

**PROMOUVOIR LA RESPONSABILITE DES ENTREPRISES :
LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE A L'INTENTION
DES ENTREPRISES MULTINATIONALES***

* Le texte suivant reproduit un article du Secrétaire général de l'OCDE Donald Johnston pour un livre sur la responsabilité sociale des entreprises qui doit être publié par l'Association du Barreau international et Kluwer Law International.

TABLE DES MATIÈRES

1.	La responsabilité des entreprises et l'économie internationale	3
2.	Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales	6
3.	Les résultats à ce jour	7
4.	Défis à relever	8
5.	Conclusions	9
Notes	10

1. La responsabilité des entreprises et l'économie internationale

Les investissements des entreprises multinationales sont au cœur du débat actuel sur la mondialisation. La Conférence de Monterrey et le Sommet de Johannesburg en 2002 ont attiré l'attention sur l'importance de la responsabilité dans les échanges internationaux pour diffuser plus largement les avantages de la mondialisation. La Déclaration du Sommet du G8 de 2003 a souligné à quel point il importe « d'encourager la croissance et de promouvoir une économie de marché responsable ». Cette Déclaration se réfère explicitement aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, et engage les pays du G8 à travailler avec les pays concernés pour créer un environnement dans lequel « les entreprises peuvent agir de façon responsable ».

Trente neuf gouvernements (des 30 pays Membres de l'OCDE et de 9 non-membres¹) ont adhéré aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, un code de conduite soutenu par les gouvernements pour l'exercice d'activités à l'échelle internationale. Ils s'attachent à l'heure actuelle à chercher comment les Principes directeurs peuvent le mieux contribuer à améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale et à promouvoir un comportement responsable de la part des entreprises. Les Principes directeurs sont des recommandations émanant de ces 39 gouvernements sur le comportement des entreprises dans des domaines tels que les droits de l'homme, les relations du travail, l'environnement, la lutte contre la corruption et la protection des consommateurs. Le respect de ces recommandations a un caractère volontaire pour les entreprises, mais les gouvernements souscrivant aux Principes directeurs s'engagent à promouvoir ces recommandations auprès des entreprises multinationales opérant sur ou à partir de leur territoire. En prenant cet engagement, les gouvernements cherchent à « renforcer la confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités, à améliorer l'environnement de l'investissement étranger et accroître la contribution des entreprises multinationales au développement durable ».²

De l'avis de l'OCDE, la fonction première des entreprises, à savoir leur responsabilité principale, consiste à exercer leur activité d'entreprise. Le rôle des entreprises dans la société est de mettre à profit les investissements dans l'intérêt des apporteurs de capitaux. C'est ainsi que les entreprises créent des emplois et produisent des biens et des services que les consommateurs veulent acheter.

Toutefois, la responsabilité des entreprises va au-delà de cette fonction de base. On attend des entreprises qu'elles respectent les différentes lois qui leur sont applicables et, dans la pratique, elles doivent souvent répondre à des attentes sociétales qui ne sont pas consignées dans les textes de loi. Bon nombre d'entreprises multinationales ont des dizaines de milliers d'employés et des centaines de produits. Elles jonglent avec des douzaines d'environnements juridiques, réglementaires et culturels. C'est la raison pour laquelle le respect des lois et la prise en compte des attentes sociétales exprimées par d'autres voies moins formelles représentent souvent un formidable défi.

De nombreuses entreprises ont beaucoup investi pour essayer de relever ce défi. Et de fait, l'évolution des activités internationales des entreprises se caractérise depuis 25 ans par le développement d'outils tels que les Codes de conduite et les systèmes de gestion et de reporting. D'après les travaux de l'OCDE,³ des milliers d'entreprises sur au moins quatre continents participent de cette tendance. On constate également qu'il y a des variations significatives, selon les pays et les secteurs, au niveau des questions que les entreprises choisissent de traiter et de leur approche de ces questions. On trouvera les exemples de ces divergences aux graphiques 1 et 2. Le graphique 1 montre que presque toutes les cent premières multinationales publient des déclarations sur l'environnement, la santé et la sécurité alors que moins de la moitié aborde publiquement le problème de la corruption. Le graphique 2 montre de grandes variations sectorielles dans la propensité des entreprises à publier des déclarations relatives à la corruption. Ces variations s'expliquent par la diversité des conditions dans lesquelles ces entreprises exercent leurs

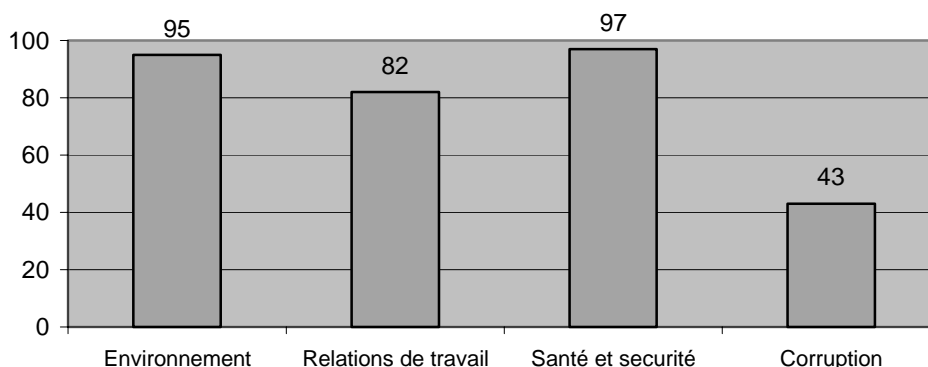
activités, mais aussi par d'autres différences, telles que l'état de développement de normes de conduite dans différents domaines d'action et secteurs. Comprendre ces différences et encourager l'alignement sur de bonnes pratiques sont les principaux objectifs des Principes directeurs de l'OCDE.

L'efficacité des initiatives volontaires prête bien sûr toujours à controverse. Pour certains, ces initiatives représentent la contribution du secteur des entreprises à la mise au point de normes de comportement responsable à l'échelle internationale. Pour d'autres, ces efforts s'apparentent plutôt à des opérations de relations publiques, et il serait préférable d'adopter des règles contraignantes, impliquant des sanctions et autres mécanismes de suivi de l'application, seul moyen de donner à ces normes suffisamment de consistance pour influencer sur le comportement des entreprises de façon significative. Je reviendrai sur ce point.

Les pays Membres de l'OCDE estiment que ces initiatives contribuent à améliorer le fonctionnement de l'économie mondiale, comme l'ont démontré des exemples de leur application. Les initiatives privées permettent aux entreprises et à la société de progresser dans de nombreux domaines où les normes relatives aux bonnes pratiques de gestion des entreprises ne sont pas encore fermement établies. D'après les recherches de l'OCDE, par exemple, les déclarations publiées des entreprises ayant leur siège dans les pays de l'OCDE et des activités délocalisées tendent à s'aligner sur les normes fondamentales du travail qu'ils demandent à leurs fournisseurs d'observer. Presque toutes les entreprises ayant des politiques de délocalisation publiques mentionnent les normes fondamentales du travail, alors qu'à la fin des années 90, seul un petit nombre d'entre elles couvraient toutes les normes fondamentales.⁴ Toutefois ces enquêtes montrent également que la plupart des entreprises, à savoir 118 sur un échantillon de 147 exerçant leurs activités dans des secteurs où les normes fondamentales du travail ont une importance stratégique, ne publient pas de déclaration leur politique de délocalisation. Ainsi, en dépit de progrès significatifs démontrés dans ce domaine, il est également manifeste que bien des entreprises opérant dans des secteurs sensibles pourraient faire des efforts plus importants pour s'aligner sur les normes fondamentales du travail. Les Principes directeurs préconisent plusieurs modes de travail entre les entreprises, les syndicats, les ONG et les gouvernements pour encourager de nouveaux progrès. Il s'agit notamment : 1. de discussions, entre les gouvernements participants et autres parties prenantes, sur le comportement des entreprises dans les situations commerciales spécifiques (notamment les approches spécifiques des entreprises en matière de respect du droit des travailleurs de s'associer librement ou de la gestion du risque d'employer des enfants ou de recourir au travail forcé) ; et 2. de l'analyse et de l'examen de questions de substance sur la responsabilité des entreprises.

Graphique 1. Déclarations d'orientation par domaine d'action

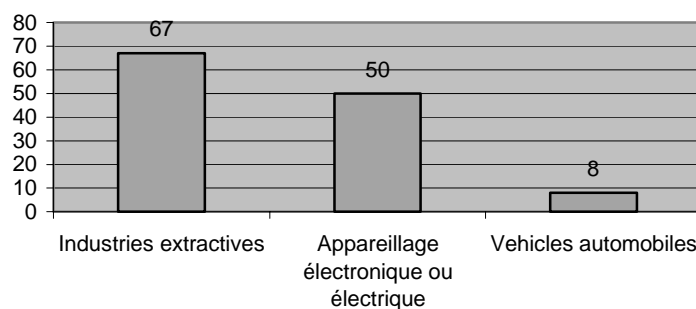
(nombre d'entreprises dans les 100 premières qui publient des déclarations)



Source : Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales, édition 2003.

Graphique 2. Déclarations anticorruption par secteur et par activité

(en pourcentage des entreprises dans l'échantillon sectoriel)



Source : Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales, édition 2003.

Mais il paraît naïf d'imaginer l'existence d'un système étendu de normes mondiales sans réglementations contraignantes et sans pouvoir de dissuasion officiel. A l'heure actuelle, les lois et réglementations et leur application sont encore très ancrés dans les systèmes économiques nationaux. On pourrait à l'avenir mettre au point des réglementations internationales dans certains domaines à partir d'une convergence progressive et d'une coordination des pratiques nationales. L'OCDE a pris des mesures pour encourager cette approche : la Convention de lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, qui oblige les signataires à promulguer des lois et à sanctionner pénalement la corruption d'agents publics étrangers est un exemple important. On peut trouver un autre exemple dans les travaux de l'OCDE sur l'application internationale des lois fiscales. J'attire néanmoins l'attention sur le danger de croire qu'un contrôle officiel de l'application des lois et réglementations peut ou devrait résoudre les problèmes du monde. Je reviendrai sur cette question dans mes conclusions. En outre, plusieurs initiatives ne sont pas aussi volontaires qu'il n'y paraît. Le dictionnaire définit l'adjectif « volontaire » comme « qui agit librement sans contrainte extérieure ». Si l'on part de cette définition, de nombreuses initiatives privées ne sont pas vraiment « volontaires » ; ce sont des réactions privées (ancrées dans les systèmes de gestion et autres pratiques commerciales) qui sont motivées par des pressions financières, juridiques ou réglementaires puissantes créées par les sociétés au sein desquelles les entreprises exercent leurs activités. La réglementation environnementale de l'Union européenne, par exemple, incite à adopter certaines pratiques environnementales. Les US Federal Sentencing Guidelines sont un autre exemple de cette coordination délibérée d'efforts publics et privés. Les Sentencing Guidelines fournissent de fortes incitations juridiques (sous forme de possibilité de peines plus légères) aux entreprises pour qu'elles adoptent des systèmes de gestion qui leur permettent de montrer qu'elles ont fait des efforts crédibles pour empêcher leurs employés de violer la loi.

Ainsi, il n'y a pas de différence importante entre les initiatives contraignantes et les initiatives volontaires. En fait, ces initiatives font partie intégrante de systèmes plus larges d'influence du comportement des entreprises. Le défi consiste à promouvoir un dosage adéquat d'initiatives publiques et privées et à inciter tous les acteurs du système élargi, public et privé, à prendre leurs responsabilités. Les initiatives privées dans les entreprises font partie de cet effort global, mais les entreprises ne peuvent pas, par elles mêmes, créer des normes de conduite adaptées à l'économie mondiale. De fait, les Principes directeurs reconnaissent que les entreprises ne devraient pas être tenues de porter la responsabilité des autres acteurs, notamment les gouvernements. Pour construire des systèmes efficaces de promotion d'un

comportement responsable des entreprises, les gouvernements et les acteurs du secteur privé doivent agir en partenariat, les rôles et des responsabilités de chacun étant judicieusement définis.

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, que je décrirai ci-après, sont l'un des exemples les plus concrets, à l'OCDE, du succès que peuvent avoir des partenariats public/privé pour aider l'économie mondiale à mieux fonctionner.

2. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales cherchent à encourager et à renforcer les initiatives privées en faveur d'un comportement responsable des entreprises. Ils expriment l'opinion partagée de 39 gouvernements membres sur les questions d'intégrité dans les entreprises.

Les principales caractéristiques des Principes sont les suivantes⁵ :

- Ils contiennent des recommandations que les gouvernements adressent aux entreprises sur toutes les principales questions d'intégrité.
- Les gouvernements adhérents signent un engagement contraignant de promouvoir ces Principes auprès des multinationales opérant sur leur territoire ou à partir de ce dernier. Ainsi les Principes directeurs représentent une association unique en son genre d'éléments volontaires et contraignants.
- Le signe le plus visible de l'engagement des gouvernements adhérents vis-à-vis des Principes est leur participation aux mécanismes distinctifs de suivi de l'instrument. Il s'agit des activités des Points de contact nationaux (PCN), qui sont des agences gouvernementales chargées de promouvoir les Principes et de mener des enquêtes dans le contexte national.
- L'une des responsabilités des PCN est d'examiner des « circonstances spécifiques ». Dans le cadre de cette procédure, les PCN jouent un rôle d'arbitre dans l'examen multilatéral du comportement spécifique d'une entreprise dans des circonstances commerciales spécifiques. Dans la pratique, cette approche fondée sur les études de cas permet d'appréhender la question de la mise au point de normes de comportement dans les relations commerciales internationales.
- Les Principes font partie d'un dispositif plus large et équilibré de droits et d'engagements – la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Au-delà des Principes, la Déclaration donne des orientations aux gouvernements dans les domaines du traitement national, évitant d'imposer des obligations contradictoires aux investisseurs internationaux ou des incitations et contre-incitations à investir⁶.

Les 39 pays adhérents aux Principes sont à la source de la majeure partie de l'investissement direct étranger mondial et la plupart des grandes multinationales y ont leur siège (sur les 100 premières multinationales de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 97 sont couvertes par les Principes directeurs). Les Principes directeurs existent depuis 1976, mais ils ont fait l'objet d'une révision importante en juin 2000. Après quatre ans de mise en application selon la procédure révisée, il est logique de se demander quel genre d'impact ont eu les Principes à ce jour.

3. Les résultats à ce jour

La révision en 2000 des Principes et les travaux effectués ensuite par les gouvernements adhérents ont renforcé l'instrument et relevé son niveau. Il y a de plus en plus d'indices tendant à prouver que les Principes directeurs deviennent un outil international important du point de vue de la responsabilité des entreprises. Les Principes directeurs ont été traduits en au moins 24 langues. Une enquête récente a demandé aux dirigeants d'entreprises internationales de nommer des références internationales influentes en matière de comportement des entreprises, et 22 pour cent d'entre eux ont immédiatement cité les Principes directeurs. Environ 60 000 pages web se réfèrent aux Principes directeurs. Quinze pays utilisent les Principes directeurs dans leurs programmes de crédit à l'exportation et de garantie des investissements. Outre l'adhésion formelle de 39 gouvernements, les Principes directeurs ont reçu le soutien officiel des représentants des entreprises et des syndicats à l'OCDE. Les ONG ont formé une coalition pour les utiliser.

Les procédures de mise en œuvre sont utilisées, testées et détaillées activement. En juin 2003, 64 circonstances spécifiques avaient été examinées⁷. Certains cas traitent du comportement des entreprises dans les pays de l'OCDE, mais la plupart concernent le comportement des entreprises dans des pays n'appartenant pas à l'OCDE et couvrent des questions qui sont au cœur du débat actuel sur la mondialisation. Par exemple :

- *Les mines de cuivre en Zambie.* Le PCN (Point de contact national) du Canada a examiné les plans de réinstallation des populations d'une entreprise exerçant ses activités dans la zone cuprifère de Zambie. Du fait de cet examen, l'entreprise a accepté de différer ses plans d'expulsion pendant un an afin de les réétudier. L'entreprise et la coalition d'ONG (comprenant une ONG canadienne et une ONG zambienne) ayant participé à l'examen de cette circonstance spécifique se sont accordées sur l'utilité de la procédure, estimant qu'elle avait contribué à réduire les tensions.
- *Fournisseurs coréens sur une zone franche d'exportation au Guatemala.* Le PCN coréen a joué un rôle de médiateur auprès d'une entreprise coréenne qui ne respectait pas le droit d'association – une norme fondamentale du travail – dans une zone franche d'exportation au Guatemala. Le Point de contact national a encouragé l'entreprise à informer les travailleurs guatémaltèques de leurs droits, et à respecter ces derniers. L'entreprise a réagi en publiant et distribuant une brochure sur la législation du travail guatémaltèque sous forme de bande dessinée pour informer les travailleurs de leurs droits.
- *Prestation suédoise de services aux entreprises dans le secteur aurifère du Ghana.* Le Point de contact national suédois s'est intéressé au comportement de deux entreprises suédoises (fournissant des services aux entreprises) dans le secteur aurifère du Ghana. Le PCN a rassemblé des informations à partir de visites in situ, auprès de l'ambassade de Suède et des ONG ghanéennes. Il a conclu que les problèmes environnementaux et sociaux dans le secteur aurifère du Ghana étaient importants, mais que les deux entreprises ne pouvaient pas être tenues pour responsables de ces problèmes dont elles étaient fort éloignées.

Les exemples évoqués ci-dessus ne sont qu'un échantillon de la multitude de circonstances spécifiques examinées par les Points de contact nationaux à ce jour. Parmi les évolutions favorables qui se sont dégagées de ces examens et d'autres expériences, on peut citer :

- *L'utilisation des réseaux des ambassades pour promouvoir les Principes.* Il est désormais courant pour les PCN d'utiliser les ambassades (ainsi que les employés des programmes d'aide au développement à l'étranger) comme sources d'information pour l'examen des circonstances spécifiques (comme le cas suédois cité plus haut). En 2003, cinq pays adhérents ont intégré les

Principes directeurs dans les documents de formation communiqués au personnel des ambassades avant leur entrée en fonction.

- *La consultation des syndicats et des acteurs de la société civile de la zone hors OCDE.* Plusieurs des circonstances spécifiques ont été signalées par des syndicats et par des ONG de pays n'appartenant pas à l'OCDE travaillant en partenariat avec des acteurs basés dans la zone OCDE. Les Principes directeurs renforcent l'action de ces acteurs « hors OCDE » en leur fournissant un forum international au sein duquel ils peuvent exprimer leurs préoccupations et en leur permettant d'acquérir de l'expérience en matière d'institutions et de procédures internationales.
- *Un moyen pour les gouvernements d'entamer le dialogue avec les entreprises sur les questions d'intégrité dans les entreprises, avec des critères d'établissement de la preuve inférieurs à ceux exigés dans le cadre des procédures juridiques officielles.* Beaucoup d'acteurs, notamment le Groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en République démocratique du Congo, ont indiqué que les Principes directeurs permettraient aux gouvernements de s'adresser aux entreprises avec plus de souplesse que celle autorisée par les procédures juridiques.
- *Un outil pour les entreprises.* Les syndicats et les ONG s'intéressent à la procédure des circonstances spécifiques depuis un certain temps. Mais les entreprises commencent maintenant à réaliser que cette procédure peut être un outil utile pour elles aussi. Certaines entreprises ont récemment demandé aux institutions des Principes directeurs de les aider à traiter des cas de sollicitation de pots-de-vin, et les moyens de répondre à cette demande font actuellement l'objet d'un examen. En outre, la procédure des circonstances spécifiques peut contribuer à fournir aux entreprises des conseils concrets sur l'action à mener, ce qui peut les rassurer (comme dans le cas suédois décrit plus haut) et les aider parfois à identifier les défaillances.

La mise en œuvre des Principes directeurs, qui comprend une Table ronde sur la responsabilité des entreprises organisée annuellement en conjonction avec la réunion annuelle des PCN, est aussi une occasion pour les entreprises, les syndicats et les ONG d'échanger leurs points de vue sur les principales questions d'intégrité dans les entreprises (gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement, contribution des entreprises à la lutte contre la corruption). Ces rencontres leur permettent également d'influencer les PCN sur des questions importantes. Les résumés de ces débats, publiés dans les rapports annuels sur les Principes directeurs, constituent un procès verbal des points de vue des gouvernements, des entreprises, des syndicats et des ONG sur ces questions.

4. Défis à relever

La visibilité globale est en hausse, mais il faut faire davantage d'efforts pour sensibiliser le public aux Principes directeurs et pour lui démontrer que ces derniers peuvent faire une contribution vitale à l'économie mondiale. Plusieurs domaines de priorité pour les travaux futurs ont été identifiés :

La transparence et l'efficacité des PCN. Les PCN s'attachent à améliorer la transparence et l'efficacité de leurs activités. Ils partagent leurs expériences grâce à une réunion annuelle afin de faire en sorte que les circonstances spécifiques soient équitablement traitées. Une des principales questions en suspens est la divulgation de l'information aux différents stades du processus des circonstances spécifiques.

Procédures juridiques parallèles. Des enquêtes sur les PCN montrent que les circonstances spécifiques sont souvent traitées parallèlement à l'examen de questions connexes dans le cadre de procédures juridiques ou administratives. Les PCN ont commencé à explorer dans quelles circonstances les

procédures des Principes directeurs peuvent faire des contributions positives aux conclusions dégagées par d'autres procédures.

Améliorer la contribution des entreprises dans des zones où la gouvernance est d'un faible niveau.

L'OCDE s'attache à formuler des mandats types pour exercer des activités commerciales de façon intègre dans des pays où le système de gouvernance est d'un faible niveau. Ces travaux s'inspireront des différents programmes de l'OCDE sur l'intégrité, qui comprennent les Principes directeurs, la Convention de lutte contre la corruption et ses Recommandations, les Principes de gouvernement d'entreprise et les Lignes directrices pour gérer les conflits d'intérêts dans le service public.

Partenariats avec d'autres organisations internationales. Les Principes directeurs sont l'une des nombreuses initiatives mondiales sur la responsabilité des entreprises. L'OCDE forme des partenariats avec d'autres organisations internationales, notamment avec les Nations Unies, la Banque mondiale, et la Global Reporting Initiative (GRI). La GRI a fait un plan sur la manière dont ses indicateurs peuvent être utilisés par les entreprises pour faire des rapports de performances liés aux recommandations figurant dans les Principes directeurs. Le Comité de l'investissement de l'OCDE travaillera avec le Pacte mondial des Nations Unies sur les activités de suivi du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo.

5. Conclusions

En tant qu'ancien avocat et parlementaire, j'ai été incité à me déclarer en faveur d'un contrôle des comportements par le biais de lois et réglementations, à savoir un système fondé sur des règles, si vous préférez. J'ai changé d'opinion. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (comme les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE) fixent un certain nombre de « principes » de comportement international qui mettent en avant la citoyenneté exemplaire des entreprises, quel que soit le cadre juridique local. Des pressions efficaces en faveur d'un comportement satisfaisant peuvent être exercées non seulement par des tribunaux avec des avocats débattant de la violation d'une règle, mais aussi par l'opinion publique, qui s'exprime souvent lors des réunions d'actionnaires et dans le cadre des procédures collectives des consommateurs. Les Principes directeurs sont un code de conduite, lié à une procédure de médiation soutenue par les gouvernements qui renforce ces pressions de marché. Cette procédure a été utilisée plusieurs fois et de toutes sortes de manières, allant du « naming and shaming » (désigner et blâmer) à la publicité faite aux entreprises pour les bonnes orientations qu'elles ont prises. Cette procédure permet aussi aux gouvernements d'aider les entreprises à déterminer ce que veut dire « un comportement intègre » dans des situations où il n'est pas facile d'y voir clair. Ainsi, les Principes directeurs encouragent une conduite appropriée des entreprises à l'international en augmentant les incitations à agir de façon responsable et en aidant les entreprises à comprendre ce qui constitue un comportement approprié.

Notes

- ¹ Les neuf pays sont l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Estonie, l'Israël, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie.
- ² Préface des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.
- ³ *Responsabilité des entreprises : Initiatives privées et objectifs publics*. OCDE. Paris. 2001.
- ⁴ Les normes fondamentales du travail sont fixées dans la *Déclaration de l'Organisation internationale du travail sur les principes fondamentaux et les droits au travail*. Il s'agit de la liberté d'association, de l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, de la suppression effective du travail des enfants, de l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de formation. Pour une description détaillée de ces normes, voir *International Trade and Core Labour Standards*. OCDE. Paris. 2000.
- ⁵ Pour des informations plus complètes sur les Principes directeurs, voir www.oecd.org/daf/investment/guidelines/.
- ⁶ Pour des informations plus complètes sur la Déclaration de l'OCDE, voir www.oecd.org/daf/investment/instruments/.
- ⁷ *Rapport annuel sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : Renforcer la contribution des entreprises dans la lutte contre la corruption*. OCDE. Paris. 2003.