

# **Comment réguler le « marché de la vertu » ?**

## **Une approche par les dispositifs à partir du cas Better Factory Cambodia**

**Julie Bastianutti**

**Université de Lille, LEM-CNRS (UMR 9221)**

**julie.bastianutti@univ-lille.fr**

**Laurence Beierlein ,**

**Université Paris-Est Créteil, IRG (EA 2354),**

**beierlein@u-pec.fr**

**Guillaume Delalieux**

**Université de Lille , CERAPS (UMR 8026)**

**guillaume.delalieux@sciencespo-lille.eu**

### **Résumé :**

---

Alors que les entreprises concernées s’interrogent actuellement sur ce que le législateur a pu entendre par le caractère “raisonnable” du devoir de vigilance, le propos de cet article est de s’interroger sur les difficultés rencontrées dans la construction de dispositifs de gestion des risques environnementaux et sociaux dans les chaînes de valeur mondialisées. Cet article analyse la genèse et le développement d’une initiative qui s’est développée au Cambodge dans les années 2000 sur un modèle jusque là inédit articulant régulation privée et publique, articulant firmes locales et multinationales, syndicats, institutions gouvernementales locales, internationales et organisations internationales : le programme Better Factories Cambodia (BFC). Nous analysons cette initiative par le double prisme de la littérature sur les failles de l’audit social (Locke, 2007) et sur les dispositifs de gestion (Dumez, 2009)

Couplé à une stratégie de niche éthique pour le développement de la filière textile cambodgienne, le dispositif BFC a permis de dépasser un certain nombre de limites des outils de RSE traditionnels. Nous cherchons à montrer comment élaborer un dispositif de régulation qui ait la capacité à évoluer dans le temps, pour mieux répondre aux évolutions des enjeux locaux et globaux des différents acteurs d'une chaîne de valeur mondialisée.

**Mots-clés :** Audit social, RSE, chaîne de valeur globale, dispositif,

---

## **Comment réguler le « marché de la vertu » ?**

### **Une approche par les dispositifs à partir du cas Better Factory Cambodia**

#### **INTRODUCTION**

La loi de mars 2017 sur le devoir de vigilance, portée par les ONG et syndicats de travailleurs, rend plus que jamais nécessaire pour les firmes multinationales (FMN) installées ou opérant en France de mettre en œuvre des dispositifs efficaces pour contrôler les risques sociaux et environnementaux le long de leur chaîne globale de valeur (Delalieux, 2019). Surnommée Loi Rana Plaza – du nom de la catastrophe survenue lors de l’effondrement du bâtiment du même nom au Bangladesh en avril 2013 – cette loi instaure le principe d’une responsabilité de vigilance des sociétés-mères et entreprises donneuses d’ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants dans les chaînes de valeur mondialisées. Cette loi sonne-t-elle le glas des instruments privés (la « soft law ») et des mécanismes de régulation hybrides ?

Alors que les entreprises concernées s’interrogent actuellement sur ce que le législateur a pu entendre par le caractère “raisonnable” du devoir de vigilance qu’elles sont désormais sommées d’exercer, le propos de cet article est de s’interroger sur les difficultés rencontrées dans la construction de dispositifs de gestion des risques environnementaux et sociaux dans les chaînes de valeur mondialisées. L’apparition du « marché de la Vertu » (Vogel, 2010) s’accompagne de l’émergence de nouveaux outils de gestion et dispositifs d’action collective (Aggeri et al. 2005 ; Aggeri, 2014). Les pratiques d’audit social et environnemental, notamment, ont été jusqu’à présent un des outils privilégiés des FMN pour gérer la relation avec leurs fournisseurs. Cependant, le passage au droit « dur » de la loi devoir de vigilance interroge : les outils de *soft law* comme l’audit social seraient-ils inopérants ? Comment concevoir un dispositif de gestion des enjeux sociaux environnementaux et sociaux dans les chaînes de valeur mondialisées qui soit efficace pour prévenir les catastrophes telles celle du Rana Plaza ?

Cet article analyse la genèse et le développement d’une initiative qui s’est développée au Cambodge dans les années 2000 sur un modèle jusque là inédit articulant régulation privée et publique, articulant firmes locales et multinationales, syndicats, institutions gouvernementales

locales, internationales et organisations internationales : le programme Better Factories Cambodia (BFC). Nous analysons cette initiative par le double prisme de la littérature sur les failles de l'audit social (Locke, 2007) et sur les dispositifs de gestion (Dumez, 2009)

Cet article porte sur les dispositifs de contrôle des conditions de travail dans les chaînes de valeur mondialisées. Par une approche combinant une réflexion sur les failles de l'audit social et sur les dispositifs stratégiques d'action collective, nous cherchons à montrer comment élaborer un dispositif de régulation qui ait la capacité à évoluer dans le temps, pour mieux répondre aux évolutions des enjeux locaux et globaux des différents acteurs d'une chaîne de valeur mondialisée.

Le cas que nous présentons est celui de l'initiative Better Factories Cambodia de l'OIT, mise en place à la demande conjointe des pouvoirs publics américains et cambodgiens afin de contrôler le respect des conditions de travail dans les usines cambodgiennes et de fournir les informations correspondant aux indicateurs définis par le traité USCTA signé par les 2 pays en 1999, prévoyant l'augmentation des quotas textiles cambodgiens vers le marché américain en échange du respect des principes fondamentaux de l'OIT et du contrôle de ces derniers par des inspecteurs mandatés par l'OIT.

Cet article montre la genèse et la transformation d'un dispositif de contrôle des conditions de travail à la fois robuste, indépendant, par opposition aux initiatives émanant des ONG ou de l'industrie de l'audit social, réunissant en son sein les représentants des pouvoirs publics, des syndicats patronaux et de travailleurs, en reprenant la philosophie du tripartisme constitutive de l'OIT, amenant une interaction régulière entre ces derniers. Couplé à une stratégie de niche éthique pour le développement de la filière textile cambodgienne, le dispositif BFC a permis de dépasser un certain nombre d'apories classiques des outils de RSE traditionnels – sans toutefois réussir à régler totalement les problèmes de conditions de travail ou de rémunération comme l'ont souligné plusieurs rapports.

Après une revue de la littérature mettant en évidence les failles de l'audit social et les potentialités d'une approche par les dispositifs stratégiques, nous présentons le cas et la méthodologie. Après la narration construite autour des 4 séquences stratégiques retraçant la genèse et le déploiement du dispositif constitué par le programme BFC et la mise en évidence des points de basculement, nous revenons dans la discussion sur les apports de ce cas pour mieux comprendre les tensions à l'œuvre dans les pratiques et les politiques de gestion des risques sociaux et environnementaux dans les chaînes de valeur globales. Nous mettons en

évidence un dispositif de régulation socio-environnemental hybride permettant de dépasser les différentes tensions inhérentes aux problématiques de RSE et pouvant servir de source d'inspiration dans la recomposition en cours des dispositifs de RSE suite à la Loi Devoir de Vigilance.

### **L'AUDIT SOCIAL COMME DISPOSITIF IMPARFAIT DU « MARCHÉ DE LA VERTU » (VOGEL, 2010)**

Dans les pays en développement, la régulation privée et le recours aux organismes de certification s'est développé sous la pression d'acteurs de la société civile (syndicats et ONG), d'organisations internationales et de différents gouvernements pour remédier aux carences des États et répondre aux enjeux de RSE (Bartley, 2003). Cela a conduit à la constitution d'un vaste « marché de la vertu » (Vogel, 2010) et à la diffusion de méthodologies d'audit qui se sont progressivement uniformisées du fait des demandes des agences de notations et des investisseurs. Cette uniformisation n'est pas synonyme pour autant d'une meilleure efficacité. De nombreuses critiques ont été formulées contre ces dispositifs de régulation de la RSE (Locke, 2007), tandis que des catastrophes récurrentes (comme l'effondrement du Rana Plaza en 2013) en signalent régulièrement les carences.

Ces critiques peuvent être lues comme la résultante de tensions inhérentes à la démarche de ces audits : (I) tensions géographiques issues de la disjonction entre pays d'où émane la demande d'audit et pays où doit être conduit l'audit ; (II) tensions liées aux intérêts hétérogènes des parties prenantes impliquées ; (III) tensions liées aux contraintes de l'environnement socio-politique

#### **(I) TENSIONS GEOGRAPHIQUES ISSUES DE LA DISJONCTION ENTRE PAYS D'OU EMANE LA DEMANDE D'AUDIT ET PAYS OU DOIT ETRE CONDUIT L'AUDIT**

L'audit social dans le cas des FMN gérant des sous-traitants disséminés dans différents pays fait partie d'une démarche globale de RSE devant être déployée (et adaptée) à différentes échelles, régionales et locales (Helin & Babri, 2015).

Le caractère global de la RSE se manifeste d'une part par la compétition internationale entre les pays et les systèmes de droit pour attirer les investissements étrangers (Chung, 2015) afin de payer le moins de charges possibles. D'autre part, cette globalisation des politiques de RSE

s'accompagne de besoins de traduction, non seulement linguistique mais surtout d'une traduction organisationnelle et managériale en fonction des contextes géographique et socio-politique locaux où ces politiques globales sont déployées (Helin & Babri, 2015). Jamali et al. (2017) abordent ces tensions géographiques de manière dynamique, en montrant comment les agenda globalisés en matière de RSE des FMN peuvent se coupler puis découpler avec les intérêts et enjeux des fournisseurs locaux :

*This network was privileged in framing and legitimizing a CSR agenda focusing on child labor as a primary concern, yet ignoring the plight of workers who were clearly involved in a parallel system of destitution and vulnerability (Jamali et al. 2017, p. 478)*

Enfin, Polaski (2006) analyse les débuts d'une expérimentation politique associant un acteur international intermédiaire (au lieu des acteurs privés habituels, cabinets audit ou ONG) aux acteurs locaux, afin d'améliorer les droits des travailleurs.

## **(II) TENSIONS LIEES AUX INTERETS HETEROGENES DES PARTIES PRENANTES IMPLIQUEES**

A cette tension géographique, s'ajoute une seconde source de tension autour des acteurs impliqués. L'audit social met aux prises différents acteurs dont les intérêts sont rarement alignés (Egels-Zanden et al. 2015; Egels-Zanden & Lindholm, 2015) : travailleurs, donneurs d'ordres, sous-traitants audités, auditeurs, Etats, syndicats et ONG peuvent se retrouver parties prenantes dans une relation complexe, qui met en jeu l'indépendance, la crédibilité et la réputation des acteurs. La diffusion de l'audit social a fait naître un marché concurrentiel qui génère de la concurrence entre les acteurs, les outils et les résultats escomptés (Jamali et al. 2017).

*Ces tensions peuvent tout d'abord être liées à la divergence des intérêts des acteurs, et à l'ambivalence de leurs objectifs.*

Plusieurs auteurs notent ainsi qu'agir sur les « process rights » est plus difficile que de mesurer des « outcome rights » et des standards. Une politique de RSE ne peut se substituer au droit du travail (Barkemeyer, 2009 ; Egels-Zander, 2014 ; Egels-Zander & Merk, 2014 ; Egels-Zander et al. 2015 ; Sinkovics et al. 2016). En outre, le développement des dispositifs d'audits de la RSE se heurte souvent à la volonté des managers locaux de garder le contrôle et d'éviter le développement des syndicats de travailleurs. Dans une situation de compétition internationale entre les pays et les usines de production, les dispositifs élaborés sont souvent centrés plus sur les attentes des parties prenantes des pays développés que sur les besoins des

pays de localisation des usines (Egels-Zander & Hansson, 2016). Acquier et al. (2015) soulignent la difficulté à dépasser, dans le cadre de la mise en place de politiques de RSE stratégiques le long d'une chaîne de valeur mondialisée, les conflits politiques et les contradictions d'intérêts entre les parties prenantes et les entreprises tout au long de la chaîne. Ces difficultés s'accompagnent de tensions liées à la gouvernance du mécanisme de régulation multi parties prenantes, à la partialité des auditeurs souvent liée à l'influence des donneurs d'ordre dans le processus de contrôle.

*Les tensions peuvent également être liées aux processus et aux méthodes.*

Les études portant sur les pratiques d'audit social mettent en avant l'insuffisance des moyens dédiés ainsi que la formation insuffisante des auditeurs, voire leur incompétence (O'Rourke, 2006). A la faiblesse structurelle de la méthodologie (Egels-Zander & Lindholm, 2015) s'ajoute souvent l'absence de transparence dans la méthodologie et l'évaluation des résultats (O'Rourke, 2005). En outre, les parties prenantes locales ne sont pas systématiquement incluses dans ces dispositifs, ce qui va de pair avec le développement d'approches orientées plus vers la simple conformité que vers la tenue d'engagements (Locke et al. 2009).

### *(III) tensions liées aux contraintes de l'environnement socio-politique*

Enfin la dernière catégorie de tensions dans les démarches d'audit concerne les contraintes de l'environnement socio-politique. Bien entendu, les changements de contexte politique entre les pays des parties prenantes (élections, changement de régime...) jouent un rôle non négligeable. De manière plus spécifique, les contraintes juridiques qui se renforcent dans certains pays réputés peu regardant, sous la pression d'acteurs de la société civile ou de l'évolution des rapports de force entre États, génèrent de fortes tensions. Chung (2015) met en avant le rôle des intermédiaires et des indépendants (« *labour intermediaries* » and « *independent workers* » p. 241-242). Locke et al. (2009) soulignent que le rôle des informations provenant des audits, le rôle des incitations peuvent également faire l'objet d'hypothèses erronées de la part des acteurs dans les chaînes de valeur globales, d'autant plus que les dispositifs sont centrés sur les préoccupations des pays consommateurs (Oka, 2016 ; Egels-Zander & Hansson, 2016).

Ainsi la littérature sur les pratiques d'audit social et la régulation de la RSE met en évidence que les dispositifs actuels ne permettent pas de résoudre les tensions liées aux disparités géographiques et aux conflits d'intérêts entre les acteurs d'une même chaîne de valeur. Mais

plus profondément, l'interrogation porte également sur l'imbrication entre régulation privée et publique peuvent être des compléments ou des substituts (Locke et al., 2013), et cela de manière variable dans le temps. Quels acteurs mobiliser et de quelle manière pour élaborer un dispositif de régulation qui ait la capacité à évoluer dans le temps, pour mieux répondre aux évolutions des enjeux locaux et globaux des différents acteurs d'une chaîne de valeur mondialisée ?

### **COMMENT CONSTRUIRE DES DISPOSITIFS D'ACTION COLLECTIVE AU SERVICE D'UNE AMELIORATION SENSIBLE DES PRATIQUES DE CONTROLE DES CONDITIONS DE TRAVAIL ?**

Les asymétries de pouvoir et les tensions dues à l'éloignement géographiques des maillons des chaînes de valeur globales invitent à se pencher sur les modalités d'une meilleure régulation des pratiques de travail dans les pays où la puissance publique est faible.

Nous mobilisons les travaux récents en management stratégique sur les dispositifs stratégiques (Aggeri, 2014 ; Bastianutti, 2016 ; Berkowitz & Dumez, 2009 ; Dumez, 2009) afin de réfléchir à la manière d'organiser l'action collective permettant d'améliorer les pratiques de contrôle des conditions de travail.

#### **(I) LES DISPOSITIFS STRATEGIQUES POUR COMPRENDRE LA DYNAMIQUE DE L'ACTION COLLECTIVE**

La notion de dispositif vient du latin *dispositio* qui désigne deux choses : disposer des éléments en vue d'une finalité ; agencer les arguments de façon à les rendre intelligibles » (Aggeri, 2014, p. 48). Si Les travaux récents qui utilisent la notion de dispositif se placent dans la lignée des travaux de Michel Foucault, et dans une moindre mesure, de Giorgio Agamben. Chez Foucault, le dispositif est lié aux rapports de savoir/pouvoir dans le développement des nouvelles formes de gouvernementalité (Foucault, 1975). Agamben, de son côté, a publié plus tard un essai retraçant la généalogie de la notion de dispositif, *Che cos'è un dispositivo* (2006).

Bien que le terme lui-même apparaisse assez souvent dans ses livres ou dans des discours recueillis, des interviews et de courts écrits, il est difficile de trouver une définition appropriée (Foucault, 2001 a, b). Comme l'a noté Dumez (2009), un dispositif désigne la combinaison d'éléments hétérogènes tels que des discours, des connaissances, des artefacts, des valeurs et

des normes. Les liens entre les éléments sont flexibles et contribuent à différents buts et objectifs, en fonction du moment et des acteurs qui les utilisent. Un dispositif émerge toujours d'une situation d'urgence (Foucault, 2001b) et il apparaît comme une sorte de construction reliant des acteurs, des discours, des connaissances, des outils, des stratégies – autant d'artefacts constituant un nouveau cadre cognitif pour les acteurs.

Analyser la formation et la dynamique d'un dispositif revient donc à identifier et suivre les configurations de relations et d'artefacts ayant des effets organisateurs, et donc contribuant à transformer le réel tout en étant lui-même sujet à des transformations lors de la confrontation avec les dispositifs et cadres d'action déjà existants.

Un dispositif apparaîtra systématiquement comme une réponse à une crise ou à une situation pressante. C'est le moment d'agir, au sens latin d'*agere* tel que défini par Arendt (1958) : le moment de lancer une initiative, de commencer quelque chose. Les liens entre les éléments constitutifs, le cadrage du dispositif, évoluent dans le temps : c'est le moment de la gestion, au sens latin de *gerere* (Arendt, 1958). Le dispositif produit de nouvelles connaissances et normes, transforme les croyances. En retour, l'objectif initial évolue, les acteurs développent des stratégies. Aggeri (2011, 2014) identifie cinq étapes du développement des dispositifs stratégiques : la phase de problématisation de l'enjeu est suivie par l'élaboration du projet stratégique, puis de la configuration du dispositif initial. Ce sont les phases de cadrage de l'action stratégique. Viennent ensuite les étapes de développement des stratégies dans des espaces d'action collective où les acteurs travaillent mobilisent des savoirs, des discours, qu'ils mettent en scène et qui contribuent à transformer la configuration initiale. Il produit de nouveaux savoirs et modifie les systèmes de relations.

Le dispositif se caractérise par sa morphologie (les éléments qui le composent et les liens qui les unissent) mais également par ses effets actuels et potentiels. (...) le dispositif se nourrit de savoirs et organise des relations entre acteurs ; en retour, il produit de nouveaux savoirs et modifie des systèmes de relations (organisation, coopération, coordination). (Aggeri, 2014, p. 51)

Enfin, pour comprendre la dynamique d'un dispositif, il semble déterminant de pouvoir analyser ses points d'accroche et de friction avec les autres dispositifs dans lesquels sont pris les acteurs :

l'action collective est toujours multi-cadrée : un acteur est toujours pris dans plusieurs dispositifs qui le tirent dans des directions souvent opposées. (...) La dynamique du dispositif tient aux effets inattendus qu'il produit mais également à ce qu'il rencontre d'autres dispositifs, et qu'à leur contact, il se transforme. (Aggeri, 2014, p. 51).

## **(II) UNE DIVERSITE DES CONFIGURATIONS D'ACTION COLLECTIVE POUR GERER LES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE RSE**

Les travaux sur la régulation de la RSE mettent en avant différents types de dispositifs d'action collective des enjeux environnementaux et sociaux.

Les méta-organisations constituent un dispositif répandu pour la coordination multi-niveaux (Berkowitz et al. 2017). En tant que dispositif d'organisation de l'action collective, elles constituent pour leurs organisations membres une alternative efficace aux mécanismes de marché et aux contrats afin de résoudre un certain nombre de problèmes organisationnels et de relations aux parties prenantes (Ahrne and Brunsson 2005; Gulati et al. 2012). Ainsi, la gestion des enjeux de développement durable dans le secteur pétrolier passe par la mise en place de méta-organisations au niveau sectoriel, qui engendrent des dispositifs concrets locaux par un enchaînement de mécanismes. Partant de l'idée abstraite et globale de développement durable, un engrenage produit des dispositifs concrets et locaux (Berkowitz, 2015).

D'autres dispositifs reposent sur des mécanismes de mesure d'impact et l'utilisation stratégique des chiffres. La valorisation de la culture du chiffre soumet le terrain « *à un filtre implicite aboutissant à gommer des tableaux de bord évaluatifs ce qui ne peut être traduit en chiffres* » (Eynaud et Mourey, 2015 , p.98). Un dispositif de gouvernance ouverte et dynamique participative impliquant l'ensemble des parties prenantes permet alors de se questionner sur les moyens et la finalité du processus de production du chiffre. Un tel processus collectif semble nécessaire pour que la production d'indicateurs chiffrés dans une

démarche d'audit social soit un « *un facteur de transparence et de réflexivité* » au service d'un projet économique et social (Eynaud et Mourey, 2015 , p.98).

L'approche par le dispositif permet de prendre en compte l'hétérogénéité des enjeux, l'évolution des agencements entre les acteurs et des enjeux dans le temps. Cela permet d'observer des configurations d'action collective évolutives, où s'opèrent des phénomènes d'hybridation des régimes. Par nature longitudinale, cette approche demande de mettre en évidence les temps forts : le temps de l'*agere*, le temps du *gerere*. L'analyse permet de souligner les effets actuels et potentiels du dispositif, les points d'accroche et de friction, notamment avec les dispositifs interdépendants.

## **METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

Cet article propose d'analyser l'instrumentation au niveau local de la régulation socio-environnementale d'un secteur mondialisé. L'analyse de la littérature sur la régulation socio-environnementale des industries mondialisées suggère que le recours à des stratégies de régulation hybride combinant outils de régulation privée et outils de régulation publique permet de répondre à une double contrainte.

### **1. CHOIX DU TERRAIN DE RECHERCHE**

Plusieurs raisons justifient le choix de ce cas. La première raison est l'originalité du programme, qui se caractérisait à l'origine par une volonté de rupture avec les initiatives existantes portées par les ONG et les sociétés privées de certification en matière de contrôle des conditions de travail chez les sous-traitants des distributeurs américains, dont la méthodologie était jugée défailante pour les premiers et l'indépendance faible pour les seconds. A l'heure où les mécanismes de certification privés se sont progressivement imposés dans l'instrumentation des politiques de RSE, ce cas vient rappeler aux pouvoirs publics qu'il existe des alternatives à leur disposition en ce domaine. La deuxième raison réside dans la singularité du programme, où pour la première fois de son histoire l'organisation internationale chargée de l'élaboration de normes du travail, l'OIT, a accepté de sortir de son rôle classique pour mettre en place un programme de contrôle de ces normes, programme qui inspirera par la suite le programme *Better Work*.

### **2. METHODE DE COLLECTE DES DONNEES**

Cette recherche est le résultat d'une étude de terrain réalisée au Cambodge lors de deux séjours de deux semaines (2008-2010) durant lesquels des entretiens ont été menés auprès des différentes parties prenantes du programme. Des observations *in situ* ont été réalisées sur un site industriel, ainsi que dans les locaux cambodgiens de BFC. Enfin, l'analyse documentaire a permis de compléter la collecte de documentation primaire et secondaire sur l'initiative BFC.

	<b>Entretiens</b>	<b>Observation</b>	<b>Rapports écrits et documents</b>
1 <sup>ère</sup> phase de terrain Phnom Penh 2 semaines Février 2008	Directeur du Programme, Tuomo Poutianen  Responsable local AFD	NON	Site internet de BFC revue de presse (étude exploratoire)
2 <sup>ème</sup> phase de terrain Pnom Penh 2 semaines janvier 2010	BFC : équipe de direction ; responsable des contrôleurs ; 3 contrôleurs. Directeur Usine Membre IFC Responsable local AFD / Responsables syndicaux	Oui <i>1 site industriel locaux BFC</i>	55 documents
3 <sup>ème</sup> phase Europe Genève, Paris)	OIT AFD	Non	80 documents

Pour étudier les questions soulevées dans la partie précédente, nous avons choisi d'utiliser la méthode de l'étude cas longitudinale (Pettigrew, 1997). Nous focalisons notre analyse sur les actions internes de l'OIT et de l'organisme BFC mais aussi sur les interactions avec les autres acteurs externes de cette initiative multi parties prenantes. Notre analyse du cas se fait au travers des éléments de cadrage théoriques dégagés en première partie. En nous basant sur l'étude des séquences d'action stabilisantes et déstabilisantes (Dumez et Jeunemaître, 2006), nous cherchons à faire ressortir les principales étapes qui ont jalonné la construction de l'initiative BFC de manière à identifier les séquences temporelles longues séparées par des événements majeurs ou épiphanies, ou bien des moments de basculement insensibles dont les acteurs de terrain n'ont pas forcément conscience (Abbott, 2001). Nous avons identifié ces épiphanies à partir de la relecture des sources documentaires que nous avons codées en utilisant les thèmes retenus lors de notre revue de littérature.

## **CAS ET RESULTATS**

Comme annoncé, nous présentons l'analyse de notre cas selon la méthode séquentielle des interactions stratégiques autour de la création de l'initiative BFC que nous interprétons comme une tentative de stabilisation des dérives sociales engendrées par la mondialisation du

marché textile et son ouverture à des pays dépourvus de capacités étatiques (administratives et juridiques) capables de contrôler le respect des conditions de travail. Nous nous focalisons à la fois sur les stratégies déployées par les acteurs porteurs du projet (BFC, OIT et gouvernements américano-cambodgien) pour instrumenter au niveau local la régulation socio-environnementale d'un secteur mondialisé, mais aussi autour des stratégies des différents acteurs (acheteurs textile étrangers, usines de fabrication, syndicats patronaux et de travailleurs cambodgiens) concernés par cette initiative multi parties prenantes.

Nous avons identifié 4 séquences stratégiques : la première concerne la genèse du projet depuis 1996, date d'ouverture du Cambodge au marché mondial. La seconde séquence fait référence au développement et à la consolidation progressive du programme jusqu'en 2005. La troisième séquence décrit le moment crucial de la libéralisation du secteur du textile, qui aurait pu sonner le glas du programme. Bien au contraire, c'est une phase de transformation pour le programme, qui est désormais ancré dans le paysage cambodgien et sert de fondement à une stratégie économique nationale. Sous la pression des bailleurs, BFC s'associe à une branche de la banque Mondiale, l'IFC, pour réfléchir à l'évolution de son mode de financement. La quatrième séquence analyse la manière dont le dispositif agit sur les relations entre parties prenantes et sur la perception du rôle et de l'impact de BFC dans le paysage politico-économique cambodgien.

**Tableau 1 : chronologie du développement du programme BFC**

Dates	Evénements
<b><i>La genèse de BFC « Quotas contre inspections » : entre peur de la déréglementation et souci éthique.</i></b>	
1996	Le Cambodge bénéficie de la clause de la nation la plus favorisée de la part des E.-U. et du système de préférence généralisé de l'U.-E.
1998-06	Syndicats américains pétitionnent l'administration Clinton afin d'enquêter sur les violations des droits des travailleurs dans les usines cambodgiennes.
1999-01-20	Signature de l'USCTA. Accord bilatéral de 3 ans entre les E-U et le Cambodge : « quotas contre inspections ».
1999	Le Cambodge ratifie les 8 conventions principales de l'OIT. 120 usines textile exportent pour 1 milliard de dollars.
2000-05	Les E.-U., le Cambodge et l'OIT s'accordent pour la création d'un mécanisme de contrôle indépendant, encadré par l'OIT.
<b><i>La naissance de BFC : scénarisation du dispositif et premiers effets agissants sur le marché textile cambodgien</i></b>	
2001-03	Lancement du <i>Projet d'amélioration des conditions de travail dans les usines du Cambodge</i> .
2001-06	1ère visite d'usine par l'OIT
2002	Extension pour 3 ans du traité bilatéral USCTA sur le textile
2005-01	Fin des Quotas et du traité bi-latéral.
<b><i>BFC à l'épreuve de la libéralisation du secteur. Reconfiguration des jeux d'acteurs et expansion des activités</i></b>	
2005	Le programme continue en étant renommé Better Factories Cambodia (BFC).
2006-07	Accord de coopération entre BFC et l'IFC pour réfléchir au développement du programme.

2007	IFC devient un partenaire de BFC pour les activités de conseil aux usines.
2008-12	BFC lance ses services de conseils aux usines : performance RH et performance économique.
2008	Début de la réplication du programme renommé Better Work dans d'autres pays.
<b><i>Un dispositif agissant et agi. Gérer les relations stratégiques avec les parties prenantes.</i></b>	
2010	Accord entre confédérations syndicales de travailleurs et celle des employeurs textiles pour l'amélioration des relations sociales et création d'une instance prudhommale
2012	Le programme s'étend dans l'industrie de la chaussure au Cambodge.
2012	Tentative de réforme du modèle de BFC pour plus d'autonomie financière
2013	Rapport de l'ONG ... "Monitoring in the Dark"
2013-12	Reconduction du protocole d'entente triennuel entre le gouvernement cambodgien, les employeurs textile et l'OIT. Accord sur amélioration de l'échange de données.
2014	Grèves massives au Cambodge qui aboutissent à l'augmentation du salaire minimum à 100 \$ par mois
2015-03	Rapport de Human Rights Watch dénonçant les violations des Droits des travailleurs dans les usines Cambodgiennes
2016-11	Nouvelle loi encadrant la création et le fonctionnement des syndicats de travailleurs, le recrutement des membres, le reporting financier
2016-11	Nouveau protocole d'entente triennuel entre le gouvernement cambodgien, les employeurs textile et l'OIT qui continue ses missions. Collaboration de l'OIT avec le Ministère du Travail afin de définir une stratégie d'autonomisation progressive de BFC.

**1<sup>ERE</sup> SEQUENCE (1996-2001) – LA GENESE DE BFC « QUOTAS CONTRE INSPECTIONS » : ENTRE PEUR DE LA DEREGLEMENTATION ET SOUCI ETHIQUE.**

En 1995, le marché mondial du textile est encore largement réglementé par un mécanisme de quotas qui limite les quantités de produits alimentant les marchés européens et américains. Cependant, le Cambodge échappe à ce système, le pays étant resté aux marges de l'économie mondiale jusque dans les années 1980, miné par la guerre civile (voir encadré 1). Son entrée dans le jeu mondial du commerce textile suscite donc rapidement bien des craintes chez les producteurs textiles américains (Polaski, 2006), voyant l'arrivée d'un concurrent échappant aux règles établies et menaçant le système des quotas déjà mis à mal par l'augmentation constante des importations textiles en provenance des pays d'Asie du Sud-Est (Polaski, 2006). A ces considérations, s'ajoute un souci éthique : les syndicats de travailleurs cambodgiens nouvellement formés alertent sur la recrudescence des violations des droits des travailleurs dans leurs usines, et les syndicats américain demandent alors au gouvernement américain d'enquêter sur ces faits et de les prendre en compte dans les négociations commerciales bilatérales avec le gouvernement cambodgien.

Ce souci éthique concernant le statut des travailleurs cambodgiens s'inscrit dans un contexte global et national. Les discussions sur la nécessité d'inclure une clause sociale dans les relations commerciales régies par l'OMC étaient particulièrement vives dans les années 1990,

sans pour autant aboutir, du fait du rejet de la majeure partie des pays en développement qui y voyaient une contrainte trop forte. Le contexte domestique américain est propice puisque les syndicats de travailleurs américains qui mettent en avant ce souci éthique ont été très impliqués dans l'élection du président Clinton et sont bien représentés dans son administration. Ils ont contribué au réinvestissement des États-Unis dans l'OIT (Vosko, 2002) et au soutien au Programme pour le Travail Décent.

Les années 1990 constituent un tournant décisif pour le secteur du textile – qui aboutira à la disparation du système des quotas en 2005. Les négociations autour des conditions de l'entrée du Cambodge sur le marché sont révélatrices des mutations à l'œuvre et de la dynamique de mondialisation du secteur. Les syndicats américains articulent donc de manière stratégique un légitime souci éthique pour la situation cambodgienne, fondé sur un ensemble de faits dénoncés par leurs homologues cambodgiens, à leur objectif de défense des emplois américains dans le secteur textile, dans un contexte politique qui leur confère le poids nécessaire pour faire valoir ces arguments.

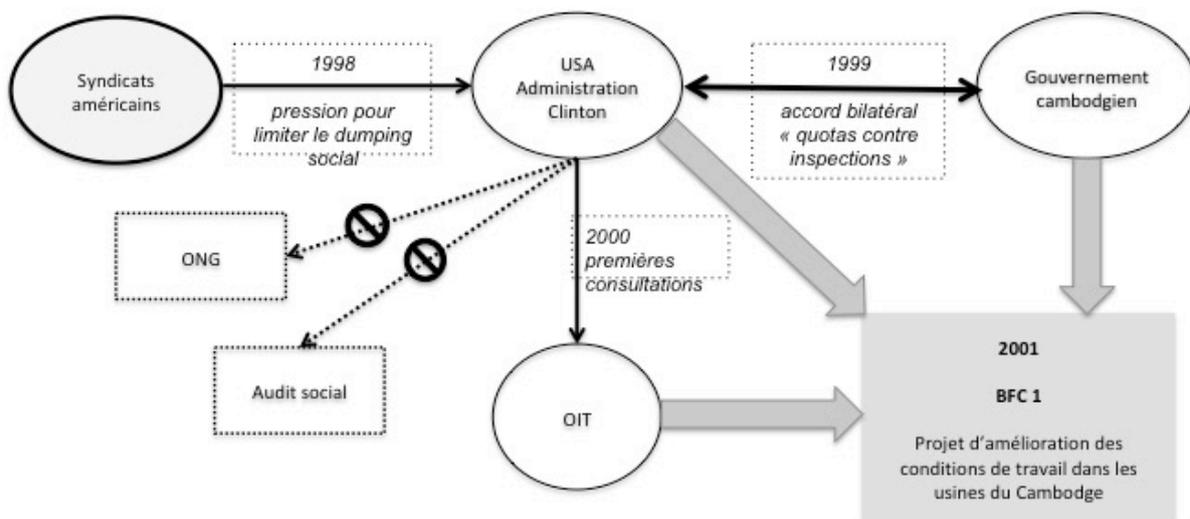
Cette concordance d'intérêts autour de la question des droits des travailleurs dans les pays en développement a permis une négociation des accords bilatéraux entre les États-Unis et le Cambodge qui conditionne l'octroi puis l'augmentation progressive de quotas sur les produits textiles cambodgiens à destination des États-Unis, à l'amélioration des conditions de travail dans les usines textiles. Ainsi, l'accord commercial bilatéral USCTA signé entre les États-Unis et le Cambodge en 1999, est une tentative de conciliation de cette stratégie des pouvoirs publics américains d'ouverture des frontières avec le respect d'un minimum de normes sociales. Pour l'État cambodgien, encore un des plus pauvres du monde en 1999 (*voir encadré 1*), la perspective d'un accès garanti au marché américain et l'augmentation progressive des exportations est une opportunité à saisir.

**Encadré 1 – L'entrée du Cambodge dans l'économie mondiale grâce au textile**

Dans les années 1990, le Cambodge post-génocidaire était fortement dépendant de l'aide internationale pour réduire l'extrême pauvreté de sa population et passer d'une économie socialiste à l'économie de marché (Arnold et Han Shih, 2010). Durant cette période de reconstruction, le pays s'est vu octroyer, sur une base bilatérale, un accès facilité aux marchés à travers des privilèges commerciaux comme le statut de « nation la plus favorisée » accordé par les États-Unis ou le Système Généralisé de Préférences de l'Union Européenne (UE). Partant quasiment de zéro, l'augmentation constante des exportations de vêtements vers les marchés américains et européens a constitué le principal facteur de la croissance économique du Cambodge. L'industrie du vêtement constitue y une partie essentielle de l'économie et génère 90% des revenus totaux d'exportations. Ses deux principaux partenaires commerciaux, les États-Unis et l'UE, représentent respectivement 70% et 25% des recettes de l'exportation de vêtements. Le secteur textile représente pour le Cambodge une vitrine pour attirer les investissements internationaux.

La question qui se pose alors est celle de la capacité à faire respecter les normes internationales et de l'amélioration effective des conditions de travail. La fragmentation du paysage syndical (plus d'un millier de syndicats), la répression des mouvements syndicaux, et une législation pointilleuse qui permet aux tribunaux de déclarer illégales presque toutes les grèves rendent les conditions de travail très dures. Bien que le Cambodge soit signataire des conventions de l'OIT, l'Etat cambodgien peine à assurer la liberté syndicale et les syndicats ne parviennent pas à protéger effectivement leurs membres. Dans ce contexte, plusieurs options s'offrent alors au gouvernement américain. Sous-traiter aux ONG – que l'administration Clinton a déjà largement subventionnées (Bartley, 2003) – ou bien recourir à l'expertise de l'audit social. Ces deux options sont très vite écartées. La méthodologie des ONG est jugée trop faible, et ignore les syndicats de travailleurs dans les mécanismes de contrôle. Financer le contrôle des usines cambodgiennes par l'argent du contribuable américain en payant des sociétés d'audit privées semble irréaliste. L'administration américaine décide de solliciter l'intervention de l'OIT pour mettre en place un organe de contrôle indépendant capable d'évaluer l'ensemble des améliorations des conditions de travail. Les informations fournies par l'OIT devaient permettre de fournir une base fiable au gouvernement américain afin qu'il puisse décider de l'opportunité d'augmentation annuelle de quotas textiles (Polaski, 2006). Ce projet constituait une grande première pour l'OIT qui n'avait jusqu'ici encore jamais contrôlé les conditions de travail dans les usines. Après des débats internes houleux sur sa mission, notamment sur l'opportunité de participer à une initiative jugée trop périlleuse par certains car faisant courir le risque au programme de l'OIT de servir de légitimation à l'exploitation des travailleurs des pays pauvres par les capitaux

internationaux, l'OIT décida finalement d'accepter ce nouveau rôle. Le programme initial, le « Projet d'amélioration des conditions de travail dans les usines du Cambodge » fut mis en place en mai 2001, après qu'en mars le Ministère du Commerce eut conditionné via une réglementation l'autorisation administrative d'exportation des vers le marché américain à l'adhésion au programme de l'OIT. Cette décision rendait de fait le programme de l'OIT obligatoire, à la différence des mécanismes privés de certification, et lui permettait de contrôler la totalité de l'industrie exportatrice de vêtement du Cambodge.



**Figure 1 : D'un accord commercial bilatéral à la mise en œuvre d'un programme tripartite indépendant (1996-2001)**

## 2<sup>EME</sup> SEQUENCE (2001-2005) – LA NAISSANCE DE BFC : SCENARISATION DU DISPOSITIF ET PREMIERS EFFETS AGISSANTS SUR LE MARCHE TEXTILE CAMBODGIEN

Le programme, rendu obligatoire, doit alors prouver son efficacité et sa capacité à mener des contrôles réguliers et suivis d'effet dans les usines textiles cambodgiennes. La première inspection de l'OIT par des contrôleurs locaux, mais néanmoins nommés et formés par l'OIT, se déroule dès juin 2001. La méthodologie de contrôle élaborée se veut robuste et indépendante afin de permettre de produire l'information la plus fiable possible. La fiabilité de l'information est stratégique, car elle servira de base aux décisions d'augmenter ou non les quotas de textile.

Premièrement, l'indépendance de la production de l'information repose en grande partie sur le personnel du projet. Les contrôleurs et leur chef sont tous de nationalité cambodgienne et possèdent des expériences professionnelles antérieures diverses, que cela soit dans l'inspection publique du travail, dans le management d'usines privées, le syndicalisme, l'activisme en faveur des droits de l'homme, le management de projet dans des ONG ou dans des programmes d'assistance technique pour l'aide internationale. Les contrôleurs parlent la langue et comprennent les enjeux locaux. Les contrôleurs interrogés se sont montrés sensibles aux conditions qui règnent dans les ateliers et ont manifesté leur volonté à contribuer à l'amélioration du quotidien de leurs compatriotes. Lors des entretiens, ils manifestaient une certaine fierté de travailler pour BFC et l'OIT, et semblaient être très impliqués et motivés (comme l'étaient les dirigeants exécutifs internationaux expatriés). Les contrôleurs sont employés directement par l'OIT, de ce fait leur statut et leur rémunération sont attractifs dans le contexte cambodgien. En plus de renforcer la motivation des employés, le niveau relativement élevé des salaires offre une protection supplémentaire contre les tentatives de corruption relativement nombreuses.

Deuxièmement, la robustesse et la fiabilité des informations produites dépendent du protocole de visites mis en place par le programme. Les visites d'usines sont inopinées. Chacune dure une ou deux journées, selon la taille de l'usine et les examens nécessaires. Une usine est inspectée tous les huit ou neuf mois. Ainsi des visites de suivi, s'appuyant sur les résultats de rapports précédents, permettent de vérifier si les points d'amélioration et les recommandations ont été suivis d'effet. Les visites d'usines sont conduites par des équipes de deux contrôleurs dont la composition change tous les 6 mois, afin de diminuer le risque de collusion. Les contrôleurs s'appuient sur un guide d'inspection basé sur le droit du travail cambodgien et des normes internationales fondamentales. Pendant les visites, le khmer est la langue de travail même si l'anglais est utilisé pour les termes techniques. En s'inscrivant à BFC, les fabricants s'engagent à fournir aux contrôleurs de l'OIT, un accès complet à l'usine. Les étapes du déroulé d'un contrôle d'usine diffèrent assez peu du processus d'audit traditionnel. Cependant, une différence importante réside dans la pratique mise en œuvre par les contrôleurs qui distribuent leur carte de visite aux ouvriers. Ceux-ci peuvent ensuite les contacter sur leur téléphone portable après les horaires de travail. Nous les avons vu distribuer ces cartes lors de réunions avec des délégués syndicaux et des ouvriers pendant lesquelles les participants ne pouvaient pas s'exprimer librement : un des contremaîtres a voulu se faire passer pour une

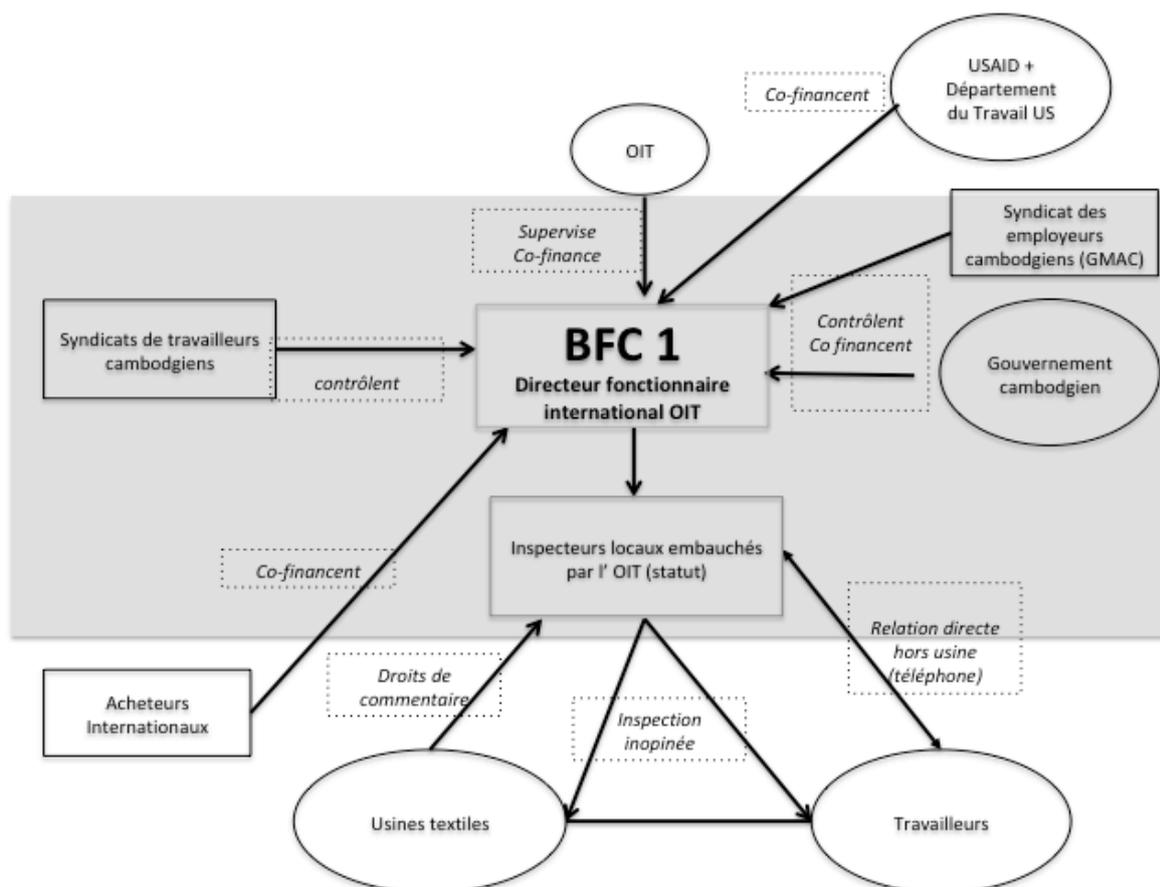
ouvrière. Le fait que les ouvriers n'osent pas se plaindre auprès auditeurs privés, de peur de perdre leur emploi (Amengual, 2009, p 408) ou des représailles des encadrants est une des principales faiblesses de l'audit social qui fait souvent l'objet de critiques (Anner, 2012; Wells, 2007; Thomas, 2010). Dans le cas de la visite que nous avons suivi lors de l'enquête de terrain, l'équipe de contrôle avait déjà soupçonné l'usine de demander à son personnel de travailler le dimanche, ce qui est illégal ; ce soupçon a été confirmé par un appel téléphonique d'une ouvrière le soir même du jour de la visite de l'usine.

Troisièmement, l'information produite à partir des inspections est formalisée et synthétisée dans un rapport qui sera ensuite utilisé par les diverses parties prenantes du projet. En 2006, un système d'information sécurisé permet aux acteurs concernés par le rapport, les usines d'un côté, et les acheteurs internationaux de l'autre, de se connecter pour accéder aux rapports d'usine disponibles en khmer, anglais ou chinois. Après examen du rapport par le conseiller juridique ou un membre de l'équipe de direction et approbation par les dirigeants exécutifs, un email est envoyé aux dirigeants de l'usine pour leur signaler que le document est en ligne ; les fabricants ont alors 5 jours pour l'examiner puis il est mis à la disposition des acheteurs. Ils peuvent alors envoyer des commentaires ou des réclamations, mais aussi proposer des plans d'actions correctives. Le rapport initial n'est jamais modifié selon les commentaires de l'usine, sauf erreur manifeste. Le responsable du programme s'assure qu'aucune pression externe ou interne ne puisse infléchir le jugement des contrôleurs. Les acheteurs, à qui les fournisseurs ont octroyé des droits d'accès et qui ont payé des frais annuels d'inscription pour le service en ligne, peuvent télécharger le rapport et les commentaires émis par l'usine. Des bilans trimestriels sont publiés, synthétisant le résultat des contrôles, sans toutefois publier le nom des usines contrôlées, information sensible à disposition des acheteurs uniquement.

Ainsi se développe le projet d'amélioration des conditions de travail entre 2001 et 2005. Les changements opérés par la pratique des inspections menées par l'équipe de l'OIT produisent des effets de long terme et s'ancrent dans les pratiques des acteurs. Ainsi, en 2005, quand la libéralisation du secteur textile est décidée au niveau mondial, la question de la poursuite du programme se pose. Une enquête est demandée au Service de Conseil pour l'Investissement Étranger de la Banque Mondiale, qui confirme l'intérêt et les réussites du programme. Malgré la fin des quotas d'importation textile, le gouvernement cambodgien et l'OIT décident de poursuivre les travaux engagés dans le premier programme. Il y a eu cristallisation (Arendt, 1990 ; Dumez, 2016) : ce qui aurait dû conduire à la mort du programme – la libéralisation du

secteur – s’est en réalité accompagné d’un moment d’affirmation de l’existence du dispositif et de sa pertinence dans le contexte socio-économique cambodgien.

En 2005, le programme pour l’amélioration des conditions de travail est alors renommé BFC – Better Factories Cambodia – et existe de manière autonome, sans être lié à l’incitation de l’augmentation des quotas d’exportations vers les États-Unis. Le gouvernement cambodgien a considéré la poursuite du programme BFC comme un élément essentiel du succès continu de l’industrie du vêtement, offrant une stratégie de 'niche éthique' (Arnold et Han Shih, 2010) et permettant au pays de concurrencer la Chine ou le Vietnam, où les coûts de production sont pourtant plus attractifs.



**Figure 2 : Fonctionnement du Projet d’amélioration des conditions de travail dans les usines du Cambodge (2001-2005)**

**3<sup>EME</sup> SEQUENCE (2005-2009) – BFC A L'EPREUVE DE LA LIBERALISATION DU SECTEUR.**

**RECONFIGURATION DES JEUX D'ACTEURS ET EXPANSION DES ACTIVITES.**

En 2005, le programme BFC entre dans une seconde phase de développement et s'étoffe : à l'activité de contrôle s'ajoute une offre de formations à destination des ouvriers, des dirigeants et de l'administration Cambodgienne.

En effet, la fin des quotas amène les dirigeants de BFC à réfléchir aux différents moyens de prendre plus d'autonomie. Le succès du programme initial donne une légitimité à l'action du programme BFC et à ses acteurs. Mais la transformation de l'environnement réglementaire du secteur les conduit également à s'interroger sur les conditions de la pérennité du programme. Le programme était, nous l'avons vu, en grande partie financé par l'USAID et le département du travail américain. La fin de l'accord quotas contre inspection remet en cause la pérennité de ce financement. De même, les acteurs de BFC ne souhaitent pas être trop dépendants financièrement de la contribution du gouvernement ou des syndicats. Ils cherchent donc à évaluer les opportunités d'émancipation des liens avec les pouvoirs publics. Pour cela, les dirigeants de BFC font appel à une institution liée à la Banque Mondiale pour les guider dans leur réflexion : l'International Finance Corporation (IFC).

Un accord est signé en 2006 entre BFC et l'IFC pour réfléchir au développement du programme. L'IFC préconise des solutions que l'on peut qualifier de « néo-libérales » en ce sens qu'elles promeuvent l'indépendance financière de BFC par rapport aux institutions de tutelle politiques et mettent en avant les avantages des activités de conseil et formation aux entreprises, financées par ces dernières. Le nouveau modèle préconisé vise donc largement à privatiser le programme BFC et à rapprocher son fonctionnement de celui des mécanismes d'audit privé. Cela pose la question de la transformation du programme BFC : quelles ressources et quels éléments vont amener les dirigeants et les parties prenantes de BFC à aller plus ou moins dans le sens proposé par l'IFC ?

En 2007, l'IFC développe avec les équipes de BFC les activités de conseil aux usines. A partir de 2008, le mode de financement du programme évolue donc, en intégrant une part de revenus provenant des nouvelles activités de conseil et de formation aux entreprises. Cette diversification des activités répond à une volonté de changement de la culture organisationnelle de BFC : un entretien avec un membre de BFC souligne que l'organisation

souhaitait se départir de la culture du contrôle et de l'inspection des usines pour aller vers la culture du service et du conseil aux usines. Cette évolution nécessite de faire évoluer le profil des employés de BFC. Des profils de conseillers sont créés, qui se distinguent des contrôleurs traditionnellement employés.

Le rapport de l'IFC préconisait en outre une autre mesure, plus radicale encore dans la transformation du programme et de son ancrage institutionnel. Il s'agissait de transformer le programme BFC en créant une entité juridique de type entreprise sociale indépendante de l'OIT, dont l'image est jugée trop rebutante auprès des managers des usines.

#### **4<sup>EME</sup> SEQUENCE (2009-2016) – UN DISPOSITIF AGISSANT ET AGI. GERER LES RELATIONS STRATEGIQUES AVEC LES PARTIES PRENANTES.**

Cette période de changement dans le positionnement de BFC constitue un test pour la viabilité du positionnement stratégique de 'niche éthique' élaborée et défendue par le gouvernement cambodgien. Au Cambodge, les relations entre les parties prenantes du programme sont sujettes à une forte instabilité, les rapports de pouvoir et les enjeux évoluent. Dans le même temps, le succès du premier programme BFC incite les institutions internationales à dupliquer ce programme dans d'autres pays.

La création des activités de conseil et de formation au sein de BFC et sa volonté de s'émanciper de la tutelle des pouvoirs publics locaux et des financements institutionnels rendent stratégiques les relations avec les acheteurs mais aussi avec les propriétaires des usines.

Il convient d'entretenir de bonnes relations avec les acheteurs étrangers qui pourraient à tout moment décider de changer de fournisseurs et de d'approvisionner dans des pays où coût du travail est encore plus faible (Bangladesh, Ethiopie). Depuis 2011, plus de 37 acheteurs internationaux (dont Gap, Puma, Adidas, Nike, H&M, Levi's, Walt Disney et Zara) utilisent le programme BFC. Certains d'entre eux sont devenus des partenaires actifs du programme, en s'engageant à réduire les audits RSE chez leurs fournisseurs (ce qui représente des sommes allant jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'euros par an) en échange de services supplémentaires de type conseil délivrés par BFC. Un forum d'acheteurs est organisé par BFC tous les ans afin de promouvoir le dialogue entre les parties prenantes du programme (avec les employeurs, les syndicats de travailleurs et des représentants du gouvernement), échanger sur

différentes questions, sur les meilleures pratiques à adopter, ainsi que pour entretenir la dynamique du programme qui ne tient qu'à la bonne volonté des acheteurs depuis la fin des quotas de 2005.

Parallèlement à l'approfondissement des relations avec les acheteurs, BFC joue également la carte du rapprochement avec les usines membres du programme, en diversifiant la palette des services de formation et de conseil proposées aux usines. Ainsi, le profil des employés de BFC au Cambodge s'élargit : aux inspecteurs viennent s'ajouter des consultants et formateurs recrutés depuis 2010. Pour deux responsables d'équipe d'inspecteurs, il y a désormais un responsable d'équipe conseil et un responsable d'équipe formation.

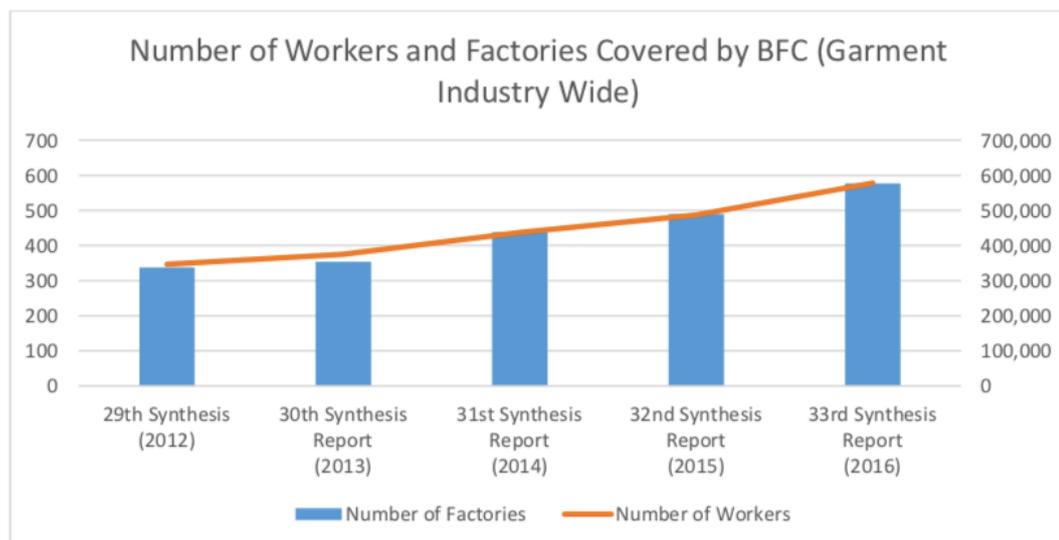
Afin de renforcer l'engagement des parties prenantes devenues centrales dans le système – acheteurs internationaux et usines locales – l'argumentaire mis en avant par les acteurs historiques de BFC – gouvernement cambodgien, syndicats de travailleurs et patronaux – insiste sur les avantages que le programme procure aux acheteurs en termes d'image et de RSE.

Le gouvernement Cambodgien et les industriels souhaitent se positionner sur une 'niche éthique', conciliant à la fois faible coût de main d'œuvre et respect des principes fondamentaux de l'OIT. Le gouvernement comme les industriels cambodgiens sont très attachés à ce que le programme reste affilié à l'OIT, car ils sont bien conscients du bénéfice d'image et de la légitimité institutionnelle dont bénéficie le programme grâce à l'OIT. Ainsi, ils ont fait comprendre aux responsables de BFC qu'ils voyaient d'un mauvais oeil les velléités d'autonomisation de l'OIT. La négociation a conduit à un nouveau protocole d'entente triannuel entre le gouvernement cambodgien, qui s'engage à financer BFC à hauteur de 25%, les employeurs textile et l'OIT qui continue ses missions et va collaborer avec le Ministère du Travail afin de définir une stratégie commune et un plan d'action pour lui permettre de s'autonomiser progressivement.

Cette stratégie appuyée par les pouvoirs publics cambodgiens et les syndicats a porté ses fruits : en 2012 le programme s'étend à l'industrie de la chaussure au Cambodge. En 2013, le programme contrôlait plus de 400 usines et 400 000 travailleurs cambodgiens. En 2016, 577 usines et 577 732 travailleurs. Le schéma 3 montre la progression régulière des usines

partenaires. Ceci est à mettre en regard des caractéristiques du secteur du textile au Cambodge : dans les années 2010, cela représentait un peu plus de 600 usines textile, exportant plus de 6 milliards de dollars (80% des exportations, 1/3 du PIB en valeur du Cambodge) pour 700 000 travailleurs. BFC permet donc de couvrir approximativement 82% des travailleurs du secteur du textile en 2016 – ce qui représente un succès non négligeable pour le gouvernement cambodgien et sa stratégie de niche éthique.

**Graph 1: Number of workers and factories covered by BFC**



**Figure 3 : Nombre d'usines membres de BFC et de travailleurs couverts par le programme, entre 2012 et 2016.**

*Source* : <https://betterwork.org/blog/portfolio/better-factories-cambodia-2016-compliance-synthesis-report/>

Cependant, si le programme BFC a permis d'améliorer la situation d'un grand nombre de travailleurs relativement au salaire et aux conditions de travail, cela n'a pas résolu tous les problèmes existants ni empêché certains abus en matière de droits des travailleurs.

Ainsi, le rapport "Monitoring in the Dark" établi par la *Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic* en 2013 et celui de *Human Rights Watch* en 2015 pointent la récurrence de violations des droits des travailleurs dans les usines cambodgiennes, des

problèmes de gouvernance et des accords tacites entre les différents acteurs du programme (gouvernement cambodgien, syndicats de travailleurs et patronaux) pour minimiser opportunément certains incidents survenus dans les usines afin d'éviter d'écorner l'image de niche éthique sur lequel les usines cambodgiennes se sont positionnées. Les grèves massives survenues à la fin de 2013 et au début de 2014 au Cambodge témoignent de la prégnance et de la persistance de conflits sociaux récurrents liés aux conditions de travail notamment (vagues d'évanouissement survenus dans les usines), de la rémunération et de la liberté syndicale, toujours aussi précaire dans un pays au régime autoritaire. violemment réprimé, ce mouvement de protestation de masse donnera naissance à la loi augmentant le salaire minimum à 100 \$ en 2014 tandis qu'une loi de 2016, très décriée, durcit les conditions de création pour les syndicats, ainsi que le recrutement de leurs membres et leur financement.

## DISCUSSION

La discussion qui suit aborde les enseignements que le cas de BFC permet de retirer, tout d'abord par rapport au pouvoir agissant des dispositifs, ensuite par rapport à la contribution théorique vis-à-vis à la fois de la littérature sur l'audit social par le prisme de l'approche par les dispositifs, et celle plus récente du courant de la littérature en RSE mettant l'accent sur les dimensions politiques cachées des dispositifs de RSE (*political CSR*).

### 1 – AGERE – OU LA MISE EN MOUVEMENT

La phase de lancement du dispositif (1999 - 2001), ou l'*agere* (Dumez, 2009), a cherché à développer un dispositif de contrôle des conditions de travail le plus robuste possible dont les résultats devaient être publiés dans des rapports servant d'appui à la décision politique américaine de maintenir, baisser ou augmenter les quotas. Il s'agissait à l'origine d'un dispositif original, mêlant à la fois contrôle et incitation. Le dispositif a été pensé à l'origine afin se différencier des initiatives des ONG dont la méthodologie était jugée peu fiable mais aussi pour se distinguer des mécanismes (lucratifs) d'audit social réalisés par des sociétés privées peu compatibles avec la nature publique des fonds utilisés pour financer le programme BFC. Le dispositif servait à produire une information fiable et indépendante : il était de ce fait important de concevoir un dispositif indépendant des pressions politiques du gouvernement et des pressions économiques émanant des propriétaires majoritairement étrangers des usines. Les règles, procédures et processus internes du dispositif BFC illustrent nettement cet impératif d'indépendance qui a prévalu au moment de la phase de l'*agere*.

## **2 – GERERE – OU LE POUVOIR AGISSANT**

Le changement de contexte institutionnel par rapport à la phase initiale, avec la fin des quotas, le passage à une administration américaine républicaine souhaitant réduire le financement américain et les pressions sur l'OIT, auraient pu voire dû être fatals à BFC. Pourtant, le dispositif perdure et même se renforce.

Les propriétaires d'usines avaient réservé un accueil mesuré à l'implantation du dispositif, du fait du sentiment d'ingérence provoqué par l'irruption d'un programme étranger court-circuitant une inspection du travail (certes très affaiblie) ou de peur de voir les coûts de production des usines augmenter et la compétitivité diminuer. Pourtant, le gouvernement Cambodgien et les propriétaires ont par la suite cherché à prolonger la présence de l'OIT sur son territoire. Le pouvoir agissant du dispositif semble avoir eu des effets en permettant aux intérêts divergents des différents acteurs d'être dépassés. L'octroi initial rapide d'augmentations de quotas, a rapidement fait comprendre aux acteurs l'intérêt de ce dispositif procurant au Cambodge un avantage comparatif les démarquant des pays concurrents ne bénéficiant pas de ce programme et leur permettant un positionnement de niche éthique, au risque d'ailleurs de devenir prisonnier de cette image positionnement éthique. Un positionnement auquel les acheteurs internationaux ont choisi de répondre favorablement, en continuant à s'approvisionner au Cambodge, en partie grâce aux efforts déployés par l'OIT lors des forum internationaux réunissant régulièrement ces mêmes acheteurs d'achever de convaincre ces derniers de l'importance croissante d'éviter des scandales RSE, auxquels société civile, médias et consommateurs apportaient une attention croissante. Aux politiques publiques commerciales initiales de soutien au développement économique par l'augmentation de quotas textile en échange d'amélioration des condition de travail, se sont substituées les stratégies de RSE des acheteurs internationaux pour répondre aux attentes des consommateurs et à la scrutation de leurs pratiques d'achat par la société civile.

## **3 - ENSEIGNEMENTS THEORIQUES**

La contribution théorique que le cas du dispositif BFC permet de dégager est double. Elle offre une alternative à la vision « technicisante » de la littérature sur l'audit social, considérant l'audit comme un outil technique neutre pouvant être amélioré par des réformes d'ordre organisationnel. Le cas BFC montre bien que le dispositif naît, se développe et se nourrit d'un contexte institutionnel et politique beaucoup plus large qui déborde du cadre de l'audit social.

Ce cas appelle à penser les dispositifs de régulation socio-environnementale comme des systèmes multi-partites et multi-niveaux de gouvernance des conditions de travail dans les pays en développement.

Le cas de BFC apporte une contribution éclairante par rapport à la vision critique du virage politique récent dans la littérature en RSE – ou “*political CSR*”– mettant l’accent sur les dimensions politiques “cachées” des outils de RSE ignorées par la littérature dite *mainstream*. Notre contribution montre comment les dispositifs de gestion de la RSE doivent être simultanément interprétés comme le produit d’une vision politique lors de la phase de lancement du dispositif (*agere*) mais qu’une fois en place au sein d’un contexte institutionnel évolutif, ces dispositifs vont avoir des effets agissants (*gerere*) non prévus initialement par les concepteurs, avec des effets amenant une nouvelle configuration politique. Il semble alors nécessaire d’analyser les dispositifs de gestion de la RSE sous cet angle afin d’en faire ressortir les dimensions ambivalentes, le politique agissant sur la configuration technique du dispositif, dispositif qui finit avec le temps par agir lui-même sur la configuration politique. Notre travail invite donc en somme les futurs travaux analysant de manière longitudinale les dispositifs de RSE à tenir compte de cette sorte de boucle de rétro-action du dispositif sur le politique qui l’avait conçu.

#### **CONTRIBUTIONS MANAGERIALES**

Cette étude de cas permet aux managers en charge de programmes transverses de RSE et développement durable d’avoir une approche ‘panoramique’ des intérêts des acteurs en jeu dans ces programmes et également de réussir à comprendre l’évolution dans le temps des regroupements ou divergences d’intérêts individuels ou entre des ‘sous-groupes’. Le cas met en évidence l’impact des dispositifs de gestion sur l’évolution de configuration des relations au sein du système d’acteurs dans lequel on agit.

Concernant la dimension régulatoire, on présuppose souvent que la régulation est soit de nature publique (les lois, le cadre juridique d’un Etat) soit privée (soft law, normes...) ; on montre ici qu’il est possible de construire des dispositifs hybrides qui combinent des éléments de régulation publique et des éléments privés pour combler les failles et agir à différentes échelle de manière appropriée (international vs national).

## CONCLUSION

BFC est un cas unique, dont les enseignements débordent largement le cadre qui l'a vu naître. A l'origine tentative d'élaboration par l'OIT, sur demande de l'administration Clinton, d'un dispositif public de régulation socio-économique visant à résorber les phénomènes de dumping social engendré par une mondialisation économique sans garde-fous, le programme BFC a progressivement évolué pour s'adapter aux évolutions du contexte institutionnel intervenus depuis sa création.

Cet article montre la genèse et la transformation d'un dispositif de contrôle des conditions de travail à la fois robuste, indépendant, par opposition aux initiatives émanant des ONG ou de l'industrie de l'audit social, réunissant en son sein les représentants des pouvoirs publics, des syndicats patronaux et de travailleurs, en reprenant la philosophie du tripartisme constitutive de l'OIT, amenant une interaction régulière entre ces derniers. Couplé à une stratégie de niche éthique pour le développement de la filière textile cambodgienne, le dispositif BFC a permis de dépasser un certain nombre d'aporées classiques des outils de RSE traditionnels – sans toutefois réussir à régler totalement les problèmes de conditions de travail ou de rémunération comme l'ont souligné plusieurs rapports.

Par-delà les spécificités de ce cas (pas de concurrence avec d'autres dispositifs de RSE, soutien des gouvernements Cambodgiens et américains, implication de l'OIT) l'exemple de BFC montre comment un outil de régulation socio-environnemental hybride peut viser à dépasser les différentes tensions inhérentes aux problématiques de RSE, entre une concurrence mondialisée et débridée poussant au dumping social d'un côté et une demande de responsabilité minimale, défendue par les ONG et les syndicats de travailleurs mais aussi de plus en plus de consommateurs.

Si le changement de contexte institutionnel (la fin des quotas textile) a empêché la réplique à l'identique du projet dans d'autres pays, pour le transformer en une initiative plus traditionnelle d'audit social à travers le programme *Better Work* de l'OIT dans les autres pays, il semble bien ici que ce dispositif hybride puisse servir de source d'inspiration dans la recomposition en cours des dispositifs de RSE suite aux Lois Devoir de Vigilance par exemple, à la condition que les gouvernements et organisations internationales acceptent de s'impliquer davantage de manière opérationnelle et de quitter la position de retrait que le contexte institutionnel néolibéral leur assigne.

## Références

- Abbott A. (2001). *Time Matters: On Theory and Method*, University of Chicago Press.
- Acquier, A., Carbone, V., & Moatti, V. (2017). “Teaching the Sushi Chef”: Hybridization Work and CSR Integration in a Japanese Multinational Company Aurélien Acquier, Valentina Carbone & Valérie Moatti. *Journal of Business Ethics*, 1–23.
- Agamben G. (2006). *Che cos'è un dispositivo?*, Nottetempo, Roma.
- Aggeri F. (2011). « Le développement durable comme champ d'innovation », *Revue française de gestion*, n° 6, p. 87–106.
- Aggeri F. (2014). « Qu'est-ce qu'un dispositif stratégique? Éléments théoriques, méthodologiques et empiriques », *Le Libellio d'Aegis*, 10, n° 1, p. 47-64.
- Aggeri F., Abrassart C., Pezet E., Acquier A. (2005). *Organiser le développement durable : Expériences des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective*, Vuibert, Paris.
- Ahrne G., Brunsson N. (2005). « Organizations and meta-organizations », *Scandinavian Journal of Management*, 21, n° 4, p. 429-449.
- Amengual, M. (2010). Complementary Labor Regulation: The Uncoordinated Combination of State and Private Regulators in the Dominican Republic, 38(3), 405–414.
- Anner, M. (2012). Corporate Social Responsibility and Freedom of Association Rights: The Precarious Quest for Legitimacy and Control in Global Supply Chains. *Politics & Society*, 40(4), 609–644.
- Arendt H. (1958). *The human condition.*, University of Chicago Press, [Chicago].
- Arnold, D., & Han Shih, T. (2010). A Fair Model of Globalisation? Labour and Global Production in Cambodia. *Journal of Contemporary Asia*, 40(3), 401–424.
- Barkemeyer, R. (2009). Beyond compliance – below expectations? CSR in the context of international development. *Business Ethics: a European Review*, 18(3), 273–289.
- Bartely, T. (2003). Certifying Forests and Factories: States, Social Movements, and the Rise of Private Regulation in the Apparel and Forest Products Fields. *Politics & Society*, 31(3), 433–464.
- Bastianutti J. (2016). « The materiality of CSR regulation in industrial organizations: a comparison between The materiality of CSR regulation. The making of CSR apparatuses in a diversified industrial group », dans VAUJANY F.-X. DE, MUKHERJEE A., MITEV N., LANZARA G.F. (dirs.), *Materiality, rules and regulation: new trends in management and organization studies*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke Hampshire ; New York, NY (Technology, work and globalization).
- Berkowitz H. (2015). « Comment une idée abstraite peut devenir un dispositif de gestion : le cas du développement durable », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, N° 121, n° 3, p. 41-50.
- Berkowitz H., Bucheli M., Dumez H. (2017). « Collectively Designing CSR Through Meta-Organizations: A Case Study of the Oil and Gas Industry », *Journal of Business Ethics*, 143, n° 4, p. 753-769.

- Berkowitz H., Dumez H. (2015). « La dynamique des dispositifs d'action collective entre firmes : Le cas des méta-organisations dans le secteur pétrolier », *L'Année sociologique*, Vol. 65, n° 2, p. 333-356.
- Chung, S. (2015). Explaining compliance: A multi-actor framework for understanding labour law compliance in China. *Human Relations*, 68(2), 237–260.
- Coslovsky, S. V., & Locke, R. (2013). Parallel Paths to Enforcement: Private Compliance, Public Regulation, and Labor Standards in the Brazilian Sugar Sector. *Politics & Society*, 41(4), 497–526.
- Delalieux, G., (2019) « La loi de loi de vigilance des Firmes Multinationales : quelle effectivité ? » in S. Schiller (ed) *La loi devoir de vigilance*, LGDJ, Paris, à paraître en avril 2019
- Dumez H. (2009). « Qu'est-ce qu'un dispositif? Agamben, Foucault et Irénée de Lyon dans leurs rapports avec la gestion », *Le Libellio d'Aegis*, 5, n° 3, p. 34-39.
- Dumez H., Jeunemaitre A. (2006). « Reviving narratives in economics and management: towards an integrated perspective of modelling, statistical inference and narratives », *European Management Review*, 3, n° 1, p. 32-43.
- Egels-Zandén, N. (2013). Revisiting Supplier Compliance with MNC Codes of Conduct: Recoupling Policy and Practice at Chinese Toy Suppliers. *Journal of Business Ethics*, 119(1), 59–75.
- Egels-Zandén, N., & Hansson, N. (2016). Supply Chain Transparency as a Consumer or Corporate Tool: The Case of Nudie Jeans Co. *Journal of Consumer Policy*, 1–19.
- Egels-Zandén, N., & Lindholm, H. (2015). Do codes of conduct improve worker rights in supply chains? A study of Fair Wear Foundation. *Journal of Cleaner Production*, 107(C), 31–40.
- Egels-Zandén, N., & Merk, J. (2013). Private Regulation and Trade Union Rights: Why Codes of Conduct Have Limited Impact on Trade Union Rights. *Journal of Business Ethics*, 123(3), 461–473.
- Egels-Zandén, N., Lindberg, K., & Hyllman, P. (2015). Multiple institutional logics in union-NGO relations: private labor regulation in the Swedish Clean Clothes Campaign. *Business Ethics: a European Review*, 24(4), 347–360.
- Eynaud, P., & Mourey, D. (2015). Apports et limites de la production du chiffre dans l'entreprise sociale. Une étude de cas autour de la mesure de l'impact social. *Revue Française De Gestion*, 41(247), 85–100.
- Foucault M. (1975). *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Gallimard, [Paris].
- Foucault M. (2001a). *Dits et écrits, 1954-1988. 1, 1954-1975*, DEFERT D., EWALD F., LAGRANGE J. (dirs.), Gallimard, Paris.
- Foucault M. (2001b). *Dits et écrits, 1954-1988. 2, 1976-1988*, DEFERT D., EWALD F., LAGRANGE J. (dirs.), Gallimard, Paris.
- Helin, S., & Babri, M. (2015). Travelling with a code of ethics: a contextual study of a Swedish MNC auditing a Chinese supplier. *Journal of Cleaner Production*, 107(C), 41–53.

- Jamali, D., Lund-Thomsen, P., & Khara, N. (2017). CSR Institutionalized Myths in Developing Countries. *Business & Society*, 56(3), 454–486.
- Locke, R. M., Qin, F., & Brause, A. (2007). Does Monitoring Improve Labor Standards? Lessons from Nike. *ILR Review*, 61(1), 3–31.
- Locke, R., Amengual, M., & Mangla, A. (2009). Virtue out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains. *Politics & Society*, 37(3), 319–351.
- Mena, S., & Palazzo, G. (2012). Input and Output Legitimacy of Multi-Stakeholder Initiatives. *Business Ethics Quarterly*, 22(3), 527–556.
- Meyer R.E., Höllerer M.A. (2014). « Does Institutional Theory Need Redirecting? », *Journal of Management Studies*, 51, n° 7, p. 1221-1233.
- Oka, C. (2017). Brands as labour rights advocates? Potential and limits of brand advocacy in global supply chains. *Business Ethics: a European Review*, 38(5), 405–13.
- O'Rourke, D. (2006). Multi-stakeholder regulation: privatizing or socializing global labor standards? *World Development*, 34(5), 899–918.
- Pettigrew, A. M. (1997). "What is a processual analysis." *Scandinavian Journal of Management*, 13(1997), 4.
- Polaski, S. (2006). Combining global and local forces: The case of labor rights in Cambodia. *World Development*, 34(5), 919–932.
- Sinkovics, N., Hoque, S. F., & Sinkovics, R. R. (2016). Rana Plaza collapse aftermath: are CSR compliance and auditing pressures effective? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(4), 617–649.
- Thomas, M. P. (2011). Global Industrial Relations? Framework Agreements and the Regulation of International Labor Standards. *Labor Studies Journal*, 36(2), 269–287.
- Vogel, D. (2010). The Private Regulation of Global Corporate Conduct: Achievements and Limitations. *Business & Society*, 49(1), 68–87.
- Wells, D. (2007). Too Weak for the Job: Corporate Codes of Conduct, Non-Governmental Organizations and the Regulation of International Labour Standards. *Global Social Policy*, 7(1), 51–74.