

Un globe dérégulé

par Sylvain Maechler

Les excès de la mondialisation, telles l'exploitation des travailleurs et la dégradation de l'environnement par les industries internationales, sont souvent attribués à l'absence de règles. Pourtant ces règles existent ; l'échec vient de ce qu'elles ignorent les contextes de leur application.

À propos de : *Tim Bartley, Rules without Rights: Land, Labor, and Private Authority in the Global Economy, Oxford: Oxford University Press, 2018.*

Le dernier ouvrage de Tim Bartley nous plonge dans la réalité de la mondialisation et explore comment les règles qui gouvernent cette expansion sans fin du capitalisme au travers du globe sont mises en œuvre, pourquoi elles sont un échec, et comment les rendre plus à même d'affronter les défis de ce XXI^e siècle. L'ouvrage se concentre sur la mise en œuvre des normes du travail et forestières dans deux pays asiatiques : la Chine et l'Indonésie. L'enquête minutieuse menée par Tim Bartley transporte aisément le lecteur vers l'argument central : les règles qui gouvernent la mondialisation de la production sont un échec, car elles font fi du contexte au sein duquel elles s'implantent. En traitant le monde comme un ensemble homogène, elles ne peuvent appréhender les complexités locales, et dès lors déployer efficacement leurs effets. Cet ouvrage vient nous rappeler que la mondialisation n'a de loin pas effacé l'État, qui reste un acteur central de la régulation du capitalisme – y compris dans sa dimension transnationale.

Le retrait de l'État ?

Rules without Rights s'inscrit dans le cadre d'un large éventail de travaux réalisés depuis le début des années 2000 sur le passage d'une autorité publique à une autorité privée en matière de gouvernance globale. Ces débats ont été (et sont toujours) principalement animés par des chercheurs en économie politique internationale d'un côté, un sous-domaine des relations internationales qui étudie les dimensions de pouvoir qui sous-tendent les relations économiques mondiales, et en sociologie de l'autre (le domaine académique de Bartley). Susan Strange¹, du point de vue de l'économie politique internationale, et Saskia Sassen², du point de vue de la sociologie, ont été parmi les premières à examiner de manière critique cette prétendue privatisation de l'ordre mondial, qui se matérialise notamment par des règles produites non plus seulement par les États mais aussi par des organisations dites multipartites, impliquant des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises, des scientifiques et des gouvernements. Il en résulte des formes dites « hybrides » d'autorité³.

Contrairement à un grand nombre d'études suggérant que le cadre légal national n'est pas outillé pour faire face aux excès de la mondialisation⁴, considérant la gouvernance nationale comme un « espace vide » que des règles privées viennent aisément et presque naturellement combler, Bartley soutient au contraire que ces espaces sont surchargés de règles nationales et transnationales qui en plus de s'additionner se chevauchent. Bartley rejette ainsi l'hypothèse du recul de l'État et de la domination évidente d'une autorité sur une autre⁵, mais relève plutôt un processus de pluralisation de l'autorité. Un argument relativement proche a été avancé par Béatrice Hibou, qui explique que la bureaucratisation et son corollaire, la standardisation, promue par le New Public Management, n'est pas le résultat d'une

¹ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York: Cambridge University Press, 1996.

² Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

³ Jean-Christophe Graz, *The Power of Standards: Hybrid Authority and the Globalisation of Services*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

⁴ Kenneth Abbott, Duncan Snidal, Strengthening International Regulation through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, n°42, 2009, p. 501-78.

⁵ Clair Cutler, Virginie Haufler, Tony Porter (dir.), *Private Authority and International Affairs*, Albany: SUNY Press, 1999.

privatisation des sphères publiques mais reflète plutôt la réorganisation de l'État en conjonction avec le secteur privé⁶.

L'ouvrage de Bartley offre ainsi un argument convaincant sur l'importance de l'État à l'ère d'une mondialisation toujours plus avancée – quand bien même certains ont vu dans cette période de Covid-19 les premiers symptômes d'une démondialisation. Pour répondre à ses questionnements, Bartley utilise des méthodes à la fois qualitatives et quantitatives, de riches sources ethnographiques et documentaires, ainsi que 145 entretiens avec des professionnels de la régulation privée transnationale.

Le monde en réseau

Connaitre l'origine de chacune des composantes de notre table-basse, ou les conditions de travail dans lesquelles celle-ci a été produite se révèle souvent être une tâche ardue. Cette opacité est soutenue par ce que de nombreux chercheurs nomment « réseaux globaux de production ». Ils représentent selon Tim Bartley l'infrastructure de la gouvernance transnationale, et permettent de coordonner la production de biens entre les différentes marques au sommet de la filière d'approvisionnement et leurs nombreux fournisseurs. Il est à noter que la pandémie Covid-19 a montré la fragilité et l'immense interdépendance de ces réseaux, avec toutes ses conséquences géopolitiques mais aussi socio-économiques.

Depuis les années 2000, ce modèle domine les sphères économiques, et un travailleur sur cinq est impliqué dans un tel réseau. Des entreprises comme Nike ne possède plus d'usine de production. Ce ne sont plus des producteurs, mais des coordinateurs d'un réseau global de production. Divers scandales liés notamment aux conditions de travail dans les usines sont cependant venus rappeler la responsabilité des marques qui leurs passent commandent, et la nécessité d'encadrer ces réseaux par le biais de règles, normes ou régulations privées transnationales. Car même si les marques ne possèdent pas légalement l'usine incriminée, elles gardent un pouvoir sans commune mesure sur l'ensemble du réseau et ses participants, pouvoir qui leur permet aussi bien d'influer sur les prix que d'imposer des règles. Par exemple, les contrats entre fournisseurs et marques stipulent régulièrement que les premiers

⁶ Béatrice Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, 2012.

doivent être certifiés ISO 14001, une garantie de qualité reconnue en matière de gestion environnementale. Comme c'est le cas pour les normes produites par les milliers d'experts de l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO)⁷, les entreprises sont souvent impliquées à tous les stades de ces règles, de leur élaboration à leur diffusion, de leur mise en œuvre jusqu'au contrôle de leur bonne application.

La gouvernance transnationale en pratique

L'ouvrage s'appuie sur une analyse comparative de quatre cas incluant deux facteurs de production dits « classiques » de l'économie politique, la terre et le travail ; ainsi que deux pays, la Chine et l'Indonésie. Bartley y examine tout d'abord la mise en œuvre des normes forestières et plus spécifiquement la norme FSC, pour « Forest Stewardship Council » qui examine les enjeux sociaux et environnementaux des industries forestières. Cette norme a été élaborée en 1993 à l'instigation du Fond Mondial pour la Nature (WWF), et s'est progressivement imposée comme la norme universelle dans ce domaine. Puis il examine la mise en œuvre des régulations du travail au travers de la norme SA8000 également développée au début des années 1990. Cette règle transnationale pour un travail équitable et décent a fait suite à plusieurs scandales tels que le travail des enfants. Bartley se concentre sur ceux qui ont la difficile tâche d'appliquer ces règles sur le terrain : les professionnels de la régulation privée transnationale, et plus particulièrement les auditeurs qui certifient les usines de production. Ces professionnels comprennent des auditeurs privés payés par les entreprises, ainsi que des employés de syndicats ou d'ONG qui visent la « bonne » application des règles.

L'enquête de Bartley montre que les auditeurs qui contrôlent la bonne application des règles font régulièrement face à des conflits entre les règles domestiques et les règles privées dont ils ont la charge de contrôler la bonne application. Lorsque ces deux régimes se chevauchent et se trouvent ainsi en concurrence, ce sont alors souvent les règles domestiques qui s'imposent. Les normes FSC demandent par exemple aux entreprises de respecter les droits coutumiers des communautés locales. Mais l'État indonésien accorde au contraire des droits aux

⁷ Pour une analyse historique, politique et sociologique de cette organisation complexe au pouvoir souvent méconnu, voir : Joanne Yates, Craig Murphy, *The International Organization for Standardization*, London : Routledge, 2009.

entreprises sans reconnaître les revendications de ces communautés. La norme FSC ne peut dès lors s'appliquer sans créer des tensions entre ces deux régimes. D'autant plus dans un pays démocratique où activistes et mouvements sociaux viennent inspecter et si nécessaire contester la bonne mise en œuvre de règles privées. Les auditeurs ne peuvent dès lors passer sous silence les potentielles transgressions à la règle.

Le choix de ces deux pays n'est pas anodin. Si le contexte local n'importait guère, ces règles s'appliqueraient de manière similaire aussi bien dans un régime démocratique comme l'Indonésie, qu'autoritaire comme la Chine. Mais il est – et ce point peut être contre-intuitif – régulièrement plus aisé d'appliquer de telles normes dans le second que le premier cas :

La gouvernance autoritaire contient, absorbe ou réprime les conflits. Elle peut ainsi permettre aux entreprises d'obtenir plus facilement un bon niveau de certification, car les auditeurs peuvent ne pas voir les conflits sous-jacents. (p. 33)

Cela ne signifie pas que les régimes autoritaires sont mieux à même de répondre à l'objectif normatif fondamental des règles. Mais ils peuvent plus facilement répondre aux exigences formelles et parfois faibles des auditeurs – qui s'éloignent souvent de l'objectif initial de la règle lorsqu'ils sont confrontés aux réalités locales. Les règles sont en effet souvent réinterprétées par les auditeurs en fonction de ces réalités. L'absence de société civile organisée mettant le doigt sur l'application partielle de la règle permet aux entreprises d'être plus facilement certifiées. Les règles sont alors souvent réinterprétées par les auditeurs à la lumière des réalités locales – règles qui échouent donc dans leur tentative d'homogénéisation du monde. Tim Bartley caractérise cette schizophrénie comme « l'espoir de transcendance » des régulations privées transnationales. Un tel espoir conduit parfois à des dérives qu'il documente dans son ouvrage, telle la corruption des auditeurs ou falsification des décomptes d'heures de travail. Les auditeurs ferment alors fréquemment les yeux sur ces pratiques, et de tels phénomènes sont d'autant plus prégnant dans un régime autoritaire, facilitant ainsi l'application formelle de règle.

Repenser la gouvernance transnationale

Les règles privées n'ont pas totalement manqué leur cible, et certains de leurs objectifs ont été atteints. Les effets concrets et plus transformateurs ont cependant été très faibles, car les règles privées n'ont pas pu échapper à leur espoir de transcendance

ou d'homogénéisation, laissant aux auditeurs la tâche ardue d'adapter les règles aux contextes locaux directement sur le terrain. S'il aurait été intéressant d'en savoir plus sur la trajectoire personnelle de ces auditeurs, Bartley n'approfondit malheureusement que trop peu ce point. L'ouvrage n'aborde également que trop succinctement le contenu de ces règles, enjeu néanmoins central pour comprendre les points de frictions entre règles privées, nationales et locales.

Dans son dernier chapitre, Bartley propose un schéma pour une nouvelle gouvernance transnationale consciente de la place qu'elle occupe. Sa proposition consiste essentiellement à renforcer l'appropriation nationale et locale des règles transnationales :

Plutôt que d'espérer transcender le contexte local ou combler des espaces vides, la gouvernance transnationale doit se confronter aux contestations des règles sur le terrain (...) soutenir et renforcer le pouvoir de ceux qui militent pour leur application cohérente sur le plan local. (p. 28)

Mais pour cela, les marques doivent s'écarter de la logique actuelle de flexibilité et de réduction des coûts. La proposition finale et plus normative de l'ouvrage vise à adopter une logique de long-terme, un partenariat de confiance entre les marques et leurs partenaires locaux :

Ces contradictions pourraient être résolues si les marques adoptaient un style d'approvisionnement plus lent, plus stable et plus patient. (p. 255)

Mais une telle injonction à ralentir le rythme effréné de la mondialisation nécessite une remise en cause complète non seulement des mentalités, mais également des indicateurs de mesure de la performance de cette mondialisation. Ne plus se focaliser uniquement sur sa dimension économique, mais également sur ses dimensions environnementales, sociales, relationnelles. Il n'est pas seulement nécessaire de pluraliser les modes de gouvernance de la mondialisation, mais également ses indicateurs de mesure, bien que ces nouvelles façons de mesurer ce que nous considérons comme le « progrès » se heurteront inévitablement à des résistances⁸. Il serait alors intéressant d'associer les études sur la gouvernance transnationale avec le récent agenda de recherche sur la décroissance ou post-

⁸ Matthias Schmelzer, *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016. (Recension disponible sur le site de La vie des idées, par Marieke Louis, voir: <https://laviedesidees.fr/Aux-origines-de-la-croissance.html>)

croissance, afin d’embrasser la complexité du monde jusque dans ses indicateurs de mesure.⁹

Enfin, ce livre est une contribution importante pour les chercheurs en gouvernance transnationale, tant en sociologie qu’en relations internationales. Il offre un argumentaire convaincant sur l’importance de l’État, toujours en mesure à la fois de concurrencer mais aussi d’influencer la mise en œuvre des règles privées. Bartley montre en effet que loin d’être due à une absence de règles, les nombreux échecs de la modalisation sont à chercher dans leur multiplication et au manque de coordination entre les différents niveaux de gouvernance. Finalement, cet ouvrage est également d’un grand intérêt pour les professionnels des régulations privées transnationales, eux qui sont souvent en première ligne pour travailler sur leur impossible espoir de transcendance.

Publié dans laviedesidees.fr, le 7 octobre 2020.

⁹ Éloi Laurent, *Sortir de la croissance : Mode d’emploi*, Paris : Actes Sud, 2019.

Tim Jackson, *Prosperity without growth: The transition to a sustainable economy*, London: Sustainable Development Commission, 2019.