



Régulations des activités des multinationales : le contexte historique et international

L'Initiative pour des multinationales responsables ne tombe pas du ciel. Elle s'inscrit dans une longue histoire marquée par les impacts négatifs des activités de multinationales et les tentatives politiques de les réguler. Ces dernières années, les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme ont suscité une dynamique importante sur le plan tant international que national.

ONU : échec des tentatives de régulation

Le débat sur la régulation des sociétés multinationales remonte aux années 1970. Il se déroulait alors au niveau de l'ONU, mais dans un contexte très différent d'aujourd'hui. Les pays en voie de développement exigeaient un « nouvel ordre économique international » plus équitable et plus favorable au développement. La puissance grandissante des groupes transnationaux mettait les pays du Sud en danger et, selon ces derniers, devait donc être limitée. En 1974, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté une « Charte sur les droits et devoirs économiques des Etats ». Elle autorisait les gouvernements à imposer des restrictions et des contrôles aux investissements directs. Une année auparavant, l'ONU avait créé une commission sur les multinationales (Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales, UNCTC). Dès 1977, cette instance a coordonné les négociations sur un projet de code de conduite pour les multinationales.

Dès l'entrée en fonction de Ronald Reagan en 1981, la situation politique a cependant changé complètement. Les Etats-Unis ont misé sur la confrontation au détriment du dialogue Nord-Sud. Ils ont coupé les vivres aux organisations de l'ONU particulièrement récalcitrantes. Du coup, les négociations sur un code de conduite pour les sociétés transnationales se sont ensablées et en 1993, les Etats-Unis ont même réussi à imposer la dissolution de l'UNCTC.

Pouvoir croissant, critiques et réactions timides

Dans les années 1990, nombre d'accords, comme ceux sur la promotion du libre-échange et la protection des investissements, ont contribué à étendre fortement la marge de manœuvre des sociétés transnationales. Celles-ci ont obtenu toujours plus de droits, alors que les discussions sur leurs devoirs étaient bloquées. C'est notamment patent dans les traités commerciaux, où les droits des multinationales ont été systématiquement renforcés par rapport aux gouvernements. Cet accroissement graduel du pouvoir des multinationales s'est accompagné de campagnes toujours plus nombreuses contre les entreprises de marque, en particulier contre leurs atteintes à l'environnement ainsi qu'aux droits humains et du travail. En 1995, le régime militaire du Nigeria a exécuté le militant et écrivain Ken Saro-Wiwa, parce qu'il luttait contre les opérations polluantes de Shell. Cette mise à mort a suscité un tollé mondial. Des campagnes contre Nike et le fabricant de vêtements Gap ont été lancées aux Etats-Unis afin d'attirer l'attention sur les conditions de travail chez les fournisseurs asiatiques.

Ces critiques constituaient une réaction à l'éclatement du cadre étatique provoqué par les sociétés transnationales. Celles-ci échappaient aux régulations qui avaient été élaborées sur le plan national pour concilier les objectifs économiques, sociaux et écologiques. Au plan international, il a manqué jusqu'ici une protection efficace des travailleurs, de l'environnement et des consommateurs. On chercherait en vain des règles contraignantes contre les cartels permettant de réduire le pouvoir des multinationales.

Les entreprises ont réagi par une fuite en avant face aux critiques relatives aux conséquences sociales, écologiques et politiques de leur pouvoir grandissant ainsi



qu'aux demandes toujours plus pressantes de régulations légales : elles ont créé la notion de « responsabilité sociale de l'entreprise » (RSE). Pour les entreprises sur la sellette, cela constituait une manière proactive et volontaire de sauver leur image auprès de leurs clients et d'empêcher que les gouvernements ou les organisations internationales ne finissent par réduire leur liberté d'action.

Nouveau départ : les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 l'énonçait déjà : « Tous les individus et tous les organes de la société » – donc aussi les entreprises – ont le devoir de respecter les droits humains. Dans cette perspective, un groupe de travail de la Sous-commission de l'ONU sur la promotion et la protection des droits de l'homme a élaboré au début des années 2000 des normes qu'il souhaitait rendre juridiquement contraignantes. Ce projet a cependant été rejeté en 2004 par l'ancienne Commission des droits de l'homme, sous la pression des lobbies économiques et des gouvernements des principaux pays industrialisés. Dans cette situation en apparence sans issue, le secrétaire général de l'ONU Kofi Annan a nommé en 2005 le professeur américain John Ruggie représentant spécial chargé de la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises. Les Principes directeurs¹ élaborés sous sa direction et adoptés en 2011 à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme reposent sur trois piliers :

1. **Le devoir des Etats de protéger** les droits humains et de s'assurer que les entreprises ne les violent pas.
2. **La responsabilité des entreprises** de respecter les droits humains. Afin d'identifier les risques et d'empêcher des violations, elles doivent mettre en œuvre des procédures de diligence raisonnable.
3. **L'accès à des voies de recours efficaces** pour les victimes de violations de droits humains par des entreprises. Ce devoir concerne les entreprises et les Etats.

La fin du début : la mise en œuvre des Principes directeurs

John Ruggie a considéré les Principes directeurs non pas comme la fin d'un processus, mais comme « la fin du début ». Leur mise en œuvre a suscité une importante dynamique internationale. D'un côté, tous les Etats sont tenus d'élaborer des plans d'action nationaux. Ce processus a déjà démarré dans quelque 25 pays. D'autre part, des organisations internationales comme l'OCDE² ou la Société financière internationale – structure de la Banque mondiale – ont commencé à intégrer ces principes dans leurs propres directives. De plus, il existe dans nombre de pays des efforts visant à rendre contraignants des aspects partiels des Principes directeurs de l'ONU. Ces efforts sont centrés sur l'instrument de la diligence raisonnable : une entreprise doit évaluer si elle porte atteinte aux droits humains et si de tels risques existent. Le cas échéant, elle doit prendre des mesures efficaces. Enfin, elle doit rendre compte de ses évaluations et des mesures adoptées.

Plusieurs pays ont déjà ancré un tel devoir de diligence dans des lois spécifiques relatives à certains secteurs d'activités, produits et/ou zones géographiques. Il convient de mentionner en particulier :

- La législation américaine sur les minerais du conflit (Dodd-Frank Act, section 1502). Elle inclut une obligation de diligence ainsi qu'un devoir de *reporting*.
- Le Règlement de l'Union européenne sur le commerce de bois. Il prévoit – à l'instar de la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger³ – un devoir de diligence, mais sans *reporting* public.
- Le California Transparency in Supply Chains Act (prévention de l'esclavage et de la traite d'êtres humains dans la chaîne d'approvisionnement) ainsi que les Burma Responsible Investment Reporting Requirements des Etats-Unis. Ils définissent un devoir de *reporting*, mais sans obligation explicite de procédures de diligence.



- Adoptée en 2014, la Directive de l'Union européenne sur la publication d'informations non financières. Elle oblige les entreprises cotées en bourse ayant plus de 500 employés à informer sur leurs politiques et procédures de diligence en matière de droits humains et de l'environnement ainsi que sur les résultats de leurs démarches. Elle ne prévoit pas en revanche de devoir explicite de diligence et – selon le principe « se conformer ou expliquer »⁴ – le devoir d'informer est lacunaire.
- Le droit anglais des sociétés (UK Companies Act) oblige les organes dirigeants des entreprises à prendre en compte l'environnement et les communautés dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 172). Dès l'automne 2013, les entreprises devront publier un rapport mentionnant explicitement les droits humains. La loi ne contient cependant pas d'obligation de diligence claire.
- La France est sur le point d'introduire un devoir complet de diligence pour les grandes entreprises. Cette obligation comprend les droits humains et l'environnement. Fin mars 2015, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi en ce sens soutenue par le gouvernement et une majorité des députés.

Cette dynamique internationale ne va pas fléchir : un nombre croissant de pays auront bientôt concrétisé de façon convaincante l'« assortiment judicieux » (*smart mix*) de mesures volontaires et contraignantes recommandé par l'ONU. Si la Suisse n'agit pas, elle risque une fois de plus d'attirer des sociétés en quête d'espaces non régulés pour poursuivre leurs activités douteuses. Siège de nombreuses multinationales et institutions de l'ONU, la Suisse a la responsabilité et la possibilité de montrer l'exemple.

En 2014, le Conseil fédéral lui-même reconnaissait « une tendance à plus de transparence et à un renforcement de la responsabilité directe des entreprises en ce qui concerne l'impact de leurs activités sur les droits de l'homme et l'environnement ». Il arrivait à cette conclusion : « La densité des entreprises multinationales ayant leur siège en Suisse est particulièrement élevée. On peut dès lors se demander si la Suisse ne devrait pas assumer un rôle de précurseur en matière de mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. »⁵

1 Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, 2011.

2 Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 2011.

3 Cette loi rend obligatoire l'adhésion au Code de conduite international des entreprises de sécurité privées, qui comprend un devoir de diligence dans son article 7.

4 Directive de l'UE sur la publication d'informations non financières, art. 19a, par. 1 : « Lorsque l'entreprise n'applique pas de politique en ce qui concerne l'une ou plusieurs de ces questions, la déclaration non financière comprend une explication claire et motivée des raisons le justifiant. » Cela signifie qu'une entreprise n'est pas obligée de publier une politique interne en matière de droits humains, mais qu'elle peut justifier pourquoi elle n'en a pas. Il n'y a en revanche pas d'exception concernant la publication d'autres informations comme les risques les plus importants pour les droits humains et l'environnement ainsi que les mesures adoptées.

5 Rapport de droit comparé « Mécanismes de diligence en matière de droits de l'homme et d'environnement en rapport avec les activités d'entreprises suisses », mai 2014.