémologique et ontologique de notre propre approche de l'économie politique. Pour toutes ces raisons, et conscients des limites de cet exercice, nous avons lu et codé l'ensemble des résumés des 428 articles qui ont été publiés dans la RIPE depuis 1994 afin d'identifier ceux qui fournissent les outils potentiels pour l'analyse de la régulation internationale des industries en général, et celle de son changement en particulier. Ensuite, nous avons lu en profondeur les articles le plus pertinents. Aussi laborieux soit-il, ce procédé nous a permis de mieux comprendre les « contours intellectuels » de l'EPI contemporaine, d'affiner notre point de vue sur cette dernière et de cerner la controverse scientifique dans laquelle doit s'insérer et se développer notre propre approche. En dépit des apports nombreux de ces travaux, ce dont nous faisons état ci-dessous est globalement une déception par rapport à cette « nouvelle économie politique », et ceci en raison des choix de l'unité de recherche, du niveau d'analyse et des techniques d'enquête qui la dominent.

La persistance d'un étatisme méthodologique : une EPI pas si internationale

Le premier constat qui découle de notre lecture de RIPE est que l'EPI demeure fortement marquée par les objets de recherche construits autour d'une économie politique essentiellement nationale. Nonobstant l'intérêt quasi constant des auteurs pour divers phénomènes regroupés sous le vocable de « la globalisation », comme le tableau 1 l'indique, l'unité de recherche centrale est donc l'Etat nation. Par conséquent, pas moins de 59% des articles publiés à ce jour relèvent avant tout plus d'une forme de politique comparée assez classique que de l'analyse de la politique internationale à proprement parler.

Tableau 1 : La politique internationale ou la politique comparée ?

Année	Total des articles	Politique comparée	Politique internationale
1994	15	7	8
1995	22	15	7
1996	20	11	9
1997	25	14	11
1998	22	14	8
1999	19	14	5
2000	19	13	6
2001	21	18	3
2002	22	13	9
2003	26	13	13
2004	34	19	15
2005	31	16	15
2006	24	16	8
2007	26	20	6
2008	32	16	16
2009	34	17	17
2010	32	15	17
2011	4	0	4
Total	428	251	177
%		59%	41%

³ La revue elle-même se vante d'être « highly ranked » en termes de citations en économie, en science politique et en relations internationales (voir le site hébergé à Brown University : <http://www.watsoninstitute.org/ripe>).

Précisons bien que nous ne mettons pas en cause ici l'importance de questionner la capacité et le pouvoir des autorités étatiques à intervenir dans l'économie contemporaine. Au contraire, cette interrogation est très importante et plus que légitime. En revanche, il nous semble analytiquement réducteur d'aborder cette ligne de questionnement en considérant que l'économie est forcément segmentée nationalement et que « les Etats » y agissent comment les blocs monolithiques et indépendants. Autrement dit, ce que nous rejetons d'emblée sont les approches de l'économie politique structurée par les ontologies intergouvernementalistes explicites ou implicites.

La domination écrasante d'analyses « macro » : une EPI sans industries

Notre deuxième constat concernant les analyses publiées dans la RIPE concerne le niveau d'analyse de l'économie qu'elles privilégient. Se situent-elles à un niveau « macro » (l'ensemble des industries dans un espace politique), « méso » (l'échelle d'une industrie) ou « micro » (celle d'une firme) ? Comme le résume le tableau 2, la réponse à cette question est sans appel : les analyses « macro » constituent pas moins de 74% de l'échantillon, par rapport à 19% pour les études « méso » et 7% pour celles conduites à l'échelle « micro ».

Tableau 2 : Les niveaux d'analyse en général

<i>Année</i>	<i>Macro</i>	<i>Meso</i>	<i>Micro</i>
1994	11	3	1
1995	19	2	1
1996	19	0	1
1997	20	5	0
1998	16	4	2
1999	10	5	4
2000	14	4	1
2001	18	3	0
2002	15	4	3
2003	22	2	2
2004	24	5	5
2005	12	18	1
2006	17	4	3
2007	19	6	1
2008	25	4	3
2009	28	4	2
2010	24	6	2
2011	2	2	0
Total	315	81	32
%	74%	19%	7%

Etant donné notre implication dans l'étude des industries spécifiques, et comme nous la justifierions dans la partie 2⁴, il est évident que notre préférence personnelle penche pour le niveau d'analyse « méso » (avec un lien fort avec « le micro »). Néanmoins il importe de souligner que nous ne récusons pas les analyses « macro » *per se*. Il est plus que légitime de vouloir saisir à la fois les régulations politiques qui traversent les industries (ex. les politiques monétaires ou les Rounds de l'OMC) et les modèles nationaux en tant que produits de l'ensemble des régulations sectorielles qui les composent. De même, si on l'aborde avec rigueur, le niveau d'analyse macro peut générer des outils d'analyse fins et permet de tester

⁴ Pour en donner un aperçu, rappelons la prise de position prise de Rogers Hollingsworth, Schmitter and Streeck il y a presque 20 ans : « Capitalism can no longer be studied as a whole, but must be broken down into its parts (...). Both to capture the diversity of capitalism and to render it manageable, it seems useful to focus on the sector as the key unit for comparative analysis » (1994, p. 8).

des hypothèses stimulantes (ex. Hay, 2004). Pour autant, force est de constater que l'analyse « macro » pratiquée dans RIPE (et ailleurs) tend fortement à aller de pair avec les « essais » méta-théoriques qui ne comportent ni de construction d'objet de recherche, ni de véritables grilles d'analyse.

Malheureusement, les 85 articles de RIPE dont l'analyse se situe au niveau « méso » ne sont pas non plus immunisés par rapport à ces deux « maladies scientifiques ». Comme le résume le tableau 3, pas moins de 44% de ce corpus persistent à étudier les industries sous l'angle de la politique comparée classique en raison de leur niveau d'analyse étatique.

Tableau 3 : Les niveaux d'analyse dans les études des industries

<i>Année</i>	<i>Total des articles méso</i>	<i>Politique comparée</i>	<i>Régulation mondiale</i>
1994	3	2	1
1995	2	0	2
1996	0	0	0
1997	5	2	3
1998	4	2	2
1999	5	4	1
2000	4	1	3
2001	3	3	0
2002	4	3	1
2003	2	0	2
2004	5	2	3
2005	18	7	11
2006	4	2	2
2007	6	4	2
2008	4	0	4
2009	4	2	2
2010	6	2	4
2011	2	0	2
Total	81	36	45
%		44%	56%

Soulignons à nouveau que ce que nous rejetons ici n'est pas l'analyse des industries nationales en tant que telle mais l'ontologie intergouvernementaliste qui la sous-tend. C'est la raison pour laquelle notre lecture plus approfondie du contenu de la RIPE s'est centrée d'abord sur les 45 articles qui, du moins selon leur résumé respectif, prétendent analyser la régulation des industries à l'échelle mondiale et/ou internationale.

Les analyses par industrie en manque de concepts intermédiaires et de rigueur méthodologique

Pour les raisons du temps, mais aussi de cohérence empirique, nous avons ensuite réduit notre échantillon aux 25 articles qui portent sur les industries de biens en mettant provisoirement de côté ceux qui analysent les industries de service. Le tableau 4 résume brièvement le sujet, l'approche et la méthodologie de ce corpus. Ce corpus est trop réduit pour en déduire des conclusions fermes. Néanmoins deux théories semblent le dominer. D'inspiration néo-marxiste, la première est fondée sur le concept de « régime d'accumulation » qui vise à cerner la manière dont le capital se concentre et se protège dans une industrie. De manière générale, les textes qui reposent sur cette théorie étudient relativement peu les acteurs impliqués dans la régulation internationale car leurs auteurs estiment que les « structures » ont davantage d'importance (Poulantzas, 1973). La deuxième approche qui marque « la nouvelle économie politique » est celle en termes de « *global value chains* » (GVC). Le produit d'une géographie économique des pays en développement (Gereffi & Korzeniewicz, 1994), son premier objectif

est de permettre à la recherche de cartographier les producteurs, les transformateurs et les consommateurs de chaque industrie, ainsi que leur pouvoir respectif. Ensuite, la comparaison inter-industrie des chaînes de valeur débouche sur leur typologisation, puis parfois sur une interrogation portant sur les effets des « structures de gouvernance internationales » (ex. l'OMC).

Tableau 4 : Les 25 articles de la RIPE sur les industries de biens

<i>Année et n°</i>	<i>L'industrie</i>	<i>L'approche</i>	<i>Techniques d'enquête</i>
1. 1994/1(3)	Automobile	Texte non disponible	
2. 1994/1(3)	Alimentation	Texte non disponible	
3. 1997/4(4)	Alimentation	Revue de la littérature	-
4. 1997/4(4)	Colza	'Actor network' (Latour) + 'Science & technology'	Analyse des réseaux
5. 1999/6(2)	Textiles	'Global commodity chains'	Analyse des réseaux, entretiens, questionnaires
6. 2000/7(2)	Tannage	'Global commodity chains' (Gereffi)	Entretiens, statistiques
7. 2001/8(1)	Informatique	'Cumulative causation'	-
8. 2001/8(2)	Agriculture	'Governmentality' (Foucault)	Analyse documentaire
9. 2002/9(3)	Automobile	'Co-ordination failures'	-
10. 2002/9(4)	Café, cacao, thé	'Commodity chains' (Gereffi, Gibbon)	Analyse des réseaux
11. 2005/12(1)	Textiles et électronique	'Global value chain governance' (Gereffi)	Analyse des réseaux
12. 2005/12(2)	Les biotechnologies	'Historical political economy'	-
13. 2005/12(5)	L'agneau	Sociologie du droit	Analyse documentaire
14. 2006/13(2)	Café	'Global value chains'	Analyse des réseaux
15. 2007/14(1)	Informatique	'Varieties of capitalism'	-
16. 2007/14(1)	Informatique	Rapports externe-interne	Entretiens
17. 2007/14(1)	Médicaments	Rapports inter-classe (Poulantzas)	-
18. 2007/14(1)	Agriculture	Trajectoires de développement	-
19. 2008/15(1)	Médicaments	Théorie des rentes (Marx)	-
20. 2008/15(4)	Médicaments	'Critical history'	-
21. 2008/15(4)	Ressources génétiques	'Historical materialism' + 'regulation theory'	-
22. 2009/16(4)	Acier & automobile	Nationalisme économique	-
23. 2009/16(4)	Sucre	'Regimes of accumulation'	-
24. 2010/17(1)	Fleurs	'Global commodity chains' + regulation theory	-
25. 2010/17(4)	Médicaments	Institutionnalisme historique	Entretiens

Il y aurait beaucoup à dire sur les apports et les limites de ces deux approches. Etant donné que nous cherchons surtout ici à nous situer par rapport à eux, puis de montrer la valeur ajoutée de notre propre approche, réduisons toutefois nos remarques aux points de désaccord principaux. Si nous partageons avec l'approche en termes de « régimes d'accumulation » l'influence de la première version de la théorie de la régulation (Boyer, 2004), nous nous en distinguons par l'importance que nous attachons aux acteurs, aux institutions et à la construction des problèmes collectifs et publics. Résumé d'un mot, nous cherchons à dépasser

le caractère structuraliste et désincarnée de telles analyses, d'une part, en mobilisant davantage de concepts intermédiaires sociologiques et, d'autre part, en effectuant des recherches empiriques spécifiquement centrée sur les institutions d'une industrie, leurs causes et leurs effets⁵.

A première vue, la théorie des GVC semble plus proche de la nôtre car elle met l'accent sur les acteurs et incite à ses usagers d'effectuer les enquêtes empiriques détaillées au sein desquelles l'entretien tient une place importante. En revanche, cette approche ne théorise pas non plus le rôle que jouent les institutions dans une industrie. Plus au fond encore, en distinguant de manière trop linéaire les processus de production, de transformation et de consommation, l'approche GVC tombe dans le piège tendu par l'économie néo-classique qui considère qu'une industrie se structure autour des marchés, de l'offre et de la demande naturalisés. Or, comme l'a bien montré la sociologie économique (Fligstein, 2001 ; François, 2011), « la demande » dans une industrie est tout autant un « construit social » qu'un simple « facteur ». Autrement dit, il importe de développer une prise de vue sur chaque industrie qui permet de saisir ses rapports internes et leur dynamisme respectif.

Au total, il va de soit que nous devrions encore approfondir notre lecture critique de cette « nouvelle économie politique », de ses apports, de ses limites et de comment nous pouvons les dépasser. Sur la base du travail résumé ici, nous pouvons néanmoins conclure avec conviction qu'il « reste de la place » pour une approche davantage informée par l'analyse des politiques publiques, la sociologie politique et l'économie industrielle. En effet, face à des approches qui soit néglige l'épaisseur économique et politique des industries (le cas de la GVC), soit se désintéresse du lien entre la théorie et l'empirie (le cas des « régimes d'accumulation »), nous n'avons aucun complexe à se faire en se positionnant tout autrement.

2. Une approche du changement en termes de « travail politique »

Au regard du déficit scientifique identifié plus haut, « l'antidote » que nous avons essayé de développer repose sur une collaboration intense avec des économistes, une réflexion ontologique sur « la vie politico-économique » des industries et la volonté d'y faire entrer les apports d'une sociologie politique de leurs acteurs.

« Nos » économistes s'identifient comme « hétérodoxes » parce qu'ils s'opposent frontalement à l'économie néo-classique fondée, selon eux, sur une représentation réductrice du rapport entre l'offre et la demande, du rôle joué par les institutions et une méthodologie qui les éloignent excessivement des praticiens des industries (Jullien, 2011). S'inspirant plutôt de l'école régulationniste (Boyer, 2004) et de l'institutionnalisme historique, les économistes que nous fréquentons sont, de fait, preneurs d'une sociologie économique (François, 2010) et politique qui leur permette de compléter et d'approfondir leurs propres approches et conceptions de la recherche.

Cela dit, collaborer durablement même avec ces économistes éclairés a impliqué d'abord un échange théorique de fond afin de faire émerger progressivement une grille d'analyse commune, puis de lancer de nouvelles enquêtes empiriques sur cette base. Comme nous avons eu l'occasion de présenter cette grille maintes fois ailleurs (Jullien & Smith 2008, 2011, 2012 ; Smith, 2009), nous nous contenterons de la résumer ici autour d'une présentation

⁵ Il est frappant de noter que dans l'ensemble de notre corpus très peu d'importance est attachée à la rigueur méthodologique. Les techniques d'enquête, tout comme les sources, sont rarement présentées explicitement.

sommaire de ses cinq fondements. Ce choix se motive également par notre volonté d'insister davantage sur le cinquième d'entre eux -notre concept de « travail politique »- qui, selon nous, permet d'appréhender les causes du changement international.

Cinq fondements

i) Le point de départ ontologique de notre approche consiste à considérer que chaque industrie est structurée par les institutions –comprises sociologiquement comme des règles, normes ou attentes stabilisées (March et Olsen, 1989)- qui, ensemble, composent son « ordre institutionnel » (OI). Ces institutions constituent non seulement des contraintes sur l'activité productive et commerciale, en lui fournissant un cadre et donc une certaine prévisibilité ; elles sont également les conditions indispensables pour la durabilité d'une telle activité. Autrement dit, celle-ci est « régularisée » (Boyer, 2004) par une activité politique qui consiste à produire, à reproduire ou à changer les institutions de l'industrie en question.

ii) Si l'OI d'une industrie possède forcément une singularité, elle est tout de même comparable à d'autres parce que chacun des ordres contient les mêmes quatre « Rapports institués » au sein desquels se régulent ses enjeux de finance, de l'emploi, de la production et de la commercialisation (Jullien, 2011). Plus précisément, chaque RI se construit et prend ses effets à travers les institutions qui lui sont propres et les relations entre les acteurs qui les ont façonnées ou les ont reproduites. Certains acteurs sont présents dans tous les RI d'une industrie, tandis que d'autres ne le sont que dans un, deux ou trois RI. Ce qui importe surtout est de considérer que le changement au sein d'une industrie est très rarement provoqué à l'échelle de l'OI tout entier. Il démarre généralement au sein d'un RI avant d'avoir un impact par contagion sur les autres. Plus au fond encore, et contrairement à ce que postule l'économie néo-classique, raisonner ainsi permet de saisir que chaque RI d'une industrie n'est jamais en état d'équilibre : il est au contraire toujours en train d'être institutionnalisé, désinstitutionnalisé ou réinstitutionnalisé. Autrement dit, ces rapports connaissent constamment ce que Lawrence et Suddaby (2006) appellent « la création », « le maintien » ou la « disruption » institutionnelle.

iii) Si chaque OI industriel dispose donc d'une certaine autonomie, il est évident que chacun d'entre eux n'est indépendant ni d'autres OI industriels, ni des régulations transversales qui s'appliquent de manière horizontale à plusieurs, voire à la quasi-totalité, des industries. Sur le premier point, par exemple, il est aisé d'imaginer et d'étudier les recoupements entre l'OI de l'acier et celui de l'industrie automobile. Toutefois, prendre en compte les régulations trans-industrie telles que celle de la monnaie ou de la concurrence inter-firme nécessite une clarification supplémentaire. Si formellement et légalement de telles règles « s'imposent » aux OI industriels, dans les faits les représentants de ces derniers cherchent constamment à obtenir des applications, et si possible des dérogations, spécifiques à leur propre industrie. C'est ainsi, par exemple, que pendant de longues années les industries agricoles américaine et européenne ont pu échapper aux règles du GATT sur le commerce international.

iv) Cet exemple empirique nous rappelle également que la régulation des industries implique toujours, et a toujours impliqué, plusieurs échelles d'action publique, collective et privée⁶. Avec la montée en puissance d'organisations internationales, et notamment l'OMC, l'échelle mondiale devient de plus en plus évidente et, généralement, puissante. Mais elle ne prend ses effets qu'en s'enchevêtrant avec les échelles européennes, nationales et infranationales

⁶ Pour nous, une échelle de régulation est toute à la fois un espace de calcul économique, un espace de légitimation politique et une juridiction (Smith, 2011 ; Jullien et Smith, 2012).

(Wolfe, 2005). Pour cette raison, nous considérons qu'il importe d'étudier de près chaque RI d'une industrie afin de cerner ce qui se régule à chaque échelle, ainsi que les luttes autour des tentatives de passage de pouvoir d'une échelle à une autre.

v) Enfin, afin d'étudier de telles luttes et d'identifier ainsi les causes du changement ou de la reproduction de la régulation des industries, nous avons développé un dernier concept, celui du « travail politique ». Si ce terme a déjà fait l'objet d'un usage métaphorique au sein de la sociologie politique française (Briquet, 1994), nous nous sommes approprié ce terme afin de saisir les activités d'argumentation et de fabrication d'alliances qui, ensemble, constituent l'implication concrète des acteurs publics, collectifs et privés cherchant à peser sur la régulation des industries (Jullien et Smith, 2008). Plus récemment, ce concept a pu être nourri et précisé par la découverte d'un courant de recherche en sociologie des organisations qui porte sur ce que Lawrence et Suddaby appellent du « travail institutionnel » (2006). Partant d'une analyse des « entrepreneurs institutionnels » (Dimaggio, 1988), l'objectif général de ce type de travaux est de saisir les processus d'institutionnalisation à travers le rôle qu'y jouent différents acteurs. Comme nous le verrons ci-dessous, une telle approche du changement institutionnel précise clairement ses fondements théoriques⁷ et, surtout, fournit plusieurs critères analytiques heuristiques qui permettent d'affiner notre propre grille d'analyse du changement institutionnel. En revanche, ces sociologues restent silencieux sur le contenu fondamentalement politique des actes et des processus qui établissent, maintiennent ou détruisent les institutions économiques. Or, selon nous, ce travail devient « politique » non pas en fonction du statut formel des acteurs qu'y interviennent, mais dès que les valeurs sont mobilisées, ou mises sous silence, afin de changer ou de reproduire une institution (Muller, 1995 ; Jullien et Smith, 2011). Il s'ensuit que nous portons une attention particulière au processus de « problématisation » (Gusfield, 1981) des enjeux dans une industrie, ainsi qu'à leur « politisation » ou leur « technicisation » (Dubois et Dulong, 1999 ; Lagroye, 2003).

En résumé, là où le reste de notre grille d'analyse est fortement institutionnaliste, le concept de « travail politique » y rajoute des outils de la sociologie politique constructiviste qui permettent de saisir le changement ou la reproduction des institutions. Cette version de « l'institutionnalisme constructiviste » (Hay, 2007) permet donc d'étudier aussi bien « le maintien » des institutions que leur désinstitutionnalisation ou leur réinstitutionnalisation. Toutefois, et ce en partie pour des raisons d'espace, dans le reste de cette communication, nous ne l'illustrerons ici que par des analyses portant uniquement sur ces deux dernières phases. Cette réduction de la focale se justifie également parce que les deux études de cas présentées ci-dessous sont davantage les exemples du changement international de la régulation des industries que de leur reproduction :

- Dans le cas de l'industrie vitivinicole, nous évoquerons l'exemple des pratiques œnologiques autorisées et les catégories de vin qui, pendant longtemps, ont variées de manière significative entre les producteurs du « Nouveau Monde »⁸ et ceux de l'Union européenne (UE). Au milieu des années 2000 la législation communautaire évolue sensiblement à la fois pour s'aligner sur les pratiques couramment acceptées ailleurs et pour s'intégrer pleinement à la prise de décision de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV). Cette évolution est généralement expliquée en termes « structuralistes » (Deroudille, 2003) et de choix rationnels (Colman, 2008) comme le

⁷ Sur un plan ontologique, les institutions sont envisagées 'as constituted in the more or less conscious action of individual and collective actors' (Lawrence et Suddaby, 2006, p. 219). 'Most emphatically, we want to break the dramatic spell of institutions and draw attention behind the scenes to the actors, writers and stage-hands that produce them' (p. 249).

⁸ Catégorie institutionnalisée dans l'industrie vitivinicole qui comprend les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Afrique du Sud, le Chile et l'Argentine.

simple résultat d'une pression commerciale exercée sur les marchés par les vins du Nouveau Monde. Contrairement à ce raisonnement réducteur en termes de « chocs exogènes », nous montrerons que les causes du changement sont plutôt à trouver au sein même de l'UE autour du « travail politique mondial » effectué par une multiplicité d'acteurs à statuts variés.

- Si, à première vue, les médicaments semblent circuler dans le monde encore plus facilement que le vin, leurs marchés sont tout aussi segmentés par les institutions et un ordre institutionnel fortement marqués par les phénomènes scalaires. Jusqu'aux années 1990 l'industrie pharmaceutique a été régulée presque complètement à l'échelle des Etats. Plus précisément, les gouvernements nationaux ont effectué tout à la fois l'analyse de la sécurité des médicaments (leur *assessment* sanctionnée par une « Autorisation de mise sur le marché » : AMM), l'évaluation de leur portée médicale (*appraisal*) et puis la fixation de leur prix et taux de remboursement. Nonobstant l'influence mondiale certaine de la *Food and Drug Administration* (FDA) américaine et, depuis 1995, celle d'une *European Medicines Agency* (EMA : Hauray, 2006), une tension forte persiste avec les représentants de l'échelle de régulation nationale en raison de l'association profonde qui, partout dans le monde, perdure entre les Etats, la sécurité sanitaire et le financement des systèmes de santé. Si la régulation des marchés pharmaceutiques semble donc peu propice à connaître du changement international, nos recherches en cours indiquent qu'une brèche s'ouvre autour d'une pratique à l'apparence technique : « l'évaluation des technologies de santé ». Connue dans l'industrie par son acronyme anglais de HTA (*Health Technology Assessment*), cette pratique est de plus en plus invoquée pour problématiser et légitimer les réformes non seulement de la régulation des médicaments mais aussi celle des systèmes de santé. Si à ce jour ce travail politique tend à avoir des effets sur les institutions surtout aux échelles nationales et européenne, son caractère international fait clairement partie de sa puissance, et ceci autant sur le plan de la fabrication des arguments que sur celui de la construction des alliances.

Du travail politique désinstitutionnalisant

Produits de l'histoire, les espaces sociaux sont tellement denses que les institutions ne sont jamais construites sur des terrains vierges. Au contraire, l'établissement de nouvelles institutions, ou le changement de celles existantes, passent par la décrédibilisation et le rejet de l'ancien (Olivier, 1992). Selon, Lawrence et Suddaby (2006, p. 235 et s.), ce travail de « disruption » comporte trois phases enchevêtrées : la déconnection entre une institution et les récompenses qui lui ont été associées, la mise en question de sa théorie causale sous-jacente et la mise en cause de ses fondements moraux.

Questionner les récompenses escomptées de l'institution

Considérer qu'une institution est respectée par les agents sociaux soit parce qu'ils craignent les sanctions de son non-respect, soit parce qu'ils considèrent qu'elle leur apporte des bénéfices ne conduit pas forcément au réductionnisme des théories de choix rationnelles. Au contraire, à condition de garder bien en tête le postulat constructiviste selon lequel la force des sanctions et l'évaluation des bénéfices ne découlent jamais d'un simple calcul a-sociologique, la recherche sur le changement d'une institution doit toujours intégrer la question suivante : comment et pourquoi des acteurs se mettent-ils à douter de sa valeur économique et sociale ?

Dans le cas du changement récent vécu par l'industrie viti-vinicole européenne, deux institutions bien enracinées et entrelacées au sein de son ordre institutionnel ont été mises en branle au cours des années 1995-2007. D'un côté, une définition du vin comme le pur produit de raisins fermentés, ainsi que la liste restrictive de pratiques œnologiques autorisées qui était son corollaire, ont été problématisées non plus comme une condition fondamentale pour la production vinicole mais comme une contrainte excessive sur sa « compétitivité internationale ». De l'autre côté, la valeur marchande et sociale du concept et du droit des « appellations d'origine contrôlée » (AOC) s'est mise à être contestée. Plus exactement, transposée à l'échelle européenne en 1970 à partir de « la réussite » d'une institution française reliant un « terroir » vitivinicole et la valeur de ses vins, le système de règles, de normes et d'attentes associées à l'AOC a été critiqué pour son incapacité à sanctionner ceux qui les transgressaient et de récompenser ceux qui les respectaient par une plus-value en termes de prix et d'accès au marché. Certes, l'arrivée massive dans les marchés viticoles mondiaux des vins du Nouveau Monde à partir de 1995 a participé fortement à la mise en doute de ces deux institutions européennes. Produits sans l'ensemble des contraintes liées à une définition restrictive du vin et aux AOC, ces vins ont rapidement capté les parts de marché importants dans les pays du nord de l'Europe qui, jusque là, avaient été totalement dominé par les producteurs français, italiens et espagnols. Mais l'impact commerciale des vins du Nouveau Monde n'aurait pas eu de retombées politiques sans l'intervention de trois séries de médiateurs bénéficiant de « bases arrières » en France, en Italie et en Espagne : « les experts vitivinicoles », les négociants et les fonctionnaires de l'unité vin de la Commission européenne. Nous reviendrons plus loin sur la contribution précise au changement international effectuée par chacune de ces catégories d'acteurs. Soulignons simplement à ce stade qu'à partir de la fin des années 1990 elles ont toutes participé, chacune à leur manière, à perturber la valeur sociale qui avaient été associée aux institutions vitivinicoles européennes.

Pour sa part, entre les années 1940 et l'an 2000, l'industrie pharmaceutique européenne a connu une expansion régulière basée sur la découverte de nouvelles molécules mais aussi, et surtout, sur la volonté de la plupart des Etats à récompenser de « l'innovation thérapeutique » par les brevets protecteurs, ainsi que les prix et les taux de remboursement élevés (Montalban, 2007). Pendant cette période, le degré et la valeur sociale de chacune de telles « innovations » ont rarement fait l'objet d'évaluations systématiques. Au contraire, une fois que la sécurité sanitaire d'un produit avait été démontrée (Hauray, 2006), les autorités étatiques ont généralement fait confiance aux entreprises pharmaceutiques par rapport à la valeur ajoutée des nouveaux médicaments qu'ils souhaitaient mettre sur le marché. En résumé, l'expertise concernant « l'innovation thérapeutique » des nouveaux médicaments a été captée par les entreprises, puis récompensée à travers les règles institutionnalisées concernant la propriété intellectuelle et la fixation administrative des prix. Cependant, depuis une dizaine d'années cet âge d'or de l'industrie pharmaceutique européenne a connu un arrêt marquant qui est généralement attribuée à l'absence de découverte de nouvelles molécules et aux problèmes budgétaires traversés par les systèmes de santé nationaux. Tout comme pour ceux qui considèrent les vins du Nouveau Monde est la seule cause des évolutions connues par l'industrie vitivinicole européenne, le changement des marchés pharmaceutiques et de son ordre institutionnel sont donc le plus souvent renvoyés aux « facteurs exogènes » à l'industrie elle-même. Toutefois, une analyse en termes de travail politique permet de montrer que les sources de la délégitimation des institutions centrales de cet OI sont plutôt à trouver au sein même de cette industrie autour des argumentaires développés par trois séries d'acteurs : des experts « médico-économiques », les assureurs et les services financiers des ministères de santé. A la base du travail politique effectué par des représentants de ces trois catégories se

trouve une mise en cause d'une approche « scientifique » de l'innovation thérapeutique et la volonté de faire entrer une problématique des coûts au sein du gouvernement de l'industrie. Plus exactement, à partir de débats académiques internationaux sur l'évaluation « médico-économique » des technologies de santé qui, depuis le début des années 1990, ne cessent de se propager, des acteurs qui jusque là avaient une place marginale dans la gestion des politiques du médicament se mettent à se légitimer davantage.

Semer le doute sur les relations de cause à effet établies

Mettre en doute la valeur économique et sociale d'une institution constitue donc un pas vers sa décrédibilisation. Mais afin qu'une telle critique touche vraiment sa cible il faut qu'elle s'attaque également à « la théorie causale » qui sous-tend l'institution en lui fournissant un argumentaire fondamental partagé par une alliance d'acteurs suffisamment puissante pour la stabiliser et la normaliser. Pierre Muller conceptualise utilement ce phénomène comme « les algorithmes » qui sont des « relations causales qui expriment une théorie de l'action souvent sous la forme 'si...alors' » (1995, p. 158-9). Partant de là, en pointant une disjonction entre le « si » et le « alors », du travail politique désinstitutionnalisant vise toujours à rompre du lien de cause à effet établi.

Depuis le milieu des années 1990, un tel travail a très clairement été en œuvre au sein de l'OI vitivinicole. Jusque-là ce dernier reposait sur les deux algorithmes suivants :

- « Si on produit du vin authentique et de qualité alors on le vendra à un nombre croissant de consommateurs dans le monde » ;
- « Si on diffuse le modèle de production et de commercialisation de l'AOC, on produira du vin authentique et de qualité ».

Traduites dans les normes des politiques vitivinicoles nationales et communautaires, pendant très longtemps cette théorie causale a fait l'objet de peu d'interrogations grâce notamment à la force d'une alliance implicite entre les experts (ingénieurs agronomes, juristes du vin et géographes : Roger, 2010) et les représentants de la production viticole (Smith, 2008). Une contestation de la double formule esquissée plus haut ne fait jour que lorsque des représentants de trois autres disciplines académiques (la bio-chimie, l'économie et le marketing : Roger, 2010) s'investissent dans le monde du vin et y trouvent un écho favorable chez des négociants et des producteurs européens « déviants », ainsi qu'au sein de l'unité vin de la Commission. Résumé sommairement, les économistes et les spécialistes du marketing ont fourni les concepts et les données qui contestaient frontalement le lien direct établi entre les AOC et la vente du vin, alors que les bio-chimistes critiquaient le rapport automatique généralement effectué en Europe entre l'origine géographique d'un vin, son goût et son « authenticité ».

Même si la structure commerciale et politique de l'ordre institutionnel pharmaceutique est très différente de celle de l'industrie vitivinicole, un processus comparable de délégitimation des algorithmes peut y être discerné. Dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest, les institutions censées réguler la production et la commercialisation des médicaments ont été bâties à partir de la théorie causale suivante :

- « Si on 'récompense l'innovation' par les brevets et les prix élevés, alors la santé de nos citoyens en bénéficiera et les entreprises pharmaceutiques demeureront compétitives ».

Bien entendu, cette formule a longtemps été critiquée à l'échelle nationale par certains agents sociaux, notamment des journalistes, situés en dehors de l'OI et scandalisés par les

« bavures » occasionnelles en matière de sécurité des médicaments, ainsi que par les bénéfiques conséquents engrangés par les grandes entreprises. Depuis la fin des années 1990 cette critique s'affine, s'internationalise et se généralise au sein même de l'OI en raison du travail politique effectué d'une part par les experts médico-économiques et, d'autre part, par « les financeurs » (les organisations d'assurance et les services financiers des ministères de la Santé). Selon ces deux séries d'acteurs, loin de chercher toujours l'innovation thérapeutique et la compétitivité, les entreprises pharmaceutiques profitent trop souvent des institutions de propriété intellectuelle et de fixation de prix pour s'engager dans des pratiques anti-concurrentielles et de protection de rentes. Par conséquent, selon eux, il importe de formuler autrement le rapport entre l'innovation scientifique, ses coûts et ses récompenses.

Interroger les valeurs de l'institution

La désinstitutionnalisation implique enfin du travail politique sur ce que Lawrence et Suddaby appellent les « fondements moraux » des institutions (2006, p. 236) et ce que nous étudions à travers les valeurs et les symboles qui leur ont été rattachées (« les représentations les plus fondamentales (...) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter » -Muller, 1995, p. 159, ainsi que les signes qui « condensent le sens » accordé aux institutions – Braud, 1998).

Dans le cas de l'industrie viti-vinicole, la force politique des valeurs et des symboles a toujours été particulièrement évidente. Bien au-delà de simples outils de marketing employés à dessein, les notions de « terroir », de « tradition » et « d'authenticité » ont été au cœur de l'OI européen depuis au moins le début du 20^e siècle. Par exemple, c'est au nom de la spécificité supposée de chaque terroir que les frontières et les règles de chaque AOC ont été dessinées. La déstabilisation des jugements de valeur à la base de la définition d'un « terroir », ainsi que ses symboles respectifs, constitue donc un élément clé de la désinstitutionnalisation partielle connue par cet OI au cours des dix dernières années. Ici les bio-chimistes ont ouvert la voie en mobilisant de nouvelles techniques et des données statistiques qui, d'après eux, montraient que la qualité d'un vin ne découlait plus forcément de son sol et où de ses conditions climatiques. Au contraire, selon ces scientifiques, on peut aujourd'hui reproduire la qualité de la quasi-totalité des vins européens dans beaucoup d'autres territoires en Europe et ailleurs dans le monde. Les spécialistes du marketing et des négociants ont ensuite repris cette thèse pour mettre davantage l'accent sur les modes de vinification et de présentation du produit. Plus généralement, un récit alternatif à celui fondé sur « le terroir » a été forgé. Sans totalement minimiser l'histoire du vin, ce récit mettait l'accent davantage sur « les besoins d'un nouveau consommateur » que l'on estimait à la recherche d'un goût de vin « plus accessible » et plus constant qu'autrefois. En effet, désormais la symbolique rattachée à ce consommateur mythique relevait davantage d'une valorisation de « la modernité » que de celle des « traditions ».

A première vue, le rôle des symboles dans l'industrie pharmaceutique semble peu comparable à celui joué dans le monde vitivinicole. On n'y évoque ni l'histoire, ni les traditions parce que ce qui est vanté relève plutôt de « l'innovation » et de « la science ». Cela étant dit, il y a quand même une symbolique rattachée à la valorisation de ces deux termes qui se lit notamment dans la manière dont les fabricants de médicaments préfèrent s'appeler « les laboratoires » (comme s'ils n'avaient pas d'usines : Fournier et Lomba, 2011). Par exemple, leurs sites web sont truffés de photos de personnes en blouse blanche et on n'y trouve pas d'images d'ouvriers, et très peu d'hommes ou de femmes d'affaires en costume et cravate. Si ce dernier trait récurrent est bien entendu un mode de présentation voulu, il est également une manifestation d'un système de valeurs qui cherche à démonétiser le plus que possible la

régulation de l'industrie en hiérarchisant à sa place les « besoins sanitaires » et, surtout, ceux des « patients ». Comme nous l'a résumé une critique de cette position, « la médecine est vue comme quelque chose de noble et puis l'économie c'est vil »⁹. Depuis le début des années 2000, toutefois, cette hiérarchie de valeurs, ainsi que ses symboles, se trouvent fortement déstabilisés par les assureurs et les administrations publiques qui financent les dépenses médicales. En s'appuyant sur la montée en puissance des fabricants de médicaments génériques moins chers (Noguez, 2007), ces acteurs cherchent à démythifier l'activité scientifique des entreprises en reproblématisant, et parfois en politisant, les enjeux.

Au total, ce paragraphe a tenté de distinguer et d'illustrer trois modes de travail politique – portant respectivement sur les calculs, les théories causales, les valeurs et les symboles- qui sont à l'œuvre lorsque les institutions dans une industrie, et les acteurs qui les défendent, deviennent déstabilisées.

Le travail politique et la réinstitutionnalisation

Bien entendu, une partie majeure du travail politique de désinstitutionnalisation décrit plus haut s'est accompagnée simultanément de propositions de réforme ou de refonte institutionnelles. Distingué afin de favoriser la clarté de l'analyse, ce travail de réinstitutionnalisation comporte non seulement une reconstruction de règles, mais également la reconfiguration de la théorie d'action et des catégories de pensée qui les sous-tendent.

La reconstruction des règles et des éligibilités

Cette première dimension du travail politique réinstitutionnalisant, la plus évidente, implique forcément la proposition de règles modifiées ou nouvelles qui bousculent les rapports institués d'un ordre institutionnel, et ainsi l'ordre dans son ensemble. Ce faisant, toutefois, elle tend également à ré-hiérarchiser les acteurs dans une industrie, et ceci autant sur le plan de la compétition politique que sur celui du commerce.

Dans le cas de l'industrie vitivinicole européenne, dès le milieu des années 1990 les critiques de l'ordre établi proposaient d'assouplir le droit communautaire concernant les pratiques œnologiques autorisées et, plus généralement, le primat accordé aux appellations d'origine contrôlée. Les tenants de cette posture critique plaident, d'un côté, en faveur d'un alignement mondial des pratiques œnologiques sur ceux utilisées couramment dans le Nouveau Monde et qui finalement avaient été acceptées par l'OIV au début des années 2000 ; de l'autre, ces avocats du changement proposent alors surtout d'élargir les possibilités de présentation des vins sans indications géographiques (qui s'appelaient à l'époque « les vins de table »), notamment en autorisant les metteurs en marché à faire figurer sur les bouteilles leurs cépages et leur millésime. Formulées au départ par les experts et par les représentants du négoce divers, ces propositions de réforme ont ensuite été reprises par les groupes d'intérêt nationaux (ex. la *Federación española del vino*: FEV) et européens (ex. *La Confédération européenne des entreprises du vin*: CEEV), ainsi que par les fonctionnaires de l'unité vin de la Commission. En effet, ces derniers ont également légitimé le projet de changement en évoquant les contraintes imposées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et par son accord sur les Aspects de droits de propriété intellectuelle qui touche au commerce (ADPIC). Il va de soit que ces propositions ont rencontré des résistances avant d'être entérinées par le Conseil et le Parlement européen au début de 2008 (Smith, 2012b). La

⁹ Entretien, représentant de La Mutualité Française, novembre 2010.

version finale de la réforme, cependant, aurait été beaucoup moins radicale sans cette formulation explicite de règles alternatives, formulation qui est intervenue bien en amont des négociations inter-gouvernementales et « inter-institutionnelles ».

Dans le cas de l'industrie pharmaceutique, les propositions de changement institutionnel qui nous intéressent ici ont surtout concernées l'introduction de procédures d'évaluation « médico-économique » au sein des systèmes nationaux de fixation de prix et de taux de remboursement. Comme si souvent pour ce type de réforme relevant du « *New Public Management* », le cas britannique a fait figure de précurseur, voire de modèle. Dès 1999, le gouvernement travailliste de l'époque instaure une agence d'évaluation des technologies de santé – *the National Institute for Health and Clinical Excellence* : NICE- en l'a chargeant d'effectuer les analyses coût-bénéfice des médicaments et, sur cette base, de faire les recommandations au *Department of Health* et au *National Health Service*. Depuis, d'autres systèmes de santé nationaux ont créé des instances similaires (ex. la *Haute autorité de la santé* française, établie en 2005), même si le rôle qu'y joue l'analyse économique est souvent moindre qu'au Royaume-Uni. Enfin, depuis le milieu des années 2000, cette tendance vers un usage plus systématique en Europe de la *Health Technology Assessment* (HTA) est appuyée par la DG SANCO de la Commission européenne, notamment à travers la mise en réseau des instances nationales en vue d'encourager les échanges sur les « *best practices* ». Sans entrer plus dans le détail d'un développement récent et souvent faiblement institutionnalisé, ce qu'il importe de retenir ici est que désormais les propositions de changement de la manière dont on paie les médicaments ont clairement été mises sur les agendas politiques européen et nationaux. Ce processus donne une voix plus importante aux financeurs des médicaments mentionnés plus haut et déstabilise quelque peu les acteurs qui, jusque-là, avaient dominé l'ensemble de l'ordre institutionnel de l'industrie : les grandes entreprises pharmaceutiques.

La reformulation des théories causales et des récits

L'argumentation en faveur de l'adoption d'alternatives institutionnelles, ainsi que la construction concomitante d'alliances qui lui sont favorables, passe nécessairement par la modification, voire la refonte, des algorithmes qui sous-tendaient les institutions précédentes.

En effet, dans notre cas d'étude vitivinicole, la réforme de la politique communautaire de 2008 trouve une grande partie de sa causalité dans une inversion de la théorie causale qui avait dominée la régulation de cette industrie jusque-là. A la base du raisonnement des partisans du changement se trouve désormais la formule que l'on peut résumer ainsi : « si on libéralise les règles concernant les pratiques œnologiques, et ceci tout en fournissant aux metteurs en marché une nouvelle catégorie de vin alternative aux AOC, alors on permettra à la production européenne de mieux attirer et fidéliser le nouveau consommateur ». A nouveau, cette reformulation de « la conception du contrôle » (Fligstein, 2001), ou du « *business model* » de la filière européenne est largement le fruit des travaux des experts en bio-chimie, en économie et en marketing présentés plus haut (Roger, 2010). Mais elle a pu se propager au sein d'une coalition d'acteurs de plus en plus puissants surtout en étant recyclé et politisé par les représentants du négoce, certains producteurs influents et les fonctionnaires de l'unité vin de la Commission. En effet, ces derniers ont convaincu leur commissaire, Mme Fisher Boël, d'amplifier la nouvelle théorie causale sous la forme d'un récit politique fortement médiatisée (Smith, 2012b).

Dans le cas de l'industrie pharmaceutique, l'émergence d'une nouvelle théorie causale est moins évidente et, surtout, n'a pas encore fait l'objet d'une institutionnalisation générale dans

tous les pays de l'Union. Pour l'instant, sauf au Royaume-Unis l'avis des experts médicaux sur la valeur ajoutée des nouveaux médicaments reste prédominant. Par conséquent, la place accordée aux économistes et aux autres spécialistes de l'HTA¹⁰ demeure marginale. Néanmoins ces derniers, ainsi que leurs alliés chez les financeurs des systèmes de santé, tentent de faire passer un nouvel algorithme du type suivant : « Si l'on doit continuer à récompenser l'innovation pharmaceutique, il faut que celle-ci fasse ses preuves à la fois sur les plans médical et économique. Il faut alors inscrire des évaluations inter-disciplinaires au sein des procédures nationales et européenne d'autorisation des mises sur les marché et de fixation des prix ». Autrement dit, cette coalition d'acteurs émergente tente d'obliger la décision politico-administrative à raisonner à partir de la valeur sociale de chaque médicament en prenant bien en compte ses effets sur « la soutenabilité » des systèmes de santé.

La reconfiguration des identités professionnelles

Cependant, les dimensions argumentative et réticulaire du travail politique réinstitutionnalisant n'impliquent pas uniquement les questions de calcul et de théorie causale. En touchant aux valeurs et aux symboles qui légitimaient et « naturalisaient » les institutions établies, les propositions de changement comportent bien souvent des inflexions potentielles des identités professionnelles. C'est la raison pour laquelle elles sont vécues par de nombreux acteurs concernés comme des menaces politiques plutôt que comme des modification de l'action commerciale et publique.

A nouveau, notre étude de cas viti-vinicole fournit des exemples particulièrement flagrants de ce mode de travail politique et de ces effets sur la régulation d'une industrie. Considérer, comme le font schématiquement les acteurs de la nouvelle coalition dominante, que des raisins peuvent pousser de manière assez similaire un peu partout en Europe du Sud, donc en minimisant le rôle joué par « le terroir », revient à dire que ce qui compte surtout dans la fabrication du vin est la vinification et le vieillissement de ce produit. Or, un tel raisonnement valorise les acteurs qui sélectionnent les raisins et assemblent les vins, notamment les grands négociants et les « *wineries* » telles que celles qui prennent de plus en plus d'importance en Espagne. A l'inverse, une telle approche du vin est souvent vécue comme portant atteinte aux petites et moyennes unités de production en les stigmatisant. Pire, les représentants de ces derniers craignent souvent la fin d'une « viticulture indépendante » en faveur de la concentration des entreprises, de l'intégration verticale et même la « délocalisation » de la production dans les régions les plus propices. Peu importe, au fond, que ces scénarios catastrophiques semblent alarmistes ou irréalistes. Ce n'est qu'en les déjouant à travers un discours lénifiant sur « le développement durable » des régions viticoles et par la mise en place d'aides publiques transitoires que la réforme communautaire de 2008 a pu se concrétiser.

Dans le cas de la régulation des médicaments, ce genre de bataille identitaire se fait de manière plus codée, voire feutrée. Certes les partisans de plus d'évaluation médico-économique cherchent à réduire la légitimité des grandes entreprises pharmaceutiques en insistant sur le fait que ces dernières ne sont plus aussi innovantes qu'avant et sont devenues bien souvent des protectrices de rentes injustes. Pour autant, l'identité « scientifique »

¹⁰ Afin de saisir pleinement les réseaux d'acteurs qui ont transformé en profession l'activité d'évaluation des technologies de santé, il faudrait étudier par exemple le rôle joué par INAHTA (un réseau international fondé en 1993), "HTA international" et sa revue *International journal of technology assessment and health care*, l'International society for pharmacoeconomics and outcomes research (revue: *Value in Health*) et 'HTA world' (qui organise un congrès annuel depuis 2008).

accordée à ceux qui travaillent pour de telles entreprises reste largement intacte. De manière toute aussi importante, et nonobstant les réseaux transnationaux qui se propagent actuellement sur ce sujet, les spécialistes de l'HTA n'ont pas encore réussi à s'institutionnaliser une véritable identité professionnelle qui leur permettrait de « tenir tête » aux représentants des sciences biologiques et chimiques. Il s'ensuit qu'au sein de l'ordre institutionnel pharmaceutique la profession médicale continue à bénéficier d'une asymétrie non seulement sur le plan de l'expertise thérapeutique, mais aussi sur celui de la légitimité politique.

Au total, si les deux industries prises comme illustrations dans cette partie ont connu récemment des changements de nature différente, ces processus peuvent néanmoins être comparés à travers une analyse en termes de travail politique. De plus, c'est notamment en « décortiquant » ainsi les phénomènes de désinstitutionnalisation et de réinstitutionnalisation que la recherche en économie politique peut identifier le rôle joué par l'échelle internationale dans la régulation d'une industrie. A première vue, cette échelle intervient dans nos deux études de cas à travers les processus de transfert de politiques publiques (*policy transfer*) poussés par la transnationalisation des expertises et des administrations (Hassenteufel, 2005). Une partie de nos recherches futures consistera donc à approfondir les causes de cette imbrication entre chercheurs, consultants, haut fonctionnaires, représentants d'entreprises et de groupes d'intérêts, ainsi que son impact sur le changement de la régulation des industries vitivinicole et pharmaceutique. Mais à lui seul ce regard sur le changement international risque de faire l'impasse sur le caractère omniprésent et constant du rôle joué par l'échelle internationale dans la régulation contemporaine des industries. Comme le souligne Robert Wolfe (2005), afin de saisir ce phénomène, il ne suffit pas de traquer les références explicites à « l'international » telle que l'évocation des règles de l'OMC ou « la globalisation ». Il importe davantage d'observer de près l'enchevêtrement des échelles de régulation qui marquent ce que Wolfe appelle le « système de commerce » (*trading system*) de chaque industrie. Analysée sous cet angle, il est patent que l'économie politique est fondamentalement internationale, tout en étant régionale (ex. l'UE), nationale et locale. Il est donc particulièrement important que les sciences sociales produisent plus d'informations approfondies sur le « travail politique mondial » qui change ou reproduit cette économie politique (Smith, 2009).

Conclusion

Plus globalement l'objectif de la deuxième partie de ce texte a consisté à souligner le caractère généralisable de notre approche de la régulation de l'économie et du rôle des échelles dans son changement ou de sa reproduction. Bâtie sur les bases épistémologiques et ontologiques constructivistes (Abdelal, Blyth, Parsons, 2010), institutionnaliste (Hay 2007) et sociologiques (Rowell et Mangenot, 2010), notre concept de « travail politique » fournit une prise assurée sur le rapport inextricable entre l'activité commerciale et politique dans n'importe quelle industrie. Plus exactement, il permet de guider la recherche empirique vers les acteurs et les processus à travers lesquels « vit » une industrie (Jullien et Smith, 2012).

Pour les chercheurs convaincus des mérites de nos fondements théoriques, cette ambition analytique paraîtra sans doute bien modeste. Toutefois, comme nous l'avons vu dans la partie 1, compte tenu de la manière dont l'Économie politique internationale oriente la recherche dans ce domaine, notre approche se situe clairement aux marges de ses débats principaux. Afin d'avoir les chances d'être entendu dans ce « terrain de lutte » épineux, les investissements théoriques et empiriques déjà effectués doivent encore être approfondis. En

cela, cet texte constitue un pas de plus dans ce qui sera forcément une « longue marche » qui risque de s'avérer difficile et douloureuse, mais qui sera certainement plus stimulante, car davantage en phase avec le monde de l'action, que l'économie politique pratiquée par nos adversaires scientifiques.

Références citées

- Abdelal R., Blyth M., Parsons C., dir. (2010) *Constructing the international economy*, Ithaca, Cornell.
- Battistella D. (2009) *Théories des relations internationales*, 3^e édition, Paris, Presses de Sciences Po.
- Berthaud P., Kébabdjian, G. dir. (2006) *La question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte.
- Blyth M., ed. (2009) *Routledge Handbook of International Political Economy. IPE as a global conversation*, London, Routledge.
- Boyer, R. (2004) *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte.
- Braud Ph. (1998) *Emotions et politique*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Briquet J-L. (1994) « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien de métier politique », *Politix*, 28, p. 16-26.
- Colman, T. (2008) *Wine Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Deroudille J-P. (2003) *Le vin face à la mondialisation*, Paris, Hachette.
- Dimaggio P. (1988) 'Interest and agency in institutional theory', in L. Zucker, ed., *Institutional patterns and organizations*, Cambridge MA, Ballinger, p. 3-22.
- Dubois, V., Dulong, D., eds. (1999) *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg.
- Fligstein, N. (2001) *The Architecture of Markets*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Fournier P. et Lomba C., (2011) « "Economie de la connaissance" et bas statuts d'emploi. Pas de contre-indication dans le secteur du médicament », *Savoir/Agir*, n° 16.
- François P. (2011) « Puissance et genèse des institutions : un cadre analytique », dans P. François, dir., *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 39-77.
- Gereffi G., & Korzeniewicz M. (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism*, London, Praeger.
- Gilpin R. (1987) *The political economy of international relations*, Princeton, Princeton University Press.
- Gilpin R. (2001) *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press.
- Gusfield J. (1981) *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kebabdjian G. (1994) *L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Paris, Seuil.
- Hauray B. (2006) *L'Europe du médicament. Politique-Expertise-Intérêts privés*, Paris, Les presses de Sciences Po.
- Hassenteufel P. (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, 55(1), p. 113-132.
- Hay C. (2004) Common Trajectories, Variable Paces, Divergent Outcomes? Models of European Capitalism Under Conditions of Complex Economic Interdependence', *Review of International Political Economy*, 11 (2).
- Hay C. (2007) "Constructivist institutionalism", in R. A. W. Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press
- Hay C. (2010) « Introduction : Political Science in an Age of Acknowledged Interdependence », in C. Hay, ed., *New Directions in Political Science*, Basingstoke, Palgrave.
- Jullien B. (2011) "L'analyse sectorielle institutionnaliste: projet et methods", dans Belis-Bergouignan M. et al., dir., *Industries, innovations, institutions*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux.
- Jullien B., Smith A., eds. (2008) *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, Basingstoke, Palgrave.
- Jullien B., Smith A. (2011) "Conceptualizing the role of politics in the economy: Industries and their institutionalizations", *Review of International Political Economy*, 18(3), p. 358-383.
- Jullien B., Smith A. (2012) "Le gouvernement d'une industrie : vers une économie institutionnaliste renouvelée", à paraître dans *Gouvernement et action publique*, 1(1).
- Lagroye J. (2003), « Les processus de politisation », dans J. Lagroye, dir., *La politisation*, Paris, Belin.
- Lawrence T., Suddaby R. (2006) « Institutions and institutional work », in S. Clegg, C. Hardy, T. Lawrence et W. Nord, ed., *The Sage Handbook of Organization Studies*, Los Angeles, Sage (2^e édition).
- March J., Olsen J. (1989) *Rediscovering Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Mattli W., Woods N., dir. (2009) *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press.

- Montalban M. (2007), *Financiarisation, dynamiques des industries et modèles productifs : une analyse institutionnaliste du cas de l'industrie pharmaceutique*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Direction : Yannick Lung, Université Montesquieu Bordeaux IV, 30 novembre 2007, Bordeaux, Multig., 571 pages.
- Muller P. (1995) "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", dans A. Faure, G. Pollet et Ph. Warin, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan.
- Nouguez E. (2007) « La définition des médicaments génériques entre enjeux thérapeutiques et économiques. L'exemple du marché français des inhibiteurs de la pompe à protons », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, p.99-121.
- Oliver C. (1992) 'The antecedents of deinstitutionalization', *Organization Studies*, 13 : 563-88.
- Poulantzas N. (1973) *Political power and social classes*, London, New Left Books.
- Roger A. (2010), "Constructions savants et légitimation des politiques européennes. La circulation des savoirs sur la vigne et le vin", *Revue française de science politique*, 60(6), p. 1091-1113.
- Rogers Hollingsworth J., Schmitter Ph., Streeck W., dir. (1994) *Governing Capitalist Economies, Performance and control of economic sectors*, Oxford, Oxford University Press.
- Rowell J., Mangenot M., dir. (2010) *A political sociology of the European Union. Reassessing Constructivism*, Manchester, Manchester University Press.
- Smith A. (2008a), « L'Organisation mondiale du commerce, l'industrie et le territoire : le cas des normes alimentaires », Thierry Berthet, Costa Olivier, Rodolphe Gouin, Xabier Itçaina et Andy Smith (dir.), *Les nouveaux espaces de la régulation politique : stratégies de recherche en science politique*, Paris, l'Harmattan, 2008, p. 257-282.
- Smith, A. (2008b) 'Globalization within the European Wine Industry: Commercial Challenges but Producer Domination', in B. Jullien and A. Smith, eds., *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, London, Palgrave, p. 65-91.
- Smith A. (2009) "How the WTO matters to industry: the case of Scotch Whisky", *International Political Sociology*, June.
- Smith A. (2011), « Multijurisdictional Regulation », in M. Bevir., dir., *Handbook of Governance*, London, Sage, p. 300-312.
- Smith A. (2012a) "Analyse des politiques publiques", à paraître dans T. Balzacq et F. Ramel, dir., *Traité des relations internationales*.
- Smith A. (2012b) "Is the government of the EU ever deliberative? The case of wine policy reform", à paraître dans *Critical Policy Studies*.
- Smith, A., de Maillard, J. & Costa, O. (2007) *Vin et Politique. Bordeaux, la France, la Mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Strange S. (1988) *States and Markets. An introduction to International Political Economy*, London, Pinter.
- Strange S. (1970) « International Economics and International Relations. A case of mutual neglect, *International Affairs*, 46(2), p. 304-15.
- Strange S. (1996) *The retreat of the state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wolfe R., (2005), 'See you in Geneva? Legal (mis)representations of the Trading System', *European Journal of International Relations*, 11(3), p. 339-365.