

Les principes directeurs de l'OCDE: pour une conduite responsable des entreprises multinationales

Avec les principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, l'OCDE dispose, depuis 35 ans, d'un instrument détaillé, régulièrement complété et élargi, pour encourager la conduite responsable des entreprises. Le 25 mai 2011, la réunion ministérielle de l'OCDE à Paris a adopté la version actualisée des principes directeurs, dont les grandes nouveautés concernent la protection des droits de l'homme, l'application des principes directeurs dans la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'organisation des points de contact nationaux (PCN) et les procédures qui les régissent.



Les activités des entreprises multinationales se déroulent aujourd'hui dans un contexte mondialisé. La mise à jour des principes directeurs de l'OCDE vise donc surtout à prendre en considération la chaîne d'approvisionnement et à renforcer les droits de l'homme. En illustration: fabrique de textiles en Chine.

Photo: Keystone

1 Argentine, Brésil, Égypte, Lettonie, Lituanie, Maroc, Pérou et Roumanie.

Les principes directeurs sont des recommandations adressées par les gouvernements des 34 États membres de l'OCDE et de huit autres États signataires¹ à leurs entreprises actives au niveau international. Ils représentent un cadre détaillé, applicable à l'échelle mondiale, pour la conduite responsable des entreprises (responsabilité sociale des entreprises ou RSE). Les normes qui y figurent ne sont pas juridiquement contraignantes et leur application repose sur une approche volontaire. Les États signataires se sont toutefois engagés à encourager l'application des principes directeurs et à mettre en place un point de

contact national auprès duquel le non-respect desdits principes peut être signalé.

À l'origine des principes directeurs de l'OCDE

Les principes directeurs de l'OCDE de 1976 ont joué un rôle précurseur et sont considérés comme l'instrument interétatique le plus ancien et le plus complet en matière de RSE. Leur naissance et leur développement sont étroitement liés aux événements économiques et politiques qui ont marqué les quatre dernières décennies.

Dans l'après-guerre, la forte croissance économique et la libéralisation de l'économie mondiale ont favorisé l'expansion des entreprises multinationales à travers le monde. L'importance grandissante des groupes internationaux a aussi soulevé des critiques, particulièrement dans les pays en développement, et a donné lieu à des débats controversés au sein de l'ONU sur la réglementation régissant les entreprises transnationales. L'OCDE a également empoigné le sujet afin d'éloigner le spectre du protectionnisme.



Johannes Schneider
Secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Lukas Siegenthaler
Chef du secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Tableau 1

Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

| Chapitres | Principaux éléments |
|---|--|
| 1) Concepts et principes | Champs d'application et objectifs (entre autres mention du caractère juridiquement non contraignant des principes directeurs) |
| 2) Principes généraux | Attentes à l'égard des entreprises (entre autres extension du devoir de diligence à la chaîne d'approvisionnement) |
| 3) Publication d'informations | Rapport sur les activités, la structure, les résultats financiers et la politique de rémunération de l'entreprise |
| 4) Droits de l'homme | Devoir de l'entreprise de respecter les droits de l'homme |
| 5) Emploi et relations professionnelles | Liberté syndicale; abolition du travail des enfants et du travail forcé |
| 6) Environnement | Mise en place d'un système de gestion environnementale; promotion de technologies efficaces |
| 7) Lutte contre la corruption | Pas de paiements à des agents publics ou à des salariés de partenaires commerciaux; développement de mécanismes de contrôle internes |
| 8) Intérêts des consommateurs | Garantie de la sécurité des produits; protection des données |
| 9) Science et technologie | Promotion du transfert de savoir-faire; coopération avec les institutions locales |
| 10) Concurrence | Renonciation à des accords contraires à la concurrence; coopération avec les autorités de la concurrence |
| 11) Fiscalité | Ponctualité dans le versement des impôts; politique des prix de transfert conforme aux règles de l'OCDE |

Source: Schneider, Siegenthaler / La Vie économique

de 1976 évoquant déjà ce thème, une vingtaine d'années avant l'adoption de la convention correspondante de l'OCDE². En 2000, ce sont les mécanismes de mise en œuvre des principes directeurs qui ont été renforcés. Depuis lors, les organisations non gouvernementales (ONG), les syndicats ou les particuliers ont la possibilité de s'adresser aux PCN s'ils estiment qu'une entreprise ne respecte pas les principes directeurs de l'OCDE.

La mise à jour 2010/2011

Depuis la révision complète des principes directeurs de 2000, le contexte qui entoure les investissements internationaux et les entreprises multinationales s'est encore modifié en raison des progrès de la mondialisation. Les États non membres de l'OCDE attirent une part grandissante des investissements internationaux et les entreprises multinationales des pays émergents ont fortement gagné en importance. La crise financière et économique a mis en lumière des faiblesses dans la gestion des entreprises; elle a, en outre, confirmé la nécessité de développer les principes directeurs de l'OCDE pour qu'ils restent un instrument international de premier plan visant à encourager une conduite responsable des entreprises. Cet objectif exigeait de nombreuses adaptations de fond et de forme. Outre la mise à jour des huit chapitres thématiques, le réexamen a notamment donné lieu à deux modifications significatives sur le plan du contenu, à savoir un nouveau chapitre consacré aux droits de l'homme et des dispositions relatives au devoir de diligence des entreprises à l'égard des fournisseurs et des autres entités appartenant à leur chaîne d'approvisionnement.

Le nouveau chapitre sur les droits de l'homme

En insérant un nouveau chapitre consacré aux droits de l'homme, les États signataires visent à montrer par des directives claires aux entreprises comment identifier, prévenir ou réparer les dommages que leurs activités pourraient infliger aux droits de l'homme. L'OCDE a bénéficié de la collaboration de John Ruggie, le représentant spécial de l'ONU pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Le concept développé sous sa direction établit que la responsabilité de veiller activement à la protection des droits de l'homme incombe aux États. Cela ne dispense, toutefois, pas les entreprises de veiller elles-mêmes au respect des droits de l'homme, en particulier dans les États qui n'ont pas de législation en la matière ou qui,

Alors que la tentative d'introduire un code de conduite pour les entreprises échouait à l'ONU, les États industrialisés occidentaux signaient, dès 1976, la *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales* sous l'égide de l'OCDE. Hormis les principes directeurs proprement dits à l'intention des entreprises multinationales, ce document aborde le traitement national des investisseurs étrangers, la collaboration en vue d'éviter les obligations contradictoires pour les entreprises multinationales et la coopération internationale dans les mesures touchant aux investissements. Les États signataires souhaitaient améliorer, par cette déclaration, le climat des investissements et formuler à l'intention des entreprises une norme en matière de conduite responsable des entreprises. Cette dernière innovation renforçait les progrès économiques et sociaux qui accompagnaient l'activité des groupes internationaux.

Les principes directeurs de l'OCDE ont été revus et adaptés à plusieurs reprises depuis 1976 afin de rester en phase avec l'évolution de l'économie mondiale et des normes en matière de RSE. Un chapitre dédié à la protection des consommateurs et un autre concernant celle de l'environnement – contenant des normes visant une croissance économique dans le respect du développement durable – sont venus les étoffer en 1984 et en 1991 respectivement. Les principes directeurs ont également joué un rôle précurseur dans la lutte contre la corruption: la version initiale

Encadré 1

Le respect des droits de l'homme

Les principes directeurs de l'OCDE renferment les recommandations suivantes à l'intention des entreprises:

- Elles devraient prendre, au cours de leurs activités commerciales, les mesures nécessaires afin d'identifier les risques potentiels et d'éviter de porter atteinte aux droits de l'homme, que ce soit directement ou indirectement.
- Même si elles ne sont pas elles-mêmes responsables d'une violation des droits de l'homme, les entreprises devraient s'efforcer de prévenir ou d'atténuer d'éventuelles violations dans le cadre de leurs relations d'affaires. Cela ne signifie, toutefois, pas qu'une entreprise doive endosser la responsabilité d'une violation des droits de l'homme à la place d'une autre.
- Elles devraient élaborer une politique interne approuvée par la direction qui formule leur engagement à respecter les droits de l'homme, qui sera ensuite communiquée de manière transparente et mise en œuvre.
- Si une entreprise détecte malgré tout une violation des droits de l'homme dont elle est la cause ou à laquelle elle a contribué, elle devrait mettre en place des procédures appropriées à des fins de réparation.

lorsque celle-ci existe, ne l'appliquent pas. Enfin, en cas de violation de ces droits, il doit exister une possibilité de réparation pour les victimes.

Les principes directeurs de l'OCDE concrétisent le concept de John Ruggie, qui recommande aux entreprises d'exercer un devoir de diligence spécifique (diligence raisonnable) en matière de respect des droits de l'homme (voir *encadré 1*). Ce devoir, qui peut faire partie de la gestion interne des risques, est tributaire dans la forme de facteurs tels que la taille de l'entreprise, le secteur concerné ou l'État dans lequel celle-ci exerce ses activités.

Application à la chaîne d'approvisionnement

Comme les activités des entreprises multinationales – processus de production compris – se déroulent aujourd'hui dans un contexte largement mondialisé, les principes directeurs de l'OCDE contiennent désormais un devoir général de diligence que les entreprises devraient remplir à l'égard de leur chaîne d'approvisionnement. Cette extension des principes directeurs est un exemple du dialogue mené entre les différentes parties prenantes (représentants de l'économie, des syndicats et des ONG) dans le cadre de la mise à jour. Le fait que les entreprises ne soient pas désignées comme responsables des violations contre les principes directeurs de l'OCDE dans la chaîne d'approvisionnement et que la nouvelle approche formule des recommandations concrètes et réalisables a été déterminant pour obtenir l'adhésion des représentants de l'économie:

1. Les entreprises ont un devoir de diligence fondé sur les risques qui doit leur permettre d'identifier, de prévenir ou d'atténuer des dommages causés par leurs activités dans les domaines couverts par les principes directeurs³. Elles devraient surtout éviter que leurs propres activités entraînent des préjudices ou y contribuent.
2. Les entreprises devraient s'efforcer d'empêcher ou d'atténuer les dommages auxquels elles n'ont pas contribué, mais qui ont un lien direct avec leurs activités (par exemple en cas de violation par un partenaire avec lequel l'entreprise est en relation d'affaires). Cette recommandation couvre tout le spectre des chaînes d'approvisionnement complexes. Mais cela ne signifie pas qu'une entreprise doive endosser la responsabilité d'une violation des droits de l'homme à la place d'une autre.
3. Enfin, les entreprises devraient, dans la mesure du possible, inciter leurs partene-

naires commerciaux à adopter un comportement compatible avec les principes directeurs de l'OCDE.

Le commentaire sur les principes directeurs souligne la portée et détaille les nouvelles dispositions relatives au devoir de diligence. Les entreprises devraient prendre des mesures de prévention ou d'atténuation pour traiter les éventuels préjudices que peuvent engendrer leurs activités, et des mesures de réparation pour ceux qui sont effectivement apparus. Lorsque les principes directeurs sont violés par des partenaires commerciaux, les entreprises devraient si possible contribuer à améliorer le comportement de ces derniers. La recommandation va de la procédure concertée avec d'autres entreprises à la rupture d'une relation d'affaires en passant par la suspension temporaire d'un contrat. Par ailleurs, certains facteurs comme la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, les recommandations spécifiques du chapitre des principes directeurs et la gravité des préjudices potentiels déterminent le genre de diligence nécessaire. Si les facteurs de risque se multiplient, les principes directeurs recommandent d'élaborer, en dialogue avec tous les partenaires, des lignes directrices communes sur une gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement. L'OCDE propose de servir de plateforme à ce type d'initiatives multipartites⁴.

Les points de contact nationaux

Les États signataires se sont engagés à créer un PCN chargé de promouvoir une mise en œuvre efficace des principes directeurs. Celui-ci a, d'une part, pour tâche de mieux faire connaître les principes directeurs auprès des entreprises en menant des activités de promotion. Il est, d'autre part, habilité à recevoir des requêtes par écrit de groupes ou de particuliers qui estiment qu'une entreprise multinationale a violé les principes directeurs. Ils doivent le faire dans le pays où la violation invoquée a été commise. Si celui-ci n'a pas adhéré aux principes directeurs de l'OCDE et ne gère donc pas un PCN, la requête doit être déposée dans le pays où se trouve le siège principal de l'entreprise multinationale. Après réception de la requête, le PCN peut proposer ses bons offices pour aider les parties à résoudre le conflit.

Le point de contact suisse se trouve au Secrétariat d'État à l'économie (Seco), dans le secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales. Chaque requête échoit à un groupe de travail réunissant tous les offices fédéraux concernés, de manière à garantir une appréciation à large échelle

Encadré 2

Expériences des points de contact nationaux avec les requêtes

En 2008, le point de contact suisse a reçu une requête de représentants syndicaux qui critiquaient la gestion locale de la filiale russe d'une entreprise suisse. Ceux-ci reprochaient à la direction de ne pas vouloir mener avec eux des discussions approfondies, incluant des négociations salariales. Le point de contact suisse a réuni des représentants de syndicats russes et internationaux, et des représentants de l'entreprise provenant de Russie ainsi que du siège principal suisse. Les deux parties se sont également exprimées à plusieurs reprises par écrit. Les efforts déployés par le PCN ont permis la reprise du dialogue entre les représentants syndicaux et la direction locale, ainsi que le règlement du conflit.

En 2009, le point de contact suisse a clos une procédure à laquelle étaient également associés les PCN de Grande-Bretagne et d'Australie. Elle concernait une mine colombienne exploitée par une société mixte dépendant d'entreprises ressortant de ces trois pays de l'OCDE. La responsabilité de la procédure a été confiée à l'Australie conformément aux lignes directrices de procédure de l'OCDE. Les auteurs de la requête accusaient la société minière de procéder à des déplacements forcés de population et de ne pas respecter les dispositions des principes directeurs concernant la publication d'informations et la protection de l'environnement. La situation sur place s'est améliorée pendant la procédure menée par le PCN du fait que l'entreprise s'est adjoint les services de conseillers et d'un médiateur externes. Le point de contact australien a donc décidé de clore la procédure et s'est concentré, dans la déclaration finale soutenue par le point de contact suisse, sur des recommandations tournées vers l'avenir adressées aux deux parties, préconisant la poursuite du dialogue entre la population locale et l'entreprise.

2 Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997).

3 Le devoir de diligence ne s'applique pas aux chapitres consacrés à la science et à la technologie, à la concurrence et à la fiscalité.

4 Voir l'encadré 3 concernant l'exemple de l'extraction des minerais dans les zones de conflit.

des questions soulevées. Depuis l'introduction de ce mécanisme en 2000, le point de contact suisse a reçu plus d'une quinzaine de requêtes; pour six d'entre elles, il a exercé ses bons offices, seul ou en collaboration avec le PCN d'un autre État signataire (voir encadré 2).

Le rôle et les tâches des PCN ont été au cœur des discussions qui ont animé la dernière mise à jour des principes directeurs. Dans un débat de fond introductif, les États signataires sont convenus de ne pas changer complètement la fonction du PCN. Comme les principes directeurs ne sont pas des recommandations contraignantes sous l'angle juridique, le rôle essentiel d'un PCN consiste à sensibiliser les entreprises et à montrer, avec l'ensemble des parties concernées par le traitement des requêtes, comment les principes directeurs peuvent être appliqués. Le PCN fonctionne comme un intermédiaire et non comme une instance de nature judiciaire qui procède à des clarifications approfondies pour juger si les principes directeurs ont été violés. Il doit donc contribuer dans le futur à une application systématique des principes directeurs et non pas se prononcer après coup sur d'éventuelles violations commises contre les principes directeurs.

Les États signataires ont, toutefois, reconnu que de fortes disparités existent dans la pratique des PCN en ce qui concerne à la fois la sensibilisation des entreprises et le traitement des requêtes. C'est pour cette raison qu'ils ont élaboré, dans le cadre de la mise à jour, des prescriptions détaillées concernant l'organisation des PCN et les procédures qui les régissent, pour tendre à une mise en œuvre uniforme des principes directeurs. À titre d'exemple, les différentes étapes de la procédure concernant le traitement des requêtes sont décrites avec précision, y compris les délais de traitement. En vue d'améliorer la transparence, une déclaration finale doit être publiée au terme de chaque procédure, même si le PCN sollicité n'est pas entré en matière. Enfin, l'efficacité des PCN doit être améliorée en permanence en intensifiant le partage d'expériences entre les différents points de contact, dans le cadre par exemple de séminaires réguliers ou d'évaluations des points de contact. Là aussi, les États signataires se sont engagés à mettre des ressources suffisantes à la disposition des PCN.

Appréciation et perspectives

Lors de la dernière mise à jour de ses principes directeurs, l'OCDE s'est attachée à organiser le processus de négociation dans la transparence et à associer non seulement les

États signataires, mais aussi ceux qui ont montré leur intérêt, ainsi que tous les groupes concernés (associations économiques, syndicats et ONG). Ses efforts ont permis une meilleure compréhension et un meilleur ancrage des principes directeurs.

Au final, cette dernière mise à jour a donné lieu à une extension significative du contenu des principes directeurs de l'OCDE. Une nouvelle norme internationale a vu le jour, notamment avec le nouveau chapitre consacré aux droits de l'homme, inspiré du travail de John Ruggie. Cela ne suffit pas encore. En tant que destinataires des principes directeurs de l'OCDE, les entreprises veulent avant tout savoir quelles mesures elles doivent prendre pour satisfaire à leur devoir de diligence. Outre les États signataires qui doivent soutenir des initiatives relatives à des secteurs spécifiques, afin de mettre en place le devoir de diligence et diffuser les principes directeurs auprès d'un large public, ce sont surtout les entreprises et leurs associations faitières qui sont sollicitées. Les associations peuvent promouvoir, avec l'aide de leurs membres, l'échange d'expériences et épauler les entreprises ayant des questions spécifiques. L'OCDE a déjà élaboré, en guise de première étape, des lignes directrices pour l'extraction minière contenant des propositions concrètes sur la manière d'exercer ce devoir de diligence en cas d'extraction de métaux précieux dans les zones de conflit (voir encadré 3). La mise à jour des principes directeurs de l'OCDE n'était donc pas un but en soi, mais une étape intermédiaire destinée à préparer la voie à une économie mondialisée respectant le développement durable.

L'application des mêmes règles du jeu à toutes les entreprises internationales constitue un autre défi. L'OCDE et surtout les entreprises multinationales opérant dans un contexte concurrentiel mondialisé ont, avec raison, l'espoir que les principes directeurs deviendront une norme reconnue à l'échelle mondiale. Quelques États – comme la Colombie, le Costa Rica et l'Ukraine – ont déjà fait part de leur intérêt à adhérer aux instruments de l'OCDE en matière d'investissement, dont les principes directeurs. Cela ne doit, toutefois, pas masquer le fait que la coopération avec les grands pays émergents reste le véritable défi des années à venir. Si l'on entend assurer au plan international une égalité de concurrence qui définit des conditions économiques générales identiques pour toutes les entreprises multinationales, on ne pourra faire l'impasse sur la coopération avec des pays du G20 comme la Chine et l'Inde. ■

Encadré 3

Le devoir de diligence de l'OCDE appliqué à l'extraction des minerais dans les zones de conflit

Dans les zones de conflit, les entreprises engagées dans l'extraction et le commerce des minerais doivent prêter une attention soutenue au devoir de diligence appliqué à leur chaîne d'approvisionnement. Plusieurs matières premières indispensables à l'industrie, telles que l'étain, le tantale, le tungstène (servant par exemple à la fabrication d'ordinateurs, de téléphones portables, de phares) ou l'or, sont souvent extraites de mines situées dans des zones de conflit. Or, il existe des risques de voir ces entreprises contribuer, directement ou indirectement, à des conflits armés et à des atteintes aux droits de l'homme.

Au regard de ces risques, l'OCDE recommande de respecter les devoirs de diligence suivants:

- établir des systèmes solides de gestion de l'entreprise (par exemple politique d'achat transparente);
- identifier et évaluer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement;
- concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour répondre aux risques identifiés;
- faire réaliser par des tiers un audit indépendant de l'exercice du devoir de diligence;
- rendre compte de l'exercice du devoir de diligence concernant la chaîne d'approvisionnement, par exemple dans le rapport annuel.

Voir *Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* (2010).