



INVESTISSEMENTS DANS LES RÉGIONS À DÉFICIT DE GOUVERNANCE

Résumé des consultations

Septembre 2005

Un thème récurrent des travaux du Comité de l'investissement de l'OCDE sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales est que la responsabilité des entreprises va de pair avec la responsabilité des gouvernements. Le rapport actuel résume les résultats d'un dialogue multilatéral qui a cherché à apporter des éléments de réponse à la question centrale suivante : Les entreprises ont-elles un rôle et des responsabilités différents selon qu'elles opèrent dans des régions à déficit de gouvernance, où les pouvoirs publics ne fonctionnent pas bien, ou dans des environnements plus sains pour l'investissement ?

INVESTISSEMENTS DANS LES RÉGIONS À DÉFICIT DE GOUVERNANCE – RÉSUMÉ DES CONSULTATIONS

Les Principes directeurs visent à faire en sorte que les activités des entreprises multinationales s'exercent en harmonie avec les politiques des gouvernements, à renforcer la confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités, à améliorer l'environnement pour l'investissement étranger et à accroître la contribution des entreprises multinationales au développement durable.

Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, premier paragraphe de la Préface

Introduction et historique

Les régions à déficit de gouvernance sont les régions dont les gouvernements ne veulent ou ne peuvent exercer leurs responsabilités¹. Cela signifie que les autorités publiques ne protègent pas les droits (dont les droits de propriété) ou n'assurent pas les services publics de base (par exemple les programmes sociaux, le développement des infrastructures et la surveillance prudentielle). Ces défaillances des pouvoirs publics aboutissent à une faillite plus large des institutions politiques, économiques et civiques que le Comité de l'investissement de l'OCDE désigne sous le terme « déficit de gouvernance ». Un thème récurrent des travaux du Comité de l'investissement de l'OCDE sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales est que la responsabilité des entreprises va de pair avec la responsabilité des gouvernements. Le document actuel résume les résultats d'un dialogue multilatéral qui a cherché à apporter des éléments de réponse à la question centrale suivante : Les entreprises ont-elles un rôle et des responsabilités différents selon qu'elles opèrent dans des régions à déficit de gouvernance, où les pouvoirs publics ne fonctionnent pas bien, ou dans des environnements plus sains pour l'investissement?

Fin 2004, le Comité de l'investissement a discuté d'un document de référence du Secrétariat qui identifie quelques uns des problèmes éthiques que pose le fait d'investir dans des régions à déficit de gouvernance. Ce document traitait essentiellement des difficultés à propos desquelles les instruments d'intégrité de l'OCDE peuvent apporter quelques clarifications. Le Comité a ensuite organisé trois consultations autour des problèmes identifiés dans le document : 1) une consultation d'experts qui a eu lieu à Paris en décembre 2004 ; 2) une consultation d'experts sur le web qui a eu lieu début 2005²; et 3) une conférence à Addis Abeba, co-sponsorisée par l'OCDE, le Pacte mondial des Nations Unies, le

¹ Estimations effectués par le ministère britannique du Développement international. Voir *Why we need to work more effectively with fragile states*, janvier 2005, page 5.

² Les contributions à la consultation sur le net sont compilées dans le document DAF/INV/RD(2005)3 et peuvent être obtenues à l'adresse : www.oecd.org/daf/investment. Cliquer ensuite sur Quoi de neuf.

NEPAD et Transparency International³, à laquelle ont assisté plus de 90 participants. La présente annexe rend compte des résultats de ces consultations.

Résumé des consultations

Questions d'ordre général

Dimension humaine du problème. Cette discussion n'étant pas un débat politique sans âme, quelques participants ont rappelé les souffrances humaines engendrées par les problèmes institutionnels abordés lors des consultations. Un participant d'une ONG rappelle que ce qui est en jeu, ce n'est pas simplement la crédibilité ou la rentabilité des investissements de l'OCDE mais le bien-être physique, social et économique de millions de personnes dans les pays en développement⁴.

Primauté des rôles des acteurs des pays d'accueil. La primauté des rôles des acteurs des pays d'accueil dans la réforme de leurs propres institutions a été soulignée tant dans le document de référence que lors des consultations. Selon certaines indications, les acteurs des pays d'accueil commencent à assumer ces rôles, même dans les régions à déficit de gouvernance. L'Angola a pris les premières mesures visant à accroître la transparence des revenus. Le Nigéria a engagé une réforme fiscale et, en RDC, une évaluation des performances des entreprises d'Etat a conduit récemment à la suspension de six ministres. A la conférence d'Addis Abeba, un représentant des milieux d'affaires a noté l'émergence d'un nouveau leadership africain dont l'objectif est de transmettre un héritage politique durable. Ce qui est de bonne augure pour les réformes. Le pays d'origine et les organisations internationales peuvent jouer un rôle important, mais uniquement de soutien, en aidant les pays d'accueil à déficit de gouvernance à s'engager sur la voie des réformes.

Problèmes manquants. Un certain nombre de participants aux consultations ont fait remarquer qu'alors que le projet du Comité de l'investissement aborde certaines préoccupations extrêmement pertinentes dans les domaines de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, il laisse de côté un grand nombre de problèmes importants⁵. Les problèmes manquants mentionnés par les participants sont : les droits de l'homme et le droit humanitaire, la gestion de l'extorsion et des relations avec les autorités rebelles et autres belligérants, la conduite d'activités dans un contexte de crimes de guerre, la gestion de la chaîne des approvisionnements, la protection des droits des travailleurs, la gestion des forces de sécurité et le rôle possible des embargos frappant l'investissement.

Progression rapide des initiatives dans ce domaine. Un grand nombre d'initiatives aidant, de diverses façons, les pays à déficit de gouvernance à trouver des solutions à leurs problèmes ont été lancées. Les initiatives citées par les participants sont : la Convention on Business Integrity in Nigeria ; les Principes directeurs du CAD pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement ; l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) ; la Global Reporting Initiative ; le

³ Des informations sur cette conférence, y compris les contributions des différents participants, peuvent être obtenues à l'adresse www.oecd.org/daf/investment (Cliquer ensuite sur Quoi de neuf) et à l'adresse <http://www.unglobalcompact.org/content/NewsDocs/addis.htm>

⁴ Quatrième paragraphe de la contribution écrite de la FAFO au questionnaire de la consultation. Transparency International a soulevé le même point lors de la consultation de décembre 2004.

⁵ Voir, par exemple, les propositions du BIAC, de International Alert, de Rights and Accountability in Development et du groupe parlementaire multipartite sur la région des Grands Lacs.

International Budget Project ; les Guidelines on Reputational Due Diligence de l'AIPPG ; la loi Sarbanes-Oxley ; le South Africa's King II Report (code de gouvernement d'entreprise) ; les Transparency International (TI) and Social Accountability International's Business Principles for Countering Bribery ; les TI's Integrity Pacts ; les Voluntary Principles on Security and Human Rights ; la Convention des Nations Unies contre la corruption ; les UN Global Compact Conflict Guidelines et les Principes de Wolfsberg.

Ces initiatives s'appuient sur les compétences spécifiques de nombreuses organisations. La progression rapide des initiatives visant à améliorer la situation des régions à déficit de gouvernance, initiatives sponsorisées par les pays d'origine et par les pays d'accueil, les organisations internationales, les entreprises et les associations professionnelles, les ONG et les syndicats, donne à penser qu'un vaste effort a été engagé pour s'attaquer à ces problèmes. Les contributions des organisations reflètent leurs compétences spécifiques et ont donné naissance à un cadre d'action qui est certes loin d'être complet mais représente néanmoins un progrès. Ainsi, alors que les consultations ont souligné l'importance des défis que posent les régions à déficit de gouvernance, elles ont également véhiculé un message d'espoir : un grand nombre de personnes travaillent de multiples façons à aider ces pays en quête de réformes et d'une plus grande qualité de vie. Ces diverses initiatives ont été lancées par les gouvernements des pays d'origine et des pays d'accueil, les entreprises, les syndicats et les ONG opérant dans les pays adhérents et dans les pays non adhérents. Avec ce projet, le Comité de l'investissement de l'OCDE vise à s'appuyer sur les atouts bien établis de l'Organisation dans le domaine des instruments d'intégrité et de gouvernance de manière à compléter et renforcer d'autres initiatives.

Partenariats stratégiques. Nombre de ces initiatives sont le fruit d'une action collective et le partenariat stratégique a été l'un des thèmes majeurs des consultations⁶. Ces partenariats ont impliqué (et continueront d'impliquer) les milieux d'affaires, les gouvernements des pays d'accueil et des pays d'origine, les ONG, les syndicats et les organisations internationales.

Nature et affectation des responsabilités du secteur public et des milieux d'affaires

Mélanger politique et économie. Selon les participants, l'une des caractéristiques des régions à déficit de gouvernance est de mélanger la politique et l'économie. Comme le fait observer l'une des contributions : dans ce type d'environnement, le système politique est souvent étroitement lié au cadre économique⁷. Cette imbrication est malsaine dans les régions à déficit de gouvernance en ce sens qu'elle crée une situation dans laquelle ni le secteur public ni le secteur commercial ne fait bien son travail. Les participants ont rapporté que dans les régions à déficit de gouvernance les investisseurs étrangers (à l'instar de leur homologues nationaux) tendent à être toujours profondément impliqués dans la politique du pays d'accueil ; ils doivent entretenir leurs contacts politiques pour protéger leurs investissements et peuvent également s'en servir pour en tirer un avantage concurrentiel. Il est donc difficile pour les entreprises opérant dans ces pays d'être crédibles lorsqu'elles prétendent se tenir à l'écart de la politique et

⁶ Voir, par exemple, la réponse de Soji Apampa (SAP, Nigeria) au questionnaire de consultation et la présentation qu'il a faite à la conférence d'Addis Abeba (www.oecd.org/daf/investment).

⁷ Paragraphe 2 de la réponse à la question 1 des conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan. De nombreux participants à la conférence d'Addis Abeba ont décrit l'imbrication malsaine de la politique et de l'économie.

adopter une attitude « strictement commerciale »⁸. Compte tenu de cette situation, les entreprises doivent distinguer l'engagement politique approprié de l'engagement politique inapproprié.

Un engagement politique constructif. Les participants ont souligné l'ambivalence de la situation dans laquelle se trouvent les entreprises vis-à-vis de l'engagement politique car si les participants consultés se disent préoccupés par une imbrication excessive de la politique et de l'économie, la plupart d'entre eux ont également le sentiment que les entreprises ont un rôle à jouer dans le soutien des réformes des sociétés d'accueil à déficit de gouvernance. A titre d'exemple, à la question « Les entreprises ont-elles un rôle à jouer dans le soutien des réformes? », tous les participants ont répondu par écrit un « oui » franc et massif ou assorti de réserves (parfois importantes). Certains participants ont souligné l'importance particulière de ce rôle dans les régions à déficit de gouvernance où les entreprises multinationales sont non seulement relativement puissantes (comparées à la plupart des acteurs des pays d'accueil) mais également mieux informées des règles et normes internationales⁹. En revanche, les participants ont souvent fait part de leur inquiétude que « même les initiatives les mieux intentionnées des entreprises pour aider les pays d'accueil dans leurs réformes comportent le risque d'une ingérence inappropriée dans la politique du pays d'accueil ou l'apparence d'une faute...¹⁰ ». Les participants ont identifié un certain nombre de caractéristiques d'un engagement politique constructif:

- **Objet et finalité de l'engagement.** Un engagement approprié encourage de meilleurs processus participatifs et un environnement commercial concurrentiel, renforce les agents de la renommée que sont les professionnels de la comptabilité, de l'audit et du droit et la société civile, promeut les institutions qui valorisent l'intégrité (par exemple, les associations professionnelles et les chambres de commerce¹¹);
- **Test de bonne foi.** Le test consiste pour une entreprise à veiller à ce que ses intentions, dans le contexte particulier où elle opère, soient franches, de bonne foi et au mieux des intérêts de la communauté et du pays d'accueil sur le long terme¹².
- **Compétence.** L'entreprise est bien informée de la situation politique locale et a pris des mesures pour faire en sorte de bien comprendre les dimensions nationales, régionales, locales et ethniques des politiques du pays d'accueil¹³.

⁸ Voir, par exemple, la contribution d'une petite société minière sur les normes en matière d'engagement politique et l'utilisation des relations politiques pour s'assurer un avantage concurrentiel, pages 1 et 2. Ce point a été également soulevé dans le document de référence pour les consultations.

⁹ Contribution de Asif Saeed, Government College University, Lahore, Pakistan, page 1.

¹⁰ Point deux, page 2 de la contribution écrite de Karen Ballentine (FAFO) sur la question 2. Voir également la page 3 de la contribution du cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan.

¹¹ Page 2 de la contribution du cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan. Voir également la page 2 de la réponse de la FAFO sur le renforcement des compétences locales, l'incorporation aux accords de partage de la production d'une assistance technique corrective et le renforcement des organisations de la société civile.

¹² Page 3 de la contribution du cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan ; réponses au point 2 de la question 2.

¹³ Page 3 de la contribution du cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan ; réponses au point 2 de la question 2.

- Partenariat. La plupart des contributions ont souligné l'importance du partenariat ; à titre d'exemple, une ONG demande à des entreprises d'engager un dialogue multilatéral ... ce qui permettra aux différents acteurs de mettre en commun leurs compétences clés .. et facilitera également le renforcement de leurs relations mutuelles, de la coordination et de la transparence¹⁴. Les partenariats avec des organisations internationales et des ambassades locales ont été également fréquemment mentionnés.

Pas de « deux poids deux mesures ». Les participants ont fait observer qu'il est à la fois possible et nécessaire de respecter les normes internationales (par exemple sur les droits de l'homme, la lutte contre la corruption et l'évitement des conflits d'intérêts) dans les régions à déficit de gouvernance. Ils ont souligné que c'est dans ces régions que ces normes deviennent doublement pertinentes et utiles car elles aident à définir et à fixer des frontières à la responsabilité des entreprises dans les pays où le cadre politique et juridique ne fournit pas à celles-ci des orientations fiables. Une entreprise participante déclare que « ...l'adhésion aux normes internationales est suffisante mais que des directives et un soutien internes clairs doivent être donnés au personnel opérationnel et d'encadrement déployé dans ces zones ... Il est essentiel pour les entreprises de veiller à ce que leurs propres normes de fonctionnement soient largement cohérentes, quel que soit l'état de la gouvernance ... dans les régions où elles exercent leurs activités¹⁵ ».

Une plus grande diligence raisonnable et une gestion plus attentive. Les participants ont considéré que, si les mêmes normes de conduite des entreprises s'appliquent dans tous les pays du monde, dans les régions à déficit de gouvernance le respect de ces normes exige une plus grande diligence raisonnable et une gestion plus attentive. Selon le responsable d'une société minière, un « degré accru de prudence » attentive au contexte est nécessaire. La contribution de l'Association internationale des producteurs de pétrole et de gaz (AIPPG) note que ...« les entreprises faisant preuve d'une diligence raisonnable seront mieux positionnées pour identifier les régions à risque et diminuer la probabilité de dommages en termes de renommée » et attire l'attention sur ses *Guidelines on Reputational Due Diligence*. Ainsi, à un niveau donné, les participants à la consultation semblent avoir répondu à la question centrale qui leur était posée, à savoir : « Les entreprises ont-elles des responsabilités et des rôles différents lorsqu'elles opèrent dans les régions à déficit de gouvernance et lorsqu'elles opèrent dans d'autres environnements plus sains pour les investisseurs » En gros, leur réponse semble être la suivante : « Les responsabilités des entreprises sont pour l'essentiel les mêmes dans les régions à déficit de gouvernance et dans d'autres environnements. Ce qui diffère c'est le degré de diligence raisonnable et d'attention qu'elles doivent apporter à leur gestion pour faire en sorte que ces normes soient respectées. Celui-ci doit être beaucoup plus grand dans les régions à déficit de gouvernance ».

Témoigner. De manière générale, les participants à la consultation ont soutenu le point de vue selon lequel il incombe aux entreprises de « signaler les écarts de conduite aux autorités compétentes¹⁶ » et fourni des indications selon lesquelles les entreprises le font déjà¹⁷. Lors des consultations de décembre, un dirigeant d'entreprise a fait observer que, d'après l'expérience de sa propre entreprise, lorsque les sociétés dénoncent ces écarts, bien souvent elles sont ignorées par les gouvernements du pays d'origine et

¹⁴ Page 3 de la contribution de International Alert. Question 10.

¹⁵ Page 2 de la contribution du cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan.

¹⁶ Contribution de la De Beers, page 3. La société De Beers a souligné que les activités illicites doivent être signalées.

¹⁷ Contribution d'une petite société minière. Contribution du Groupe Forrest, page 10.

du pays d'accueil et par les organisations internationales. Les participants ont également souligné les risques évidents de toute dénonciation, à savoir la perte de marchés, le fait de se « retrouver sur la paille » et l'expropriation. Certains ont déclaré douter que les entreprises puissent jouer un rôle important à cet égard étant donné la gravité des menaces qui pèsent sur elles. Une ONG a suggéré qu'il serait nécessaire de mettre en place un « programme de protection des témoins » et que, « si les entreprises ont le sentiment qu'elles ne peuvent pas rendre compte d'écarts de conduite sérieux à un organisme international et/ou à une institution du pays d'accueil sans s'exposer à des conséquences négatives », c'est une bonne raison de ne pas investir dans ce pays d'accueil¹⁸. Faisant observer que, dans ces conditions, « une action unilatérale est généralement suicidaire¹⁹ », les participants ont souligné l'intérêt d'une action collective²⁰, par exemple par le biais d'associations professionnelles ou en partenariat avec des organisations internationales²¹, qui faciliterait une dénonciation effective. Le rôle utile joué par certaines ambassades de l'OCDE dans la canalisation de ces informations, a été reconnu²².

Petites et moyennes entreprises (PME). De manière générale, les participants (dont les PME elles-mêmes²³) ont soutenu que « les mêmes normes minimum s'appliquent à toutes les entreprises, grandes et petites. S'il peut être déraisonnable de s'attendre à ce que de petites entreprises non cotées adoptent les mêmes niveaux de reporting que de grandes entreprises cotées, dans les pays à déficit de gouvernance en particulier, toute réduction des exigences en matière d'intégrité et de transparence encouragera les éléments irresponsables²⁴ ». Tout naturellement, les contributions des PME ont eu tendance à souligner les normes élevées auxquelles elles souscrivent déjà²⁵. Un représentant d'une ONG a déclaré que la véritable question n'est pas tant de savoir si les normes internationales s'appliquent aux PME, mais comment elles peuvent être rendues significatives : « Du fait de leur moindre visibilité et, dans le cas de petites entreprises non cotées, de leur imperméabilité à l'obligation de rendre des comptes à leurs actionnaires, ces entreprises sont, à l'évidence, moins incitées à adopter les meilleures pratiques ...²⁶ ». Une PME a fait remarquer que certaines PME cotées sont soumises à des contraintes juridiques

¹⁸ Rights and Accountability in Development, page 3.

¹⁹ Contribution de Soji Apampa (SAP Nigeria), page 2.

²⁰ Ce thème, à savoir le fait qu'une entreprise dispose d'informations qui pourraient être utiles aux praticiens de la lutte contre la corruption mais qu'il lui est souvent difficile d'utiliser, a été également soulevé par les participants lors de la Table ronde de juin 2003 sur la responsabilité des entreprises (voir le résumé des discussions publié dans le *Rapport annuel 2003 sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*). Un suivi de cette Table ronde est actuellement entrepris par le Groupe d'étude conjoint sur les sollicitations de pots-de-vin.

²¹ De Beers a déclaré que les gouvernements et les organisations internationales ont un avantage relatif lorsqu'ils révèlent des problèmes de gestion dans le secteur public.

²² Contribution d'une petite société minière.

²³ Au moins cinq PME ont participé aux consultations.

²⁴ Contribution de la société De Beers, page 5.

²⁵ Voir, par exemple, les contributions écrites du Groupe Forrest et de la petite société minière.

²⁶ Contribution de la FAFO, page 5. La contribution de Soji Apampa (page 3) soulève le même problème et note le rôle de la réglementation et des exigences des autorités boursières dans « l'uniformisation des règles du jeu ».

grandissantes (loi Sarbanes-Oxley, par exemple) leur imposant de publier des informations plus complètes et qu'il leur en coûte très cher de se conformer à ces exigences.²⁷

Connaître vos partenaires commerciaux et vos clients. De nombreux participants ont souligné l'importance pour les sociétés de connaître leurs partenaires commerciaux et leurs clients. Selon l'ancien Président du Groupe Wolfsberg (prenant la parole lors de la consultation de décembre 2004), connaître leurs clients est pour les banques une responsabilité essentielle. Il a prôné l'utilisation des *Principes de Wolfsberg* comme base d'élaboration des procédures bancaires en la matière. Les *Guidelines on Reputational Due Diligence* de l'AIPPG aident les entreprises à concevoir des procédures de diligence raisonnable et à « établir un cadre de travail pour les programmes maison ». Ces principes directeurs proposent, en particulier, l'utilisation de drapeaux rouges pour signaler aux entreprises un danger possible et les inciter à faire des recherches sur cet élément et à le prendre en compte lorsqu'elles décideront de travailler avec une autre entreprise ou un particulier²⁸. Les indications fournies par les consultations sont donc que les entreprises, par le biais essentiellement des associations professionnelles, vont de l'avant dans ce domaine.

Pratiques de gestion et de reporting : maximisation de la valeur et intégrité

Les entreprises devraient...

6. *Appuyer et faire observer des principes de bon gouvernement d'entreprise et mettre au point et appliquer de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise.*
7. *Elaborer et appliquer des pratiques d'autodiscipline et des systèmes de gestion efficaces qui favorisent une relation de confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités.*

Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Chapitre 2. Principes généraux.

Dans les régions à déficit de gouvernance les entreprises doivent prendre de nombreuses décisions dans des domaines qu'elles ne maîtrisent que partiellement. En revanche, elles maîtrisent presque totalement leur choix des modalités du gouvernement d'entreprise. Les pratiques de gestion et de reporting d'une entreprise sont probablement le meilleur indicateur de l'importance qu'elle attache au fait de relever les différents défis éthiques et commerciaux auxquels elle est confrontée. L'une des questions examinées par les participants aux consultations a été de savoir si les entreprises qui opèrent dans des régions à déficit de gouvernance doivent utiliser les outils fondamentaux des entreprises tels que conseils d'administration, systèmes de gestion interne, audits externes et publication d'informations, pour gérer les risques sérieux (droits de l'homme, corruption, etc.) auxquels elles sont exposées dans ces environnements difficiles.

²⁷ Contribution d'une petite société minière canadienne, pages 4 et 5.

²⁸ Selon la présentation de l'AIPPG, il s'agit notamment « d'agents publics détenant pour leur propre compte des actions ou autres parts d'intérêts dans l'entreprise, d'un fonctionnaire, d'un cadre supérieur ou d'un salarié clé de l'entreprise détenant un intérêt dans une autre entreprise qui pourrait être considérée comme concurrente ; des incertitudes inhérentes à l'activité ou aux références financières ; d'instructions de paiement exigées par l'entreprise et incluant des paiements fractionnés, des paiements effectués à un tiers apparemment non lié ou sur un compte bancaire ouvert dans un paradis fiscal et de la demande par une entreprise que l'identité des administrateurs, des propriétaires ou des employés ne soit pas révélée ».

De manière générale, les participants ont répondu à cette question par l'affirmative. A titre d'exemple, une petite société minière déclare « qu'une plus grande autonomie au sein du Conseil ..., une plus grande rigueur, responsabilité et indépendance des comités d'audit, ... des responsabilités accrues pour les auditeurs externes ... nous aideront à mieux gérer notre rôle dans des environnements difficiles²⁹ ». Les participants aux consultations ont souligné la nécessité d'une plus grande diligence raisonnable et d'une gestion plus attentive pour aider les salariés et les partenaires commerciaux « sur le terrain » dans les pays à déficit de gouvernance³⁰ -- la justesse en la matière est « un aspect dans lequel la flexibilité n'est pas de mise³¹ ». Une ONG fait remarquer que le comportement des entreprises dans ces domaines est déterminant pour la manière dont elles seront perçues par les sociétés environnantes ; elle déclare que l'on attend seulement des entreprises qu'elles agissent dans leur « sphère d'influence ». Les entreprises seront jugées sur la manière dont elles négocient les marchés, la transparence de leurs transactions, leurs relations avec les collectivités locales non pas seulement dans leur offre de services mais sur le fait qu'elles fourniront ou non des informations pertinentes sur leurs activités, la composition de leur Conseil d'administration, les propriétaires effectifs in fine, l'ampleur et la durée de leur investissement³².

Travailler avec les entreprises d'Etat

Les entreprises devraient tenir pleinement compte des politiques établies des pays dans lesquels elles exercent leurs activités ... A cet égard, les entreprises devraient:

1. *Contribuer aux progrès économiques, sociaux et environnementaux en vue de réaliser un développement durable ...*
3. *Encourager la création de capacités locales en coopérant étroitement avec la communauté locale, y compris les milieux d'affaires locaux*
6. *Appuyer et faire observer des principes de bon gouvernement d'entreprise et mettre au point et appliquer de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise.*

Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Chapitre 2. Principes généraux.

La conférence d'Addis Abeba a fourni l'occasion d'examiner les expériences des pays en matière d'entreprises d'Etat (les pays examinés ont été la RDC, l'Ethiopie, la Namibie, le Nigéria, le Sénégal, l'Afrique du Sud et la Tanzanie). Lors de cette conférence, le secteur des entreprises d'Etat a été également en première ligne des discussions plus générales sur la gouvernance publique et privée et la responsabilité des entreprises. Le secteur a été décrit par les participants à la conférence comme un « obstacle au développement » et une « charge pour l'économie africaine ». Ainsi, la conférence d'Addis Abeba a souligné l'importance que les acteurs africains attachent au secteur des entreprises d'Etat, à la

²⁹ Voir la contribution d'une petite société minière, page 4. Cette déclaration est faite à propos des changements en matière de gouvernance imposés par des « initiatives de type Sarbanes-Oxley ».

³⁰ Voir les contributions de De Beers, de l'AIPPG et du cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan (page 2).

³¹ Contribution de Asif Saeed, Government College University, Lahore, Pakistan, page 4, question 7.

³² Contribution of Rights and Accountability in Development. Page 2. Voir également les contributions de Asif Saeed, De Beers, la petite société minière, le cabinet de conseils en droit de l'entreprise Edward Nathan, International Alert.

fois en tant que cible pour la promotion de la responsabilité des entreprises et que problème d'intégrité pour les entreprises privées travaillant avec ce secteur.

Bien que la discussion des expériences africaines en la matière ait mis en évidence des disparités entre les pays (par exemple quant au degré de privatisation réalisé à ce jour), le tableau global brossé à Addis Abeba a montré de sérieux problèmes présentant des similitudes frappantes (notamment d'inefficience et de corruption, en particulier de corruption politique). Les problèmes de gouvernance des entreprises d'Etat mentionnés par les participants à la conférence ont été les suivants :

- *Aucune séparation entre le rôle réglementaire de l'Etat et son rôle de propriétaire.* Les entreprises d'Etat entretiennent des relations généralement étroites avec les ministères et les acteurs politiques au plus haut niveau. Cela donne lieu à des conflits d'intérêts dans la formulation d'un certain nombre de politiques, notamment en matière de réglementation, de concurrence et de marchés publics. En Afrique, de nombreuses entreprises d'Etat jouissent d'un pouvoir de monopole dans leur secteur.
- *Des Conseils d'administration inefficaces.* Bien souvent, les Conseils d'administration n'ont pas de droits de fait pour exercer leur responsabilité qui est de fixer l'orientation stratégique de l'entreprise et de veiller à ce que les dirigeants agissent au mieux des intérêts des actionnaires (par exemple, le contrôle réel peut être entre les mains non pas du Conseil mais des partis politiques ou des hauts fonctionnaires). Les nominations au Conseil se font sur la base de l'appartenance politique et pas de la compétence dans le domaine de l'entreprise. Les nominations au Conseil d'Administration des entreprises d'Etat peuvent ouvrir la voie au favoritisme et les Conseils sont souvent aux prises avec des conflits d'intérêts.
- *Des systèmes de gestion et autres contrôles internes laxistes.* Les systèmes de contrôle interne des entreprises d'Etat sont souvent défectueux voire inexistantes. Il est fréquent que les entreprises d'Etat ne « soient pas du ressort du vérificateur général (Auditor General) »³³ et parfois elles recrutent leurs propres auditeurs qui ne se conforment pas aux normes d'audit internationales et sont l'objet de conflits d'intérêts.
- *Des normes peu rigoureuses en matière de publication d'informations.* L'un des participants à la conférence a fait remarquer que les entreprises d'Etat doivent se conformer à des normes de transparence plus strictes que les entreprises privées parce qu'elles sont dépositaires de la confiance du public. En réalité, la norme moyenne en matière de publication d'informations observée par les entreprises d'Etat dans la plupart des pays étudiés est faible.

Ainsi, globalement, la conférence d'Addis Abeba a confirmé la pertinence de l'accent mis par le rapport général sur la manière dont les entreprises des pays de l'OCDE structurent leurs transactions commerciales avec les entreprises d'Etat. Les consultations n'ont pas révélé une opinion générale selon laquelle les entreprises devraient éviter toutes relations commerciales avec les entreprises d'Etat à déficit de gouvernance ; la teneur du débat a plutôt consisté à dire que les entreprises doivent surveiller avec attention la structure des transactions individuelles, se montrer particulièrement diligentes dans le suivi de leurs relations avec les entreprises d'Etat posant problème et promouvoir de meilleurs dispositifs de gouvernance des entreprises d'Etat. Les consultations ont clairement montré que les entreprises elles-mêmes reconnaissent que la manière dont elles gèrent leurs relations avec les entreprises d'Etat à déficit

³³ Participant à la session parallèle sur les entreprises d'Etat de la conférence d'Addis Abeba.

de gouvernance est un sujet important et qu'elles sont disposées à essayer de promouvoir une meilleure gouvernance avec ces partenaires commerciaux (comme les y incite la recommandation II.6 des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales). Mais en même temps, les entreprises ont voulu éviter de donner l'impression qu'elles peuvent assumer une responsabilité totale. Tout en exprimant une volonté de s'engager sur ce sujet, la contribution d'une entreprise souligne que la « c'est aux gouvernements et non pas aux industriels qu'incombe la responsabilité de bonnes pratiques de gouvernance³⁴ ».

Les consultations ont indiqué, en particulier, que les entreprises des pays de l'OCDE siégeant au conseil d'administration d'entreprises d'Etat partiellement privatisées ont un rôle à jouer dans la protection des droits des « autres actionnaires », notamment des droits des citoyens des pays d'accueil qui sont (ou devraient être) les propriétaires ultimes de leurs entreprises d'Etat³⁵. Dans sa contribution, la FAFO déclare que les grandes entreprises multinationales siégeant au conseil d'administration d'entreprises d'Etat « ont un droit légitime en tant qu'actionnaire de demander des comptes à ces entreprises et qu'elles ont les moyens d'agir pour faire changer les choses, ce que n'ont pas les citoyens des régions à déficit de gouvernance³⁶ ».

Traiter avec les autorités des régimes fiscaux à déficit de gouvernance

Il est important que les entreprises contribuent aux finances publiques des pays d'accueil en acquittant ponctuellement les impôts dont elles sont redevables. En particulier, les entreprises devraient se conformer aux lois et règlements fiscaux de tous les pays où elles opèrent et déployer tous leurs efforts pour agir en conformité avec la lettre et l'esprit de ces lois et règlements. Il s'agit notamment de communiquer aux autorités compétentes les informations nécessaires à la détermination correcte des impôts dont sont passibles leurs activités et de se conformer dans leurs pratiques de prix de transfert au principe de pleine concurrence.

Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Chapitre 10. Fiscalité.

La politique fiscale détermine qui obtient quoi sur les dépenses de l'Etat et qui doit le payer. De nombreuses sociétés ont élaboré des systèmes complexes pour répondre aux besoins de la collectivité et mettre en oeuvre leur modèle de justice sociale. Dans bon nombre de pays, ces politiques ont créé leurs propres opportunités de recherche de rentes de situation et ont contribué à l'apparition de déséquilibres fiscaux mais l'on s'accorde également à reconnaître qu'elles ont contribué à la création de sociétés prospères, justes et pacifiques. Les programmes de dépenses et les régimes d'imposition doivent faire l'objet d'une surveillance politique effective pour veiller à ce que l'argent soit bien dépensé et empêcher les abus. Comme l'indique l'IDSA (Institut pour la démocratie en Afrique du sud) dans sa contribution: « Dans une démocratie, les citoyens ont le droit de savoir à quoi est dépensé l'argent public et quelles décisions leurs représentants élus prennent en leur nom. Ce n'est que s'ils ont cette connaissance que des agents publics élus peuvent être tenus pour responsables de la programmation de leur budget, de ses affectations et de sa mise en oeuvre ».

³⁴ Contribution de De Beers, page 5.

³⁵ Voir, par exemple les réponses à la question 10 de Asif Saeed, De Beers, Edward Nathan, la FAFO, International Alert et de la petite société minière.

³⁶ Contribution de la FAFO, page 7.

Les Principes directeurs de l'OCDE font partie des quelques instruments majeurs qui reconnaissent l'importance des responsabilités des entreprises en tant que contribuables. Le chapitre 10 des Principes traite de ce problème. Les participants aux consultations ont généralement admis l'importance de ces responsabilités mais leurs points de vue sont mitigés concernant la volonté et la capacité des entreprises des pays de l'OCDE de jouer un rôle majeur dans le soutien des réformes fiscales. De manière générale, l'importance des partenariats a été soulignée : « [les entreprises] ne doivent pas proposer des réformes de manière unilatérale mais elles doivent être disposées à participer à une coalition d'intérêts en quête de réformes³⁷ ». Comme le déclare un dirigeant d'entreprise, les entreprises peuvent « faire tout ce qui est en leur pouvoir pour encourager la transparence [fiscale]. L'entreprise peut contribuer à la création d'un environnement positif et influencer les réformes ; c'est dans son intérêt de le faire mais dans le pays d'accueil elle n'est qu'un hôte et ne peut dicter sa loi. Là encore, l'EITI fait oeuvre de pionnier en la matière³⁸ ». De façon générale, le rôle efficace et utile joué dans ce domaine par l'EITI a été reconnu par un grand nombre de participants dans tous les processus de consultation. Le Comité de l'investissement de l'OCDE s'est associé par deux fois à l'EITI³⁹ et considère que le projet actuel renforce et complète cette initiative.

L'IDSA déclare que les entreprises, en partenariat avec la société civile et les organisations internationales, peuvent contribuer de façon significative à l'amélioration des systèmes budgétaires. Les entreprises sont souvent d'importantes sources de revenus pour les régimes fiscaux à déficit de gouvernance et peuvent être un moteur puissant pour la promotion des réformes budgétaires. La contribution de l'IDSA propose aux acteurs non-gouvernementaux (dont les entreprises) un certain nombre de façons de contribuer à l'amélioration des systèmes budgétaires. Ils peuvent notamment aider à bâtir une culture de la responsabilité et prôner un accès plus large du public à la prise de décisions budgétaires.

Corruption d'agents publics

Le chapitre VI des Principes directeurs de l'OCDE – Lutte contre la corruption - est la principale communication directe de l'Organisation aux entreprises sur le thème de la lutte contre la corruption dans le but d'obtenir ou de conserver un marché ou tout autre avantage indû⁴⁰. En tant que tel, il constitue un complément essentiel de la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la recommandation révisée. Un membre d'une ONG ayant participé aux consultations note la pertinence particulière de ce chapitre pour les acteurs qui investissent dans les régions à déficit de gouvernance et « le fait que les [pays membres] de l'OCDE ont également une législation en la matière particulièrement pertinente. Le lien entre la corruption et le sous-développement est bien établi, de même que le cycle de la corruption, de l'extorsion et du conflit violent. Le versement de pots-de-vin implique directement les entreprises dans cette dynamique ...⁴¹ ».

³⁷ Contribution de Soji Apampa, SAP Nigeria, page 5. Réponse à la question 11.

³⁸ Contribution de De Beers, page 6.

³⁹ Le Président du Comité de l'investissement a fait une déclaration formelle lors de la réunion de l'EITI du 17 juin 2003 ; il a également fait un exposé à la réunion du 17 mars 2005 (DAF/INV/RD(2005)6).

⁴⁰ Le chapitre 6 a été rajouté au Principes directeurs lors de l'examen de juin 2000. Le texte du chapitre et son commentaire ont été élaborés conjointement par le groupe de travail sur la corruption et le Comité de l'investissement.

⁴¹ Contribution de International Alert, page 7.

Les participants ont souligné la nécessité d'une politique de la « tolérance zéro » et de « l'impulsion venant du sommet ». Les représentants du monde de l'entreprise travaillant dans des filiales africaines de multinationales basées dans des pays de l'OCDE ont décrit des cas où ils ont payé très cher le refus d'accéder à des demandes de pots-de-vin. (Ainsi, un cadre nigérian a abandonné pour \$250 000 de facteurs de production bloqués dans un port nigérian plutôt que de verser un pot-de-vin pour obtenir que ceux-ci soient débloqués). Ils ont souligné l'importance du concours du siège pour résister aux sollicitations⁴². En ce sens, les consultations confirment une conclusion des examens (Phase II) de la mise en oeuvre par les signataires d'une législation habilitante en vertu de la Convention de l'OCDE. Ces examens ont montré que, si l'on veut que le concours du siège soit efficace, il faut mettre en place une chaîne claire de signalisation de la corruption (parfois via une hotline) mais aussi un système de protection du dénonciateur. Ces mesures doivent être énoncées dans les principes directeurs de l'entreprise et appuyées par des activités régulières de sensibilisation et de formation.

Un représentant d'une ONG et un représentant d'un syndicat ont adressé une mise en garde aux milieux d'affaires internationaux ; des poursuites et des investigations sont en cours et la pratique devient de plus en plus courante parmi les 36 pays signataires de la Convention de l'OCDE⁴³. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la Convention, plusieurs condamnations ont été prononcées, par exemple au Canada, en Corée, au Mexique, en Norvège, en Suède (appel en cours) et aux Etats-Unis. La conférence d'Addis Abeba a montré que, au-delà de la Convention de l'OCDE, le cadre anti-corruption est actuellement mis en place aux niveaux international, régional et national. Les entreprises engagées dans des pratiques de pots-de-vin courent désormais des risques plus grands.

Le chapitre 6 des Principes directeurs de l'OCDE fournit des orientations sur l'utilisation appropriée d'agents. La Convention de l'OCDE impose aux signataires de criminaliser la corruption d'agents étrangers, directement ou indirectement par le biais d'intermédiaires ». La corruption par le biais d'agents est clairement couverte par la Convention⁴⁴. Les bonnes pratiques actuelles donnent à penser que les entreprises devraient tout d'abord s'assurer qu'il est réellement nécessaire de passer par un agent. Si tel est le cas, les entreprises doivent gérer avec soin leurs relations avec cet agent, notamment 1) en faisant preuve de diligence raisonnable dans le choix et la nomination de l'agent ; 2) en veillant à ce que le montant versé à l'agent soit raisonnable et corresponde à un service réel ; et 3) en établissant une relation contractuelle claire dans laquelle l'agent est informé des politiques de l'entreprise et les accepte.

Le rapport du Groupe d'experts sur la RDC a révélé le cas d'une entreprise qui a constaté le versement par l'un de ses agents de pots-de-vin à des fonctionnaires ; dans sa lettre au Groupe d'experts⁴⁵, l'entreprise déclare avoir mis fin à ses relations avec l'agent dès qu'elle a pris conscience du problème. Il a été demandé aux participants si cette mesure était suffisante ou si une entreprise confrontée à ce type de situation devait prendre d'autres mesures pour y remédier. De nombreux participants ont commenté la nécessité de changer la manière dont l'entreprise choisit et gère ses agents. En outre, les participants ont proposé un certain nombre d'autres mesures qui pourraient être prises lorsqu'on découvre qu'un agent est

⁴² Deux cadres d'entreprises ayant fait une intervention lors de la conférence d'Addis Abeba.

⁴³ Transparency International et UNICORN – Global Unions Anti-Corruption Network.

⁴⁴ En outre, selon les termes de la Convention, l'agent est responsable s'il a apporté son concours ou a été complice d'une opération de corruption, qu'il (elle) l'ait fait à dessein ou non.

⁴⁵ Voir réaction numéro 4 (page 13) de l'Addendum au rapport du Groupe d'Experts au Conseil de sécurité des Nations Unies sur l'exploitation illicite des ressources naturelles en République démocratique du Congo (RDC). S/2002/1146/Add.1. Diffusé le 20 juin 2003.

engagé dans un système de pots-de-vin : 1) signaler l'agent aux autorités compétentes⁴⁶ ; 2) réduire les pouvoirs discrétionnaires de l'agent en matière de déblocage de paiements⁴⁷ ; 3) publier un communiqué de presse expliquant la décision de l'entreprise de rompre ses liens avec l'agent en question (mais également prendre des mesures pour protéger l'entreprise contre d'éventuelles représailles)⁴⁸ ; et 4) communiquer avec d'autres parties prenantes.⁴⁹

Responsabilités des gouvernements des pays d'origine et des organisations internationales

Les participants aux consultations ont identifié trois types de responsabilités incombant aux gouvernements des pays d'origine et aux organisations internationales.

- Premièrement, il leur incombe de soutenir l'intégrité dans les régions à déficit de gouvernance via le concours financier qu'ils apportent aux entreprises opérant dans ces zones (par exemple, via l'aide extérieure au développement et les systèmes de crédits à l'exportation et de garantie des investissements). Bien que le message soit nuancé, les participants ont parfois mis en doute la volonté et la capacité des entreprises à s'engager profondément dans la lutte contre la corruption dans ces régions. La nécessité de programmes d'Aide Publique au Développement (APD) plus complexes et plus rigoureux dans la gestion de la corruption sous toutes ses formes a été notée par un grand nombre de participants, en particulier à Addis Abeba. Un participant a prôné en plaisantant la création d'un Processus de Kimberley pour le suivi des fonds de l'APD. L'un des principaux orateurs de la conférence a décrit l'arsenal « d'armes de détournement massif » déployé à l'encontre des économies africaines. Face à cet arsenal, les gouvernements des pays d'origine doivent accroître la sophistication de leurs politiques, de leurs contrôles et de leurs systèmes de reddition de comptes.
- Deuxièmement, de nombreux participants se tournent vers les gouvernements des pays d'origine et les organisations internationales pour leur demander d'apporter orientations et assistance aux entreprises dans leur lutte contre la corruption.
- Troisièmement, les gouvernements des pays d'origine, et en particulier les organisations internationales, sont perçus comme relativement bien placés (par rapport aux entreprises) pour promouvoir les réformes institutionnelles dans les pays d'accueil à déficit de gouvernance et, à ce titre, incités à continuer de jouer ce rôle. Toutefois, l'un des principaux orateurs de la conférence d'Addis Abeba a fait observer que l'ingérence des pays du Nord dans les processus de réforme des pays du Sud a eu parfois des conséquences indésirables non recherchées et qu'en matière de réformes rien ne saurait remplacer un engagement politique véritable du pays d'accueil.

⁴⁶ Contribution du Groupe Forrest, page 10.

⁴⁷ Contribution de Asif Saeed, page 8.

⁴⁸ Soji Apampa, SAP Nigeria, page 5.

⁴⁹ Contribution du cabinet de conseillers d'entreprises Edward Nathan, page 18.

Résumé

Les thèmes et points de vue qui ont émergé de ces consultations peuvent se résumer ainsi :

- *Pas de « deux poids deux mesures ».* Les participants aux consultations sont d'avis que les entreprises doivent avoir les mêmes responsabilités qu'elles exercent leurs activités dans des régions à déficit de gouvernance ou dans des environnements plus sains pour les investisseurs ; elles doivent se conformer aux lois et autres normes internationales largement reconnues (par exemple, en matière de droits de l'homme, de gestion des forces de sécurité, de protection des populations locales, de gouvernement d'entreprise). Si les responsabilités des entreprises sont les mêmes dans tous les pays, ce qui diffère dans les pays d'accueil à déficit de gouvernance c'est : 1) le degré de diligence raisonnable et d'attention qu'elles doivent apporter à leur gestion pour faire en sorte que ces normes soient respectées et 2) les efforts que doivent déployer les entreprises pour faire en sorte de pouvoir être comptables de leurs performances dans ces régions à déficit de gouvernance (où les institutions chargées d'améliorer la transparence comme les associations professionnelles, les cabinets juridiques et comptables, une presse libre et la société civile, ne fonctionnent pas bien).
- *Engagement politique et milieux d'affaires.* Les consultations ont mis en évidence l'extrême importance de l'engagement politique en tant que problème éthique pour les investisseurs dans les régions à déficit de gouvernance ; cultiver leurs relations politiques est une condition nécessaire de leur survie (par exemple pour protéger leurs investissements ou se protéger de la concurrence). La difficulté (et le débat reste ouvert) est de savoir quel type d'engagement politique est acceptable dans ces circonstances? Comment les entreprises et autres acteurs peuvent dire ce qui est un engagement politique constructif et ce qui est un engagement inapproprié? Les consultations ont apporté quelques éléments de réponses intéressants à ces questions (par exemple un engagement constructif est un engagement transparent mené en partenariat avec d'autres acteurs de la société civile). Mais, de manière générale, les pays membres de l'OCDE et les pays non-membres devront poursuivre le dialogue sur cette question importante.
- *Les gouvernements des pays d'origine et les organisations internationales* peuvent aider (et aident effectivement) les pays à déficit de gouvernance à développer des institutions plus saines. L'importance de l'EITI et le rôle positif des ambassades des pays d'origine ont été fréquemment mentionnés au cours des consultations. Mais, plus généralement, les consultations ont souligné la nécessité pour les gouvernements des pays d'origine et les organisations internationales de s'engager davantage à mettre en place des systèmes plus sophistiqués afin de veiller à ce que leurs activités ne contribuent pas, directement ou indirectement, à la corruption. En outre, les participants ont le sentiment que les gouvernements des pays d'origine et les organisations internationales pourraient faire davantage pour aider les entreprises à relever les nombreux défis auxquels elles sont confrontées lorsqu'elles s'efforcent d'exercer leurs activités de manière intègre dans des régions à déficit de gouvernance. Ils pourraient notamment conseiller les entreprises et les aider à canaliser l'information sur les infractions jusqu'aux autorités à même d'utiliser cette information.