

Vers un nouveau partage  
des pouvoirs de régulation

Les cahiers de la Chaire – collection recherche

No 20-2003

Par Alain Lapointe et Corinne Gendron



Vers un nouveau partage  
des pouvoirs de régulation

Les cahiers de la Chaire – collection recherche

No 20-2003

Par Alain Lapointe\* et Corinne Gendron\*\*

\***Alain Lapointe** est professeur au Département d'Organisation et ressources humaines de l'École des sciences de la gestion de l'UQÀM. Il est également titulaire adjoint de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable.

\*\***Corinne Gendron** est professeure au Département d'Organisation et ressources humaines de l'École des sciences de la gestion de l'UQÀM. Elle est également titulaire de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable.



## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>À la recherche de nouveaux modes de régulation</b>	<b>4</b>
<b>Vers une modernisation de la réglementation</b>	<b>7</b>
<b>La légitimité, clé de voûte de la régulation sociétale</b>	<b>9</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>11</b>



## **Introduction**

La dynamique de privatisation de la réglementation qui semble s'accélérer avec la prolifération d'initiatives volontaires diverses, allant du code de conduite corporatif autoproclamé à la certification sociale et environnementale contrôlée par des acteurs externes, est souvent décriée par les organisations et mouvements sociaux nationaux et transnationaux. Ceux-ci s'inquiètent de ce qu'ils interprètent comme un recul des pouvoirs publics en tant qu'agents légitimes de régulation économique et sociale. Si bien que sans nécessairement s'opposer au volontariat en matière de responsabilité sociale, plusieurs ONGs et groupes de pression divers appellent au maintien, quand ce n'est pas au renforcement, de la réglementation gouvernementale classique.

Et cette inquiétude largement partagée est probablement fondée; il existe suffisamment d'évidence empirique (Hepple, 1999; O'Rourke, 2000) pour conclure que l'auto-réglementation corporative, même «certifiée» de l'externe, est loin de constituer une garantie suffisante de bonne conduite. Pour des raisons que nous développerons plus loin l'auto-réglementation ne saurait être considérée comme une alternative à la réglementation gouvernementale. Par ailleurs, réclamer le retour à la réglementation gouvernementale «classique» pour contrôler les comportements corporatifs déviants n'est pas plus approprié. Les gouvernements nationaux, sans être émasculés par le raz-de-marée de la mondialisation, n'en ont pas moins perdu en bonne partie et la volonté et la capacité opérationnelle de prendre en charge le contrôle effectif des entreprises nationales et, a fortiori, multinationales en matière de responsabilité sociale et environnementale.

On oublie trop souvent que si l'autorégulation est source d'avantages indéniables pour les entreprises, qui peuvent alors intégrer leurs pratiques socialement responsables parmi leurs outils de gestion (Maignan and Ferrel, 2001), allant même selon certains jusqu'à instrumentaliser la RSE à des fins stratégiques (Champion et Gendron, 2003), elle présente aussi des avantages pour les gouvernements. Ce n'est d'ailleurs pas sans raison que les autorités publiques délèguent de plus en plus de pouvoirs réglementaires vers d'autres agents sociaux. Sans refaire la genèse de l'argumentaire pro-déréglementation de la fin du siècle dernier on se rappellera notamment qu'au-

delà des motifs de recherche de plus grande pertinence et de flexibilité des normes et mécanismes de contrôle, les gouvernements cherchaient également à alléger le fardeau budgétaire du processus de réglementation, soit en déréglementant, soit en transférant à d'autres acteurs les coûts d'élaboration et d'application des normes. Les tenants de la théorie économique de la réglementation (Stigler, 1971) se plaisaient également à rappeler que bien que le gouvernement soit le garant légitime de l'intérêt public, il n'en était pas pour autant un acteur neutre et désintéressé; les acteurs politiques sont eux-mêmes animés par des préoccupations électoralistes qui les rendent parfois plus sensibles à certains intérêts particuliers qu'à l'intérêt général (Harrison, 2001). Confier la réglementation aux pouvoirs publics ne comporte donc pas non plus de garantie de neutralité par rapport à l'intérêt général.

C'est donc vraisemblablement davantage vers un nouveau partage des responsabilités de régulation que vers une consolidation nationale ou supranationale des pouvoirs publics de réglementation qu'on se dirige; un nouveau partage dans lequel «le privé» aura certainement une place inédite. Il faudra cesser de considérer le processus de réglementation comme un tout intégré indivisible pour au contraire s'efforcer, à l'instar de Priest (1997-98), d'en distinguer les différentes fonctions pour les redistribuer aux divers acteurs qui aspirent à influencer l'ordre social. Le défi sera alors de concevoir une architecture plurielle du système de régulation qui assure à la fois la légitimité des divers acteurs impliqués, mais qui tient également compte de leur capacité à assumer le rôle auquel ils prétendent.

## **À la recherche de nouveaux modes de régulation**

Les dernières décennies ont été marquées par d'importants débats au sujet de l'État, non seulement quant à son rôle providentiel, mais également en regard de son pouvoir régulateur. La constitution d'un espace économique mondial a en effet profondément bouleversé la dynamique de développement fordiste ancrée dans le territoire national, en même temps qu'elle provoquait une transformation des rapports entre les entreprises et l'État (Petrella, 1989). Autrefois instruments de politiques de développement industriel, celles-ci sont devenues les partenaires



d'États stratégiques en concurrence sur le marché mondial. En vue d'assurer leur mission d'enrichissement du pays et de contribuer à son indépendance technologique, les entreprises réclament désormais certains appuis à l'État, parmi lesquels une plus grande liberté d'action. La déréglementation est ainsi devenue l'un des piliers d'une stratégie visant à assurer la compétitivité à l'heure de la mondialisation (Chevalier, 1987). Elle est perçue et présentée comme un élément incontournable de la performance économique sur la scène internationale.

Et c'est précisément en lien avec cette recherche de plus grande autonomie par rapports aux pouvoirs publics que se sont multipliées les initiatives privées. Désireuses d'échapper à la réglementation gouvernementale (cette motivation est d'ailleurs ouvertement reconnue par les promoteurs corporatifs de la RSE, comme l'influente association Business for Social Responsibility, 2003), les entreprises proposent comme une espèce de monnaie d'échange de s'autoréguler, c'est-à-dire d'adopter et d'appliquer volontairement des principes et des normes de comportement qui tiennent compte des nouvelles attentes exprimées par leurs partenaires sociaux. Concrètement, cette autorégulation se traduit le plus souvent sous la forme de chartes ou de codes de conduite, qui tentent de formaliser des balises, le plus souvent déterminées par l'entreprise elle-même, susceptibles d'éviter les comportements ou les décisions socialement ou environnementalement inacceptables.

Tout le problème réside évidemment dans l'identification de ces balises du «socialement responsable». Or les options disponibles sont multiples et le choix opéré par les entreprises reflète vraisemblablement davantage la profondeur de leur engagement réel envers la responsabilité sociale que leur préférence pour une quelconque définition théorique de la RSE. Initialement, les codes de conduite destinés à encadrer le comportement des entreprises, particulièrement des entreprises multinationales, avaient été proposés, pendant les années '70, par de grandes ONGs internationales telles l'OIT et l'OCDE, avec l'espoir que ces normes seraient acceptées et pourraient éventuellement avoir un caractère coercitif. Mais ces projets de codes universels contraignants ont tous échoués, si bien que l'actuelle génération de codes de conduite se caractérise davantage par la prolifération de codes privés, à faible contenu substantif et sans mécanisme de vérification.

Une étude réalisée par l'OCDE (2000) en atteste; sur 233 codes examinés, 46% émanaient d'entreprises individuelles et 38% d'associations professionnelles, contre seulement 2% d'organisations intergouvernementales. D'autre part, l'étude révèle également que les procédures de contrôle, lorsqu'il y en a, ne permettent pas de garantir que les engagements pris dans les codes soient respectés en pratique; les codes de conduite en resteraient bien souvent au niveau des déclarations de bonnes intentions et les informations fournies par les entreprises dans ce cadre resteraient très imprécises. Les observations de Kolk (1999), à l'effet qu'à peine 44% des entreprises ayant élaboré des normes de conduite à l'égard des droits du travail contrôlaient effectivement leur implantation, consolident les conclusions de l'OCDE. Le problème de crédibilité est manifeste : les acteurs sociaux ne pourront jamais faire confiance à un système de régulation basé sur des codes de conduites auto-proclamés et auto-vérifiés. Il faudrait minimalement que le processus de vérification soit indépendant et neutre.

Or, un rapport ultérieur de l'OCDE (2001/3) précisait à cet égard que rares étaient les entreprises qui acceptaient de s'ouvrir à un contrôle externe; en fait, le monitoring externe était la moins fréquente des quelque treize techniques identifiées pour contrôler effectivement le respect du code de conduite. Mais l'actuelle explosion de l'offre de monitoring témoigne de la demande croissante des entreprises à cet égard. En plus des firmes spécialisées dans l'évaluation de la performance sociale, les grandes firmes comptables se lancent elles aussi dans l'évaluation sociale. Même l'organisation ISO, originellement spécialisée dans l'assurance de qualité, travaille à l'élaboration d'une certification ISO en responsabilité sociale (ISO-COPOLCO, 2002). La vérification externe sera donc vraisemblablement bientôt la norme plutôt que l'exception.

Le contrôle externe ne constitue cependant pas une garantie de crédibilité. Ainsi, les recherches de O'Rourke (2000) et de Connor (2000) ont mis à jour des faiblesses majeures dans les processus de monitoring de firmes externes reconnues de vérification, allant de l'imprécision des normes au manque de fiabilité de l'information utilisée, en passant par l'incompétence des évaluateurs et le laxisme généralisé des procédures d'évaluation. Comme le prétend O'Rourke (2002), il est probable qu'une standardisation de la vérification, autant au plan des normes que

des procédures, permettrait de conférer plus de fiabilité au processus. Mais il reste que le fait même de confier le contrôle du respect d'un code de conduite corporatif à une organisation rémunérée par l'entreprise soumise à évaluation posera toujours problème; le recours à des experts privés, embauchés, formés et gérés par le privé suscitera toujours un problème de crédibilité. En privatisant les processus de contrôle, l'entreprise se donne les moyens de tirer avantage de l'utilisation des codes de conduite, mais elle épuise du coup le capital de légitimité nécessaire pour qu'un tel mode de régulation soit accepté par les autres acteurs sociaux. Le «tout-au-privé» n'est pas une solution viable. Seule une participation effective et constructive des différentes parties intéressées, dont le gouvernement et la société civile, semble pouvoir présenter le gage d'une véritable transparence et de ce fait même, offrir un réel potentiel de régulation sociale.

## **Vers une modernisation de la réglementation**

La double dynamique de prolifération des initiatives volontaires et de privatisation de la réglementation que nous venons d'évoquer pourrait laisser croire que les gouvernements se sont déjà, à toutes fins pratiques, largement retirés du champ de la réglementation. Mais en fait, le terme de déréglementation qu'on utilise librement pour décrire la dynamique en cours est loin d'être univoque et c'est bien davantage à une transformation du rôle de l'État à laquelle on assiste, plutôt qu'à un véritable retrait. Comme le soutient l'OCDE (1997), déréglementer ne signifie pas tant laisser-faire que rechercher des façons alternatives pour «améliorer les résultats des règlements et des formalités administratives connexes, ou améliorer leur efficacité par rapport à leurs coûts» (p.15). Il s'agit donc de rechercher de nouveaux instruments, plus performants, pour atteindre des objectifs similaires, plutôt que de s'abandonner aux forces du marché.

L'analyse de ces nouveaux instruments d'intervention permet de mettre à jour deux grandes tendances, fortement complémentaires, autour desquelles paraît se réarticuler le partage des rôles régulatoires. D'une part, on assiste à un allègement normatif, qui s'opère notamment par un déplacement des objets mêmes de la réglementation du substantif au procédural. Et

parallèlement, on voit de plus en plus fréquemment le processus de réglementation s'ouvrir à la concertation, et laisser aux acteurs une large plage de négociation quant à la définition du contenu substantif.

Il serait fastidieux de reproduire ici un inventaire exhaustif des instruments modernes de réglementation, comme en propose notamment Issalys (1999). Il nous suffira d'un bref échantillon, dont les pratiques de réglementation négociée, d'auto-réglementation contrôlée, de réglementation par objectifs ou de contractualisation du contrôle d'application des normes, pour comprendre que le dénominateur commun de ces nouveaux outils de réglementation réside essentiellement dans l'élargissement de l'espace de liberté de l'acteur réglementé. Le gouvernement ne se retire pas, mais il laisse les acteurs, sous surveillance, proposer eux-mêmes les moyens les plus appropriés pour atteindre des objectifs qui demeurent malgré tout sous supervision étatique. Harisson (2001) confirme la multiplication de semblables instruments dans le domaine de la réglementation environnementale (ententes volontaires négociées, écoétiquetage et autres formes hybrides d'autorégulation), insistant elle aussi sur le fait que l'absence de réglementation classique ne signifie pas pour autant absence de coercition. Rappelant que les entreprises sont notoirement sensibles à la menace latente de réglementation normative ultérieure si les résultats ne sont pas acceptables, elle constate que la collaboration réglementeur-réglementé est souvent fructueuse, surtout si elle s'accompagne d'une obligation formelle d'information, c'est-à-dire surtout si les instruments volontaires et coercitifs sont combinés adéquatement.

Or cette complémentarité public-privé est l'essence même de la deuxième tendance qui se dégage des instruments réglementaires modernes, soit l'ouverture du processus réglementaire à la concertation des parties impliquées. À cet égard, on peut là aussi observer avec Gendron et Turcotte (2003) la multiplication d'initiatives multipartites où les acteurs sont invités à définir eux-mêmes le contenu substantif de la réglementation. Sans renier totalement son rôle d'arbitre, le gouvernement devient alors davantage un médiateur dans la recherche de solutions socialement acceptables et demeure garant du respect de l'éventuel «contrat» négocié par les acteurs en présence. Il ne s'agit donc pas tant de remplacer la réglementation que de transformer

son processus d'élaboration et de mise en application. Le processus réglementaire s'émancipe alors de plus en plus d'une logique représentative pour reposer sur la participation directe des acteurs au débat. Comme le soutiennent Gendron et Turcotte (2003), c'est dès lors le processus délibératif lui-même qui se pose en pierre angulaire de la légitimité du processus régulateur. Ce qui suppose évidemment que tous les acteurs concernés, entreprises, mais aussi ONGs, groupes de pression et autres représentants de la société civile ont voix au chapitre. De toute évidence, si la création d'un tel espace public de négociation est particulièrement féconde en termes de développement de capital social, c'est également là une démarche complexe et semée d'embûches, même dans le cadre d'un enjeu restreint et bien ciblé. On peut donc facilement imaginer les difficultés de la généralisation d'une démarche semblable dans la poursuite d'objectifs sociaux de grande envergure.

## **La légitimité, clé de voûte de la régulation sociétale**

Aussi bien l'insatisfaction croissante à l'égard de l'approche technocratique et autoritaire de la réglementation gouvernementale classique que la méfiance généralisée face au potentiel régulateur de l'auto-discipline corporative par l'entremise de codes de conduite volontaires sont révélateurs des conditions nouvelles dans lesquelles s'esquisse la réarticulation des pôles de régulation sociétale à l'heure de la mondialisation. Il est indéniable que la sphère économique a significativement gagné en puissance et qu'elle tend à replier sur elle-même, en poursuivant ses propres objectifs, selon sa propre logique d'action. Mais cette dynamique de fond ne saurait pour autant se réduire, pour emprunter la formule d'Issalys (1999) à une «résorption de l'action étatique dans une autorégulation plus ou moins complète des acteurs du marché» (p. 89). Le partage des rôles dans la nouvelle régulation émergente devra nécessairement tenir compte de la légitimité dont jouissent les différents acteurs, ou plus précisément de la légitimité que chacun confère au processus. Or ce partage ne peut plus se faire à deux, dans le tandem état-entreprise, mais doit nécessairement s'ouvrir à la participation des représentants de la société civile. Comme l'ont observé Gendron et Turcotte (2003) dans le cadre de tables de concertation multipartites en

gestion environnementale, même de l'avis des industriels, la présence des ONGs était perçue comme nécessaire pour légitimer le processus et lui conférer de la crédibilité.

En conséquence, il paraît illusoire de penser qu'un système global de régulation dans lequel l'entreprise définit les normes, en contrôle l'application, ou en fait évaluer le respect par un autre agent privé et n'est soumise qu'au seul pouvoir de sanction d'un organisme de certification également privé (ce qui semble constituer la tendance actuelle dominante) puisse être viable. Le privé a donc une place importante à la grande table de la régulation, mais à la condition de ne pas tenter d'y occuper toute la place. Issalys (1999) parle de recherche de la «légitimation optimale» dans la répartition des rôles et le choix des instruments de régulation dans le but de concilier «maîtrise politique, compétence technique, économie de moyen, qualité de l'espace public et équité» (p. 89). Un défi énorme, d'une complexité inouïe, mais c'est probablement la seule route encore praticable à l'heure de la mondialisation.

## Bibliographie

- BUSINESS FOR SOCIAL RESPONSABILITY (2003), [www.bsr.org](http://www.bsr.org)
- CHAMPION, E. et C. GENDRON (2003), «Le développement durable selon Monsanto», *Oeconomia Humana : Bulletin de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable*, Vol. 1, No. 6, [www.ceh.uqam.ca/pdf/oeconomiahumanaavril2003.pdf](http://www.ceh.uqam.ca/pdf/oeconomiahumanaavril2003.pdf)
- CHEVALIER, J. (1987), «Les enjeux de la déréglementation», *Revue de droit public*, Tome 103, pp. 281-319.
- KOLK, A. and al. (1999), «International Codes of Conduct and Corporate Responsibility: Can Transnational Corporations Regulate Themselves?», *Transnational Corporations*, no. 8, pp.143-180.
- GENDRON, C. et M.-F. TURCOTTE, «Environnement, concertation et déréglementation : la modernisation réglementaire à l'heure des méta-enjeux», *Sociologies pratiques*, Vol. 7, pp.139-156.
- GRI (2002), Sustainability Reporting Guidelines, 64 p. [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)
- HARISSON, K. (2001), «Volontarisme et gouvernance environnementale, sous la direction de E. Parsons, *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, pp. 209-247, Presses de l'université de Montréal.
- HEPPLE, B. (1999), «A Race to the Top? International Investment Guidelines and Corporate Codes of Conduct», *Comparative Labour Law & Policy Journal*, no. 20, pp. 347-363.
- ISO-COPOLCO (2002), The Desirability and Feasibility of ISO Corporate Social Responsibility Standards, [www.iso.org](http://www.iso.org).
- ISSALYS, P. (1999), «Figures et avenir de la réglementation», *Éthique publique*, vol. 1, no. 2, pp. 83-91.
- MAIGNAN, I and O.C. FERREL (2001), «Corporate Citizenship as a Marketing Instrument: Concepts, Evidence and Research», *European Journal of Marketing*, Vol. 35, No. 3-4, pp. 47-62.
- OCDE (1997), «Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation-Synthèse».
- OCDE (2000), «Inventaire des codes de conduite des entreprises», Groupe de travail du comité des échanges, 121 p.
- OECD (2001), «Corporate Responsibility: Results of a Fact-Finding Mission on Private Initiatives», Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, no. 2, pp.1-23.
- OECD (2001/3), «Making Codes of Corporate Conduct Work: Management Control Systems and Corporate Responsibility», Working Papers on International Investment, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- O'ROURKE, D. (2000), «Monitoring the Monitors: A Critique of Pricewaterhouse Labour Monitoring», Unpublished manuscript, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, pp.1-15.

PETRELLA, R. (1989), «La mondialisation de la technologie et de l'économie», *Futuribles*, Septembre, pp. 3-25.

PRIEST, M. (1997-98), «The Privatization of Regulation: Five Models of Self-Regulation», *Ottawa Law Review*, vol. 29, no. 2, pp. 233-267.

STIGLER, G. (1971), *The Citizen and the State: Essays in Regulation*, Chicago University Press.





**CHAIRE** de responsabilité  
sociale et de  
développement durable  
**ESG** UQAM

---

École des sciences de la gestion | Université du Québec à Montréal  
Case postale 6192 | Succursale Centre-Ville | Montréal (Québec) | H3C 4R2  
Téléphone : 514.987.3000 #6972 | Télécopieur : 514.987.3372

Adresse civique : Pavillon des sciences de la gestion | local R-2885  
315, rue Sainte-Catherine Est | Montréal (Québec) | H2X 3X2

Courriel : [crsdd@uqam.ca](mailto:crsdd@uqam.ca) | Site web : [www.crsdd.uqam.ca](http://www.crsdd.uqam.ca)

---