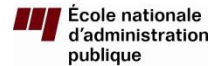


TABLE RONDE sur la mondialisation

24 janvier 2013

Activité de la Société des relations internationales de Québec (SORIQ)

Co-organisée avec les Hautes études internationales (HEI) de l'Université Laval
et l'École nationale d'administration publique (ÉNAP)



L'État n'est pas mort ***La régulation à l'heure de la mondialisation***

Daniel Navarro C.

Candidat au doctorat, Hautes études internationales
Coordonnateur du Centre d'études interaméricaines (CEI)

L'État n'est pas mort.
La régulation à l'heure de la mondialisation

Par Daniel Navarro C.

UNIVERSITÉ LAVAL

INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

Québec, janvier 2013

L'État n'est pas mort. La régulation à l'heure de la mondialisation

Par : Daniel Navarro C.¹

Il y a près de vingt ans, Susan Strange, l'une des analystes les plus influentes de l'économie politique internationale, prédisait la fin progressive de l'État en tant qu'institution privilégiée du jeu politique domestique et international. Elle comparait l'État à un vieil arbre, vulnérable aux tempêtes et à la sécheresse, le tronc creux, malade. Bref, elle voyait dans le déclin de l'État une tendance lourde qui serait difficile à renverser (Strange, 1995). Bien qu'on ne puisse qu'être d'accord avec plusieurs de ses constats, en particulier en ce qui concerne l'avènement de nouveaux acteurs sur la scène internationale et sur le fait que l'autorité n'est plus exclusivement entre les mains des institutions publiques, force est de constater que son interprétation de ces bouleversements était trop pessimiste.

En effet, les progrès technologiques, la libéralisation des flux de capitaux et l'évolution rapide des structures de production ont accentué l'internationalisation de l'activité économique. Celle-ci est aujourd'hui plus complexe et plus changeante qu'elle ne l'était il y a deux décennies. Dans le contexte économique actuel, très peu d'activités revêtent un caractère purement domestique. Au contraire, le développement des technologies de l'information et de la communication et la globalisation des chaînes de production ont contribué à la consolidation d'une structure productive transfrontalière. Or, il existe un décalage entre le rythme de l'internationalisation économique et celui de l'internationalisation politique. Ce décalage serait dû principalement à la complexité du processus de formulation et implémentation de politiques internationales et à l'incapacité croissante des gouvernements à gérer les effets de l'intégration économique sur le plan social et politique, malgré l'augmentation de leur activité régulatrice au cours des dernières décennies par le biais, entre autres, de la construction de régimes internationaux. Comme le soulignent Abbott et Snidal (2009:44), « *the scale and*

¹ Candidat au doctorat en études internationales aux HEI de l'Université Laval

structure of contemporary global production challenge the capacity of even highly developed states to regulate activities that extend beyond their borders ». Cette situation constitue ce que Mayer et Gereffi (2010) appellent le déficit de gouvernance publique.

Le système international est ainsi confronté à de nouveaux défis sur le plan de la gouvernance, notamment en ce qui concerne la création et la livraison de biens publics (comme la régulation). En effet, plusieurs activités économiques qui étaient régulées principalement par les États sont aujourd'hui en tout ou en partie sous la gouverne d'acteurs privés. La régulation privée ou autorégulation transnationale, en tant que type de régulation de l'activité économique mondiale, apparaît comme réponse à la difficulté des États à suivre la cadence de l'internationalisation des marchés et à gérer l'ensemble des effets négatifs que celle-ci entraîne (Büthe, 2010a). Elle vise à combler le déficit de gouvernance publique. Du point de vue de l'intérêt public, l'objectif principal de l'autorégulation est l'internalisation par les acteurs privés, en particulier les firmes multinationales (FMN), des externalités négatives causées par leur activité sur un territoire déterminé. L'essor de l'activité minière transnationale en est un bon exemple. Cette activité entraîne des effets négatifs durables et difficilement contrôlables sur les communautés établies près des mines, sur l'environnement qui les entoure et sur la donne économique et sociale des pays producteurs, souvent dépendants des exportations de matières premières (Jenkins et Jakovleva, 2006). Ces impacts sont plus évidents dans les pays en voie de développement où le manque de ressources humaines et financières complique voire empêche l'application de la régulation étatique dans ces domaines.

Il n'est donc pas surprenant que des modèles d'autorégulation, comme la responsabilité sociale des entreprises (RSE), soient devenus le leitmotiv de l'industrie minière transnationale pour répondre aux critiques concernant le respect des normes sociales et environnementales dans une période où les dénonciations concernant les violations des droits des travailleurs et la dégradation de l'environnement découlant de l'action des FMN minières ont augmenté de manière considérable. C'est le cas notamment au Canada, qui est devenu un joueur de première ligne dans l'exploitation minière dans plusieurs régions du monde (les firmes canadiennes sont de loin la principale source

d'investissements miniers dans plusieurs pays) et où l'on observe une mobilisation de plus en plus organisée autour de ces questions, comme en témoignent l'introduction à la Chambre des communes d'un projet de loi (C-300, battu en 2010 lors d'un vote en chambre) visant la réglementation des activités des entreprises minières bénéficiant de subventions publiques dans les pays en développement, ainsi que les campagnes d'information menées par plusieurs organisations de la société civile. Les minières canadiennes sont particulièrement actives dans la promotion de la RSE en tant qu'outil de compensation des effets négatifs de leur activité, une approche endossée par le gouvernement canadien qui l'a intégrée à sa politique étrangère, commerciale et d'aide au développement. L'atténuation des impacts de l'activité minière transnationale, en particulier en ce qui concerne les enjeux environnementaux et du droit du travail, est un bon exemple de l'avènement du privé dans un champ de responsabilité prétendument public.

Le débat concernant le déficit de gouvernance publique et l'autorégulation à l'échelle mondiale tourne donc autour de trois questions principales :

1. L'autorégulation suffit-elle à combler ce déficit?
2. La montée de l'autorité privée se fait-elle nécessairement aux dépens de l'autorité étatique?
3. Qui gouverne ces nouveaux espaces de régulation?

Premièrement, il existe dans littérature de l'économie politique internationale un consensus concernant les limites de l'autorégulation en tant qu'alternative à la régulation publique. En effet, de nombreux auteurs affirment que, bien que la mondialisation économique ait créé des espaces permettant l'émergence de nouvelles formes de régulation privée, celles-ci ne seraient efficaces que dans des contextes bien précis. Mayer et Gereffi (2010) identifient quatre situations dans lesquels le déficit de gouvernance serait partiellement comblé par l'autorité privée : (1) des situations où un petit nombre de firmes ont une emprise économique très forte sur les autres entreprises de la chaîne d'approvisionnement; (2) des situations où l'activité régulée est exercée par des firmes qui possèdent des marques très bien positionnées; (3) des situations où la pression

sociale est efficace, c'est-à-dire, où les acteurs de la société civile ont une capacité d'action importante; (4) des situations où les intérêts économiques coïncident avec les préoccupations sociales ou environnementales. Dans les autres situations, le manque de pouvoir coercitif des instruments de régulation privée, surtout dans un contexte transnational, fait en sorte que la régulation privée ne parvienne pas à combler le déficit de gouvernance (Büthe, 2010b), ce qui confirme que ce type d'initiative ne peut fonctionner sans l'intervention, aussi minime soit-elle, de l'État.

L'exemple de la RSE dans l'industrie minière transnationale est éloquent. D'abord, le caractère volontaire intrinsèque à la RSE fait en sorte que les entreprises soient libres d'adopter à leur guise, si jamais elles en adoptent, les politiques de RSE qu'elles veulent ce qui complexifie énormément la vérification sur leur application. Ensuite, la RSE concerne la provision de biens publics dans une vaste gamme de domaines sociaux hautement sensibles comme les normes du travail, la santé, l'environnement, la propriété foncière et les droits humains dont les rapports sont résolument politisés et que les initiatives privées peuvent rarement couvrir dans toute sa complexité. Aussi, la RSE est un type d'autorégulation sans cadre ou institution régulatrice formelle, malgré les efforts déployés en ce sens par certaines organisations internationales comme l'OCDE (Principes directeurs pour les entreprises multinationales), l'OIT (Déclaration tripartite de sur les entreprises multinationales et la politique sociale), l'ONU (Pacte global) ou l'OÉA (Convention contre la corruption et Groupe de travail sur la probité et l'éthique civique). Cette absence de régulateur unique empêche une éventuelle délégation de la régulation de la part des États envers un acteur privé tel qu'observé dans le cas des normes techniques et des standards (par exemple, les normes ISO ou celles de l'International Electrotechnical Commission, reconnues comme sources de régulation par l'OMC et plusieurs gouvernements). Enfin, l'activité minière transnationale ne correspond à aucune des quatre situations identifiées auparavant, car (1) malgré la concentration de pouvoir autour de quelques grandes entreprises, la plupart du temps celles-ci exploitent directement les mines. Il s'agit donc d'une chaîne de production très courte avec peu d'acteurs dans laquelle les FMN sont à la fois demandeurs, fournisseurs et cibles de la RSE. Cette situation, combinée à l'absence de régulateur formel, amène une situation

dans laquelle ces FMN n'ont pas d'incitatif clair pour concevoir et respecter des normes efficaces; (2) l'image et le positionnement auprès des consommateurs finaux ne jouent pas un rôle prépondérant dans cette industrie (l'extraction de matières premières est au début de la chaîne de production); (3) bien que les pressions de la société civile soient de plus en plus importantes, la mobilisation autour de ces thèmes reste difficile comme conséquence de la distance qui sépare le consommateur de la problématique et des ressources limitées des organisations sociales comparativement à celles de l'industrie; et (4) il est évident que la nature même de l'activité extractive est en contradiction avec les préoccupations environnementales et même sociales. Après tout, la RSE cherche justement à mitiger les externalités négatives de cette activité qui, on l'a vu, sont complexes, durables et difficilement contrôlables.

Deuxièmement, ces changements dans la structure de gouvernance de l'économie mondiale, où la régulation privée gagne de plus en plus de terrain, sont interprétés de deux manières par les experts. Certains voient un retrait effectif de l'État des initiatives de régulation, domestique et internationale, occasionné par l'érosion de la légitimité de l'intervention gouvernementale dans l'économie à la suite de l'adoption des préceptes néolibéraux dans les années 1980. D'autres y voient plutôt une reconfiguration des relations entre les acteurs publics et privés, souvent orchestrée par les États afin de conserver leur contrôle sur des éléments clés de la régulation et leur place dans le système économique international. Pour ces derniers, l'internationalisation économique et politique amène une transformation des structures de gouvernance passant d'une régulation interventionniste (complètement étatique) à l'une des deux formes de régulation suivantes : régulation dissonante et autorégulation. Si dans le cas de la régulation dissonante l'intervention de l'État est évidente, quoique pas toujours cohérente, il l'est moins dans le cas de l'autorégulation. En effet, cette dernière relève à première vue du domaine du privé et du volontarisme et une intervention de l'État peut paraître contradictoire. Toutefois, plusieurs experts nous mettent en garde contre une opposition très rapide entre régulation publique et régulation privée, car cette dernière existe dans un système de gouvernance plus large qui reflète l'action de l'État, les interactions au sein de la société et la hiérarchie entre les acteurs qui la conforment

(Moon et coll., 2010). L'État est et reste au centre de ces systèmes et même son inaction a d'importantes conséquences sur la forme qui prennent les arrangements d'autorégulation.

Par ailleurs, dans certaines situations, l'autorégulation peut renforcer la régulation publique. C'est le cas des problématiques intrinsèquement transnationales dont aucun État seul ne peut en assurer la régulation (Büthe, 2010b). Aussi, l'insertion de certains pays émergents dans les chaînes mondiales de production conduit au renforcement de la capacité de régulation de ces pays, en partie à cause de la diffusion de normes issues d'acteurs privés, ce qui à son tour ouvre de nouveaux espaces de participation pour d'autres acteurs dans l'élaboration des initiatives de régulation (Mayer et Gereffi, 2010). Une capacité initiale minimale de l'État est toutefois requise afin de pouvoir tirer profit de cette dynamique. Dans le cas des pays les moins avancés, où ces capacités minimales ne sont que rarement présentes, l'autorégulation transnationale peut au contraire amener à l'exacerbation des asymétries économiques et politiques vis-à-vis des pays industrialisés et émergents. Quoiqu'il en soit, il est clair que l'État est appelé à jouer un rôle au sein des différents modèles de régulation transnationale, incluant les mécanismes d'autorégulation. L'autorégulation ne serait donc qu'une forme de corégulation. Dans le cas qui nous occupe, on observe justement une évolution de l'attitude des gouvernements vis-à-vis de la RSE dans l'industrie extractive, allant de l'endossement tacite à l'établissement de politiques formelles en ce sens, en passant par la facilitation et la création de partenariats.

Troisièmement, la littérature sur l'autorité privée identifie trois types d'acteurs prenant part aux systèmes d'autorégulation transnationale : les demandeurs, les fournisseurs et les cibles des normes privées. Selon Büthe (2010b), les principaux demandeurs de régulation privée sont les groupes de la société civile parmi lesquels figurent les ONG transnationales et les activistes sociaux. Leurs motivations concernent la réduction des externalités négatives (ou l'augmentation des externalités positives) de l'activité économique et leur pouvoir découle de leur capacité à mener des actions collectives visant la mobilisation du public. Les firmes sont aussi des demandeurs de normes privées. Elles cherchent des gains sur le plan de l'efficacité en évitant les coûts entraînés par les

disputes commerciales et la consolidation de leur position de marché. Suivent les experts techniques qui visent l'augmentation de la coordination transnationale afin de promouvoir la recherche de solutions dans certains domaines particuliers. Enfin, il y a les gouvernements dont l'attitude conditionne l'émergence et la diffusion de ces normes privées.

En ce qui concerne les fournisseurs de normes privées, l'auteur affirme qu'il s'agit pour la plupart d'experts techniques de diverses provenances qui travaillent pour différents acteurs (FMN, organisations internationales, réseaux académiques, entre autres). Dans le cas de la RSE, ce sont des employés des FMN qui écrivent les codes. Leur motivation reste centrée sur l'obtention de bénéfices pour les acteurs privés qu'ils représentent, ce qui n'est pas sans conséquence, car du moment où ces bénéfices disparaissent (par exemple, par une baisse de prix mondiaux des matières premières) les normes privées cesseraient d'être appliquées remettant en question l'universalité et la durabilité de ces dernières en tant que solution de rechange à l'autorité publique (Büthe, 2010a). L'État est ainsi appelé à jouer un rôle dans l'ensemble des étapes de la création de ces normes (mise à l'agenda, identification de la problématique, décision, implémentation et évaluation), bien que la nature de ce rôle reste à identifier.

Les cibles de l'autorégulation sont, dans le cas de la RSE, les FMN elles-mêmes, ses subsidiaires et ses sous-traitants. Ces derniers sont pour la plupart localisés dans des pays en développement et voient l'imposition des normes privées en provenance de firmes et/ou organisations localisées dans des pays industrialisés plus comme un fardeau que comme une occasion pour améliorer leur participation dans le marché international. Le niveau de respect des normes est donc très variable et dépend souvent des incitatifs qui y sont associés. Comme dans le cas des fournisseurs, la prépondérance des incitatifs et des bénéfices privés remet en question la thèse de la RSE comme solution au problème des externalités négatives de l'activité économique. La persistance des conflits entourant l'activité minière ne fait que confirmer les limites de ces initiatives d'autorégulation et oblige l'État à s'engager davantage dans leur gestion.

Ce bref aperçu des questions entourant la problématique du déficit de gouvernance publique par le biais de l'analyse de la RSE dans l'industrie extractive transnationale permet de tirer des conclusions intéressantes. En effet, il s'agit d'un cas extrême, la RSE faisant partie des types d'autorégulation les plus volontaires, privés et peu contraignants qui soient, dont les résultats peuvent être extrapolés aux autres formes de régulation privée transnationale. D'abord, l'autorégulation est loin d'être une solution de rechange à l'autorité étatique et ne suffit donc pas à combler le déficit de gouvernance publique. Les initiatives de régulation privée peuvent certes mitiger certains effets négatifs de la mondialisation de l'activité économique, mais leur efficacité générale à moyen et long terme n'a pas été démontrée. Au contraire, les rares cas où l'autorégulation réussit à combler ce déficit ne font que confirmer la nécessité de l'intervention de l'État afin d'en assurer un minimum de cohérence et de durabilité. Ensuite, l'émergence l'autorégulation ne signifie pas nécessairement le retrait de l'État de la scène régulatrice mondiale. Elle reflète plutôt la résilience de ce dernier à une époque où la complexification des enjeux et l'accélération de la cadence de la mondialisation posent des défis de taille à sa capacité de gouverner. L'autorégulation ne serait en fait que de la corégulation, l'État étant nécessaire à la mise sur pied et au fonctionnement de ces nouveaux arrangements institutionnels dont il est et continuera d'être l'acteur le plus important.

Bibliographie

ABBOTT, K. W. et D. SNIDAL, 2001. « International 'Standards' and International Governance », *Journal of European Public Policy* 8 (3): 345-370.

BÜTHE, T., 2010a, « Private Regulation in the Global Economy: A (P)Review », *Business and Politics*, 12(3).

BÜTHE, T., 2010b, « Global Private Politics: A Research Agenda », *Business and Politics*, 12(3).

JENKINS, H. et N. YAKOVLEVA, 2006, « Corporate social responsibility in the mining industry: Exploring trends in social and environmental disclosure », *Journal of Cleaner Production*, 14: 271-284.

MAYER, F. et G. GEREFFI, 2010, « Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance », *Business and Politics*, 12 (3).

MOON, J., N. KANG et J-P GOND, 2010, « Corporate Social Responsibility and Government », dans D. COEN, W. GRANT et G. WILSON (sous la direction de), *The Oxford Handbook of Business and Government*, Oxford University Press (pp. 512-543).

STRANGE, S., 1995, « The Defective State », *Daedalus*, 124 (2): 55-74.