

## RESPONSABILISER LES ENTREPRISES

### Rapport des ONG sur la mise en œuvre, par les Points de contact nationaux, des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

*Patricia Feeney, Droits et responsabilité dans le domaine du développement  
(pour le point focal des ONG auprès de l'OCDE)*

Dresser un bilan de la deuxième année d'application des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* représente un défi compte tenu de l'expérience encore limitée qu'ont les organisations non gouvernementales (ONG) sur le plan des procédures. Certes, les ONG, et en particulier celles dont le siège est implanté dans des pays de l'OCDE, se familiarisent peu à peu avec les *Principes* grâce aux efforts déployés en ce sens par les Points de contact nationaux (PCN), par le Secrétariat du Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME) et par la Commission syndicale consultative (CSC) auprès de l'OCDE.<sup>1</sup> Certaines ONG, telles que l'ANPED, ont consacré du temps et de l'énergie à l'échange d'informations concernant les *Principes* : ce fut le cas, notamment, lors de la préparation du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg. Toutefois, contrairement au mouvement syndical international, qui a soulevé une quinzaine de cas portant sur des problèmes de main-d'œuvre, d'emploi et de conditions de travail, les ONG ont tardé à soumettre aux PCN des cas de violation supposée des *Principes* au sein des entreprises. A ce jour, une poignée de dossiers seulement ont été transmis par les ONG dans le cadre des procédures révisées.

La situation est quelque peu paradoxale : en effet, alors que des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour exiger une responsabilisation accrue des entreprises, les ONG militantes -- apparemment peu convaincues par le fait que les *Principes* demeurent l'unique seul code de conduite destiné aux entreprises multinationales qui soit à la fois complet et approuvé sur une base multilatérale -- dédaignent le seul mécanisme offrant à la société civile, avec l'appui des pouvoirs publics, la perspective d'un effort des autorités pour détecter le mauvais comportement des entreprises. Plusieurs raisons, de procédure et de fond, peuvent expliquer ce manque d'enthousiasme.

Un grand nombre d'ONG craignent de se voir reprocher, si elles appliquent les *Principes directeurs* et les procédures de mise en œuvre qui les accompagnent, d'entériner ainsi un instrument foncièrement imparfait. Beaucoup s'inquiètent de ce que les *Principes* ne permettent pas de donner plus de pouvoirs aux communautés concernées et estiment, à l'instar des Amis de la terre et d'autres organismes, qu'il faut plutôt adopter un accord contraignant tenant compte des « droits juridiques des citoyens et des communautés concernés par les activités des entreprises, et prévoyant la responsabilité directe des multinationales étrangères ». Ces ONG se montrent critiques envers les « limites intrinsèques de codes volontaires tels que les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, qui

---

1 Le « Guide de l'utilisateur des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », publié par la CSC, est largement utilisé par les ONG.

ne sauraient constituer une alternative à un cadre réglementaire contraignant ayant force exécutoire ».<sup>2</sup> Selon Human Rights Watch, « les initiatives non contraignantes comme les *Principes directeurs* représentent une première étape importante sur la voie du respect des normes internationales du travail et des droits de l'homme par les entreprises » ; cette organisation souligne toutefois que « tant que les Points de contact nationaux réagiront aux allégations de violation des normes par des moyens consensuels et non contentieux et en formulant des recommandations non exécutoires, les *Principes directeurs* ne seront pas uniformément respectés ».<sup>3</sup> Un rapide tour d'horizon des résultats obtenus à ce jour dans le cadre des procédures en vigueur ferait apparaître que les PCN et les gouvernements ont encore beaucoup à faire pour convaincre les ONG de l'utilité des *Principes*.

Les procédures permettant de déposer une plainte, ou de signaler des « circonstances spécifiques » concernant une possible violation des *Principes*, sont mal connues. Conformément aux lignes directrices établies par le CIME à l'intention des PCN, les procédures sont censées être simples afin de tenir compte du caractère non juridique du mécanisme. Les PCN doivent également veiller au respect du principe d'« équivalence fonctionnelle » ; en d'autres termes, si des variantes sont possibles au plan de l'organisation, tous se doivent de fonctionner de manière « visible, accessible, transparente et responsable ».<sup>4</sup> Des divergences importantes apparaissent déjà dans les modes de fonctionnement des différents PCN. Certaines ONG ont parfois dû satisfaire à des exigences « légalistes » avant d'être autorisées à soumettre un problème. Par exemple, une ONG allemande qui effectuait une enquête a été informée par le PCN concerné qu'il lui faudrait fournir une procuration écrite avant de pouvoir présenter un dossier sur les agissements d'une entreprise multinationale en Indonésie. En France, le PCN ne prend en considération les cas présentés par les ONG qu'à la condition qu'ils lui soient soumis par l'intermédiaire d'un syndicat.

Les PCN étant généralement de jeunes fonctionnaires ou des cadres moyens affectés au service « Investissement » des ministères du Commerce ou des Finances, peu d'entre eux ont une formation juridique ou dans le domaine des droits de l'homme. Les ONG n'ont pas le sentiment que les gouvernements aient à cœur, pour sélectionner les PCN, de nommer des personnes possédant une expérience appropriée des problèmes à caractère social, ni une connaissance suffisante des mécanismes de traitement des plaintes. Ce problème concerne particulièrement les PCN relevant d'un ministère unique (les plus nombreux) ; toutefois, même lorsqu'ils peuvent compter sur le soutien de plusieurs ministères, ils manquent fréquemment des ressources et du statut nécessaires pour que les problèmes dont ils ont été saisis bénéficient d'une attention prioritaire au sein du gouvernement. Il ne semble pas, à première vue, que les PCN -- dont la plupart sont des fonctionnaires gouvernementaux très étroitement liés au secteur privé, qu'ils aident à obtenir des conditions d'investissement avantageuses à l'étranger -- soient les mieux placés pour assurer dans le même temps un rôle de surveillance. Si les gouvernements des pays de l'OCDE (et des autres pays ayant souscrit aux *Principes directeurs*) considèrent vraiment que les *Principes* et les procédures de mise en œuvre ont un rôle à jouer pour amener les entreprises à rendre des comptes, ils doivent envisager de séparer les activités de promotion des *Principes*, dont pourraient continuer de se charger les responsables de l'investissement, et les fonctions d'enquête et de surveillance, qu'il conviendrait de confier à un juriste indépendant (le mode de fonctionnement des autres mécanismes

---

2 Document de synthèse établi par le Réseau international des amis de la terre à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable (janvier 2002).

3 Carol Pier (Recherche dans le domaine des droits des travailleurs et des échanges commerciaux) - Exposé de Human Rights Watch lors de la Table ronde de l'OCDE sur la responsabilité des entreprises : Filières de production et Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 19 juin 2002

4 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, juin 2000 – Commentaire sur les procédures de mise en œuvre.

d'assurance de la qualité quasi-gouvernementaux, ou d'un éventuel médiateur, pourrait être adapté à cet effet).

Autre problème connexe pour les ONG : à la différence de certains mécanismes comparables, les procédures ne fixent aucun délai précis pour le traitement des plaintes. Cette caractéristique, censée permettre une plus grande souplesse, est en réalité une véritable incitation à l'inaction ou aux attermoissements. Le PCN américain, par exemple, fait traîner certains problèmes depuis plus d'un an au motif qu'il lui faut en vérifier la recevabilité. Il n'a pas su tirer parti de la disposition selon laquelle un PCN « sollicitera l'avis du CIME s'il a des doutes sur l'interprétation des *Principes directeurs* dans le cas d'espèce ». <sup>5</sup> Le PCN britannique n'est guère plus efficace, puisqu'il a laissé en souffrance pendant près de neuf mois une plainte concernant une grande société minière, pourtant assortie d'un dossier solide. La plupart des Points de contact nationaux -- à l'exception notable de quelques-uns d'entre eux, comme les PCN canadien et néerlandais -- communiquent de façon très insuffisante avec les ONG, qui n'ont dès lors aucune information sur l'état d'avancement du dossier qu'elles ont soumis. L'absence d'informations en retour accentue inévitablement l'impression que les procédures ont surtout pour objectif de protéger les intérêts des entreprises au lieu de promouvoir le bien-être et les droits de leurs employés ou des communautés dans lesquelles elles fonctionnent. Cette situation apporte de l'eau au moulin de ceux pour qui les multinationales exercent une influence plus forte que les ONG ou les syndicats sur les PCN et sur leurs travaux ; elle sape également le principe fondamental de l'« égalité des armes », qui doit caractériser tout mécanisme de plainte reposant sur la bonne foi.

Lors du réexamen, le groupe de négociation des ONG a exprimé le point de vue selon lequel les *Principes directeurs* ne permettraient de responsabiliser davantage les entreprises et d'améliorer le comportement de ces dernières qu'à deux conditions : a) possibilité d'examen équitable, rapide et transparent des préoccupations du public relatives au comportement des multinationales ; b) adoption par les PCN d'un processus de mise en œuvre solide et fiable, fondé sur la transparence des décisions concernant le comportement des entreprises. <sup>6</sup> Les ONG constatent avec beaucoup d'inquiétude que l'on s'achemine peu à peu vers une confidentialité généralisée, de très loin supérieure à ce que recommande le CIME dans les lignes directrices de procédure formulées à l'intention des PCN. Sous la pression des milieux d'affaires, certains PCN cherchent à empêcher les ONG de rendre public le détail des problèmes qu'elles soulèvent à propos de certaines entreprises. Une ONG néerlandaise a été rappelée à l'ordre après avoir annoncé dans un communiqué de presse qu'elle avait déposé une plainte (« circonstance spécifique ») concernant la présence présumée d'enfants dans des usines d'assemblage de ballons de football en Inde, et ce malgré une interdiction de la FIFA. Le PCN britannique a fait savoir à une autre ONG qu'elle ne devait pas divulguer le texte de sa plainte, dans laquelle elle accusait une importante société minière de nombreuses violations des *Principes directeurs* en Zambie. Les lignes directrices de procédure réaffirment pourtant que la transparence est reconnue comme un principe général d'action des PCN dans leurs rapports avec le public, en précisant qu'il existe des « circonstances spécifiques » où la confidentialité est importante. Il incombe à chaque PCN de protéger les « données sensibles des entreprises », de même que d'autres données, telles que « l'identité des personnes impliquées dans la procédure ». C'est seulement lorsque le cas soulevé a pu être soumis au PCN et que la procédure entre dans sa deuxième phase (c'est-à-dire lorsqu'il a été déterminé que « les questions soulevées justifient un examen approfondi ») que « la confidentialité des travaux sera maintenue ». <sup>7</sup> Des mesures suffisantes ont

---

5 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, juin 2000 – Lignes directrices de procédures, Section C – 2 : Mise en œuvre dans des circonstances spécifiques.

6 Déclaration du groupe de négociation des ONG sur la révision des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, soumise au CIME le 15 mai 2000.

7 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales – Lignes directrices de procédure, section C – 4 : Mise en œuvre dans des circonstances spécifiques.

été prévues afin de préserver la confidentialité des informations relatives aux entreprises : « les informations et les avis avancés durant les travaux par l'une des parties impliquées resteront confidentiels à moins que cette partie n'accepte qu'ils soient divulgués ». <sup>8</sup> Le Commentaire sur les procédures de mise en œuvre est explicite : « si les travaux liés à la mise en œuvre sont en principe confidentiels, la transparence doit s'appliquer en ce qui concerne les résultats ». <sup>9</sup> En réalité, les PCN font actuellement jouer la règle de la confidentialité à un stade beaucoup plus précoce, peut-être pour gagner la confiance des entreprises. Les ONG pourraient accepter cette modification arbitraire si elle avait pour corollaires une accélération du processus et une meilleure efficacité. Force est cependant de constater que, pour la plupart des circonstances spécifiques soulevées par les ONG et les syndicats, ce n'est pas le cas.

La table ronde organisée sur la gestion de la chaîne de l'offre a fourni des preuves supplémentaires de ce mouvement vers une confidentialité accrue. <sup>10</sup> L'objet des tables rondes, qui se tiennent en même temps que la réunion annuelle, est de contribuer à développer les capacités des PCN et de leur permettre de traiter plus efficacement les circonstances spécifiques. Elles sont également censées fournir aux PCN la possibilité d'aborder une gamme plus large de questions directement liées aux *Principes directeurs*, qui sont au cœur des débats en cours sur la valeur de l'investissement international. Toutefois, en voulant empêcher, lors des consultations sur la mise en œuvre des *Principes*, toute référence explicite aux plaintes qui ont été déposées, le CIME limite forcément la possibilité de mettre à profit l'expérience des différents PCN.

Au cours de la Table ronde de juin 2002, certains PCN, ainsi que le BIAC, ont émis des objections à l'encontre des exposés faits par les ONG. Certains ont affirmé que les questions relatives à la chaîne de l'offre sortaient du cadre des *Principes*, en dépit des références aux échanges commerciaux et aux investissements qui figurent dans la Préface et d'un passage explicite concernant « les fournisseurs et les sous-traitants ». <sup>11</sup> Le Commentaire sur les Principes généraux, par ailleurs, souligne l'importance des *Principes directeurs* à l'égard des « fournisseurs, contractants, sous-traitants, titulaires de licences et autres entités avec lesquelles les entreprises multinationales collaborent ». <sup>12</sup> D'autres participants ont protesté contre le fait que Human Rights Watch cite le nom de certaines entreprises, bien que les faits rapportés par l'Association appartiennent déjà au domaine public et aient été communiqués aux sociétés concernées. <sup>13</sup> L'intervention de la Fédération internationale des travailleurs du textile, de l'habillement et du cuir, concernant la violation présumée des droits des travailleurs dans des usines coréennes implantées au Guatemala, a suscité une réaction similaire. Le CIME a alors pris la décision de supprimer du compte rendu de la réunion toutes les références à des compagnies particulières, et a défini les grandes lignes d'une nouvelle politique rédactionnelle, selon laquelle les références à des entreprises ne seraient autorisées à l'avenir que dans les contributions émanant du secteur des affaires, mais pas dans les textes produits par les syndicats ou les ONG. Une inégalité de traitement aussi flagrante aurait porté un coup sévère à l'objectivité des travaux de l'OCDE ; fort heureusement, cette proposition a été abandonnée lors de la réunion du CIME de septembre 2002.

---

8 Lignes directrices de procédure, section C – 4.

9 « ... à moins que le maintien de la confidentialité ne conditionne une mise en œuvre efficace des *Principes directeurs*. »

10 Table ronde de l'OCDE sur la responsabilité des entreprises, 19 juin 2002

11 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, juin 2000 – Préface, paragraphe 4 ; Principes généraux, chapitre II, paragraphe 10.

12 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales – Commentaire sur les principes généraux, paragraphe 10.

13 Human Rights Watch : « Récolte gâchée : travail des enfants et obstacles à l'organisation des ouvriers dans les plantations bananières équatoriennes », avril 2002

Le problème n'a cependant pas disparu pour autant. Le rôle du CIME en tant qu'autorité de référence pour l'interprétation des *Principes* pâtit beaucoup de cette obsession du secret. Il n'existe aucun registre central des dossiers soumis aux PCN. Dans leurs rapports annuels, ceux-ci -- à quelques exceptions près qui méritent d'être soulignées -- s'abstiennent de fournir des précisions sur les problèmes soulevés ou sur les entreprises concernées. Même lors des réunions confidentielles, les PCN ne jouent pas « cartes sur table ». Il est dès lors difficile, dans un tel contexte, de déterminer les moyens de progresser, en vue d'interpréter et d'appliquer les *Principes directeurs* avec une cohérence accrue.

Le point de vue selon lequel les *Principes* (au motif qu'ils ont été établis sous les auspices du Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales) ne doivent pas s'appliquer aux échanges commerciaux va plus loin que les inquiétudes suscitées par la divulgation d'informations sur de grandes sociétés de distribution dans le contexte des problèmes liés aux filières d'approvisionnement. La mondialisation des systèmes de production et les échanges intra-entreprises rendent impossible toute distinction réelle entre commerce et investissement. Cette question représente cependant, de toute évidence, une réponse aux attentes des ONG, qui souhaitent voir les pouvoirs publics emboîter le pas au gouvernement néerlandais et subordonner l'attribution de crédits à l'exportation et de garanties à l'acceptation et à l'application des *Principes* par les entreprises concernées.

Pourtant, ainsi qu'il ressort du rapport de la Commission syndicale consultative (CSC) et du problème soulevé par Oxfam Canada, les procédures peuvent aussi contribuer -- dans certaines circonstances et moyennant un minimum de volonté politique de la part des PCN -- à prévenir ou à résoudre certains problèmes. Par exemple, l'intervention rapide du PCN canadien a permis d'écartier la menace d'une expulsion immédiate et brutale de paysans installés dans des zones minières en Zambie. Le PCN néerlandais s'emploie à faciliter le dialogue entre les entreprises et les ONG qui les critiquent sur la gestion du problème complexe du travail des enfants en Inde dans le secteur des articles de sport. Il est encore trop tôt pour déterminer s'il s'agit là de la première ébauche d'un processus qui pourrait, à terme, influencer considérablement sur le comportement des multinationales, ou si les problèmes liés aux procédures de mise en œuvre sont symptomatiques d'un malaise plus profond qui condamnera inévitablement les *Principes directeurs* à rester sans objet.

Les *Principes* doivent encore faire leurs preuves face au défi majeur que pose le comportement des entreprises. A ce jour, les ONG n'ont guère de raisons d'espérer que les infractions aux *Principes directeurs* seront prises au sérieux par les gouvernements, y compris lorsqu'elles concernent des zones de conflit ou des pays qui ne font généralement pas grand cas du respect des droits de l'homme. Lorsque le PCN français a été invité à se pencher sur le cas d'une société française et sur la question du travail forcé au Myanmar, sa « recommandation » a été d'inviter instamment les entreprises « à tout mettre en œuvre afin d'éviter directement ou indirectement tout recours au travail forcé dans le cadre normal de leurs activités, dans leurs liens avec d'éventuels fournisseurs ou sous-traitants ... ». Le CIME s'est montré tout aussi pusillanime : dans le document intitulé « Les entreprises multinationales dans des situations de conflits locaux et de violations généralisées des droits de l'homme », il se borne à inviter les sociétés « à améliorer la gestion dans le voisinage immédiat des zones d'opérations (surtout en ce qui concerne les forces de sécurité et les opérations de réinstallation) ».<sup>14</sup>

Certaines déclarations faites récemment par de hauts responsables ont suscité des attentes quant à la capacité du CIME et des PCN d'utiliser les *Principes directeurs* pour mettre un frein aux violations les plus inacceptables et les plus flagrantes dans les entreprises. Le Plan d'action pour l'Afrique du G8, lancé lors du sommet de 2002, soulignait le rôle des *Principes* en vue d'« intensifier le soutien à l'adoption et à

---

14 Réunion annuelle des Points de contact nationaux sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : Vue d'ensemble et synthèse des informations contenues dans les rapports des PCN (DAFFE/IME/NCP(2002)2).

l'application de mesures efficaces destinées à combattre la corruption, la subornation et les détournements de fonds ». A l'issue d'un voyage en Afrique occidentale, le Premier ministre du Royaume-Uni, M. Tony Blair, a demandé que les entreprises cessent d'exploiter la main-d'œuvre et a fermement préconisé l'application des *Principes* afin de promouvoir un comportement responsable des entreprises dans les zones de conflit en Afrique.<sup>15</sup> Ces propos doivent à présent être mis à l'épreuve des faits. Dans son rapport au Conseil de sécurité, le groupe d'experts chargé par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, d'enquêter sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et d'autres formes de richesse de la République du Congo, estime que des mesures doivent être prises à l'encontre des multinationales qui, selon lui, « violent les *Principes directeurs de l'OCDE* ».<sup>16</sup> Le Groupe recense 85 entreprises multinationales -- dont beaucoup ont leur siège au Royaume-Uni, en Belgique, au Canada ou aux États-Unis -- qui enfreignent les *Principes* en traitant avec les « réseaux criminels » qui ont pillé le pays.

*Les gouvernements des pays de l'OCDE sont tenus de veiller à ce que les entreprises sur lesquelles s'exerce leur juridiction ne violent pas le code de conduite qu'ils ont adopté comme principe juridique. Ils font preuve de complicité en ne prenant pas les mesures correctives nécessaires.*<sup>17</sup>

L'avenir des *Principes directeurs* est désormais dans la balance. Au Canada et en Grande-Bretagne, des ONG ont déjà demandé une enquête approfondie, qu'elles suivront de près, afin d'observer la réaction des gouvernements des pays de l'OCDE dont les grandes multinationales sont accusées d'avoir contribué activement au pillage de la République démocratique du Congo, ou d'en avoir été les complices.

Octobre 2002

---

15 *Financial Times* du 7 février 2002

16 Conseil de sécurité des Nations Unies : Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo [ S/2002/1146], 16 octobre 2002

17 Rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies, paragraphe 178.