

Amnesty International

Déclaration publique

AILRC-FR

23 mai 2011

Index AI : IOR 30/001/2011

La mise à jour 2010-2011 des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales est parvenue à son terme : l'OCDE doit maintenant passer à la mise en œuvre effective

La mise à jour 2010-2011 des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (les Principes directeurs) est parvenue à son terme. Le texte révisé doit être adopté lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel des 25 et 26 mai 2011. Amnesty International a fourni une contribution soutenue au processus de révision, dans l'espoir que l'on établisse des normes solides et complètes pour la responsabilité des entreprises en matière de droits humains. L'organisation se réjouit des résultats importants obtenus lors du processus, mais souhaite également exprimer sa déception quant à certaines occasions manquées et aux lacunes et faiblesses qui en résultent dans le texte révisé.

Les Principes directeurs issus du processus de révision incluent un chapitre spécifique sur les droits humains, qui établit des normes sur la conduite minimale attendue des entreprises dans ce domaine. Celui-ci rejoint dans les grandes lignes les Principes directeurs du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés¹ et constitue une base minimale devant régir le comportement des entreprises, un socle sur lequel il faut élaborer des lignes directrices beaucoup plus fortes et complètes. Dans ce contexte, les Principes directeurs révisés représentent une avancée importante. Le nouveau texte établit clairement et sans ambiguïté que les entreprises doivent respecter les droits humains quel que soit le pays où elles développent leurs activités. Il indique explicitement que les entreprises doivent s'abstenir de provoquer des violations des droits humains ou de contribuer à de telles violations, et qu'elles doivent à cette fin mettre en place et appliquer des procédures de diligence raisonnable en matière de droits humains. Aspect important, il apparaît clairement dans le texte que la diligence raisonnable dans le domaine des droits humains est une procédure différente des systèmes habituels de gestion des risques pour les entreprises. Elle a pour objectif d'identifier les incidences négatives potentielles de l'entreprise sur les droits des personnes et des groupes de personnes, et pas seulement sur leurs profits, de prévenir ces incidences ou d'en atténuer leurs effets. La Charte internationale des droits de l'homme et les instruments des Nations unies relatifs aux droits des peuples autochtones, des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des travailleurs migrants et de leur famille constituent le cadre normatif de référence pour les entreprises, indique le texte. Celui-ci comporte d'autres améliorations importantes. Il clarifie notamment la portée et le champ d'application des Principes directeurs. Ceux-ci s'étendent désormais sans ambiguïté à toutes les activités mondiales d'une entreprise et à toutes ses relations commerciales. Le texte révisé établit par ailleurs l'obligation d'exercer une diligence raisonnable afin de prévenir les incidences négatives dans la quasi-totalité des domaines couverts par les Principes directeurs.

Amnesty International salue ces avancées importantes, mais souhaite également souligner les difficultés qui demeurent. Certes le texte révisé indique clairement que les entreprises doivent évaluer les incidences négatives qu'elles ont ou qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les droits humains, mais il ne fournit pas d'élément quant aux caractéristiques essentielles de ce que

¹ Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations unies, A/HRC/17/31, 21 mars 2011.

serait un bon processus d'évaluation de l'impact. Les Principes directeurs n'incluent pas de normes adéquates sur l'information et la consultation des collectivités concernées ou potentiellement concernées, et ne mentionnent pas en particulier de critères spécifiques pour la consultation des communautés autochtones et le recueil préalable de leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. La nouvelle disposition concernant la participation des parties prenantes constitue un progrès, mais des directives supplémentaires étaient nécessaires pour garantir que le dialogue engagé par les entreprises avec les communautés se déroule d'une manière et dans un état d'esprit propres à lui donner tout son sens.

Outre les aspects de fond concernant le chapitre sur les droits humains, le texte révisé pêche principalement par le peu de progrès effectués quant aux arrangements institutionnels et aux procédures de mise en œuvre des Principes directeurs. Les Points nationaux de contacts (PNC) existent depuis 10 ans, une période suffisante pour identifier les points positifs et les problèmes quant à leur fonctionnement. Le processus de révision aurait dû s'appuyer sur ces éléments, afin de renforcer l'efficacité des PCN et établir des paramètres plus clairs pour mesurer celle-ci. Les PCN jouent un rôle essentiel pour la mise en œuvre par les entreprises des Principes directeurs. Ils sont par conséquent l'une des clés de l'efficacité de cet instrument. Et pourtant, force est de constater qu'un grand nombre de PCN obtiennent des résultats très insatisfaisants. Ceci peut être imputé dans certains cas à des défaillances de capacité ou de détermination de la part de tel ou tel PCN, mais une grande partie des problèmes vient toutefois des lacunes et des carences du cadre institutionnel présidant au fonctionnement des PCN. Il fallait mettre en place des mesures pour que les PCN accusant un retard se mettent au niveau, au minimum, de ceux qui obtiennent les meilleurs résultats. Le processus de mise à jour n'a pas répondu aux attentes dans ce domaine. Bien que les ONG aient vivement poussé dans ce sens, le texte révisé ne prévoit expressément ni un système de contrôle obligatoire ni un mécanisme d'évaluation par les pairs. Aucune clarification n'est apportée quant à une responsabilité des PCN de formuler des recommandations sur le respect des Principes directeurs et d'assurer la surveillance et le suivi des accords et des recommandations. Le texte ne prévoit pas de conséquences pour les entreprises qui ne respectent pas les Principes directeurs ou qui refusent d'entamer une médiation. L'absence de normes minimales garantissant que les procédures de mise en œuvre sont effectivement en place et sont appliquées de la même manière dans tous les États adhérents risque de vider de leur valeur et de leur sens les points positifs introduits par ailleurs dans les Principes directeurs et, par là même, de remettre en cause l'efficacité et la crédibilité de l'ensemble de cet instrument.

Le processus de révision s'est effectué à un rythme accéléré qui a parfois conduit à sacrifier la qualité au profit de la rapidité. C'est ainsi qu'un grand nombre de questions importantes ont été laissées de côté, ou n'ont pas été traitées correctement. Ceci a eu également des conséquences sur le degré de participation que certains experts importants ont pu fournir, sur l'ampleur de leurs contributions au processus et sur la possibilité pour les gouvernements d'examiner leurs apports avec toute l'attention requise. Une autre conséquence a été que certains groupes directement concernés par les normes à l'étude – organisations de femmes et groupes de populations autochtones par exemple – n'ont pas été consultés. Amnesty International ne méconnaît pas la nécessité d'un processus mené dans le respect du calendrier, mais estime que l'on aurait pu prendre un certain nombre de mesures simples qui auraient donné davantage de crédibilité à la procédure de révision.

Celle-ci a mis en évidence les tensions existantes entre les gouvernements déterminés à mettre en place des normes plus solides sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et ceux qui sont plus réticents à faire progresser les choses dans ce domaine. On ne peut que déplorer le fait qu'un grand nombre de ceux qui sont à la traîne soient déjà juridiquement liés par des traités des Nations unies en matière de droits humains et, à ce titre, tenus de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les personnes et les groupes de personnes contre les activités dangereuses des acteurs non étatiques, y compris les entreprises. Amnesty International engage l'OCDE et les États qui ont adhéré aux Principes directeurs à

poursuivre l'élaboration de normes sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains, sur la base des résultats obtenus par le processus de révision, en s'efforçant d'exploiter ces avancées et d'identifier les lacunes et les faiblesses, afin d'y remédier. L'OCDE doit veiller à ce que les travaux futurs dans le domaine de la responsabilité des entreprises en matière de droits humains tiennent pleinement compte des normes internationales, des faits nouveaux et des expertises dans ce domaine, et soient conformes à tous ces éléments. Il est primordial à cet égard que l'OCDE demande la contribution et les conseils d'une équipe rassemblant de nombreux experts des Nations unies, comme les rapporteurs spéciaux et les membres des organes de suivi des traités en matière de droits humains, qu'elle examine attentivement ces apports et travaille à partir de cette base. L'OCDE doit en outre veiller à ce que les nouveaux processus d'élaboration de politique (ou les processus complémentaires) qui se tiendraient à l'avenir soient transparents et non exclusifs, et permettent la contribution et l'apport d'experts externes ainsi que la consultation des groupes directement concernés par les normes examinées.

L'OCDE et ses États membres doivent également veiller au maintien de la cohérence entre les politiques dans les différents domaines de travail, et faire en sorte que le souci du respect des droits humains présent dans la version révisée des Principes directeurs se retrouve pleinement et correctement dans les autres normes et politiques de l'organisation. Nous pensons en particulier au processus de révision de la Recommandation sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (les Approches communes²). Ces Approches communes énoncent des recommandations aux États membres sur les normes applicables par les agences nationales de crédit à l'exportation en ce qui concerne l'impact sur l'environnement des projets qu'elles soutiennent, mais ne font pas pour l'instant référence aux droits humains. Les normes imposées par les agences de crédit à l'exportation aux projets qu'elles soutiennent influent directement sur le comportement des entreprises, et la logique voudrait que l'on retrouve dans la version révisée des Approches communes l'engagement désormais présent dans les Principes directeurs de faire respecter les droits humains par les entreprises. Ce document doit, au minimum, établir un cadre de diligence raisonnable de manière à ce que les agences de crédit à l'exportation n'apportent pas leur soutien à des activités commerciales susceptibles de provoquer, directement ou indirectement, des atteintes aux droits humains.

Amnesty International place les Principes directeurs dans le cadre plus large des initiatives prises à l'échelon international pour mettre au point des normes obligeant les entreprises à rendre compte des incidences négatives qu'elles ont sur les personnes, les groupes de personnes et l'environnement, partout où elles opèrent dans le monde. Le droit international relatif aux droits humains fait obligation aux États de protéger les personnes et les groupes de personnes contre les atteintes aux droits fondamentaux susceptibles d'être perpétrées par les acteurs non étatiques, y compris les entreprises, et c'est dans ce cadre que les Principes directeurs et leur utilité pratique doivent être évalués. Les procédures de mise en œuvre doivent continuer d'être examinées et révisées dans l'objectif de les rendre plus efficaces et cohérentes. Les gouvernements qui ont adhéré aux Principes directeurs doivent par ailleurs faire en sorte que les services concernés tiennent pleinement compte des conclusions des procédures d'examen de cas à titre de circonstance particulière lorsqu'ils ont à décider, par exemple, d'accorder ou non un crédit à l'exportation ou d'octroyer une autre forme d'aide à l'investissement à telle ou telle entreprise. En attendant, les PCN doivent passer à la vitesse supérieure et démontrer que les moyens investis dans le processus de révision l'ont été à bon escient. À l'issue d'un processus de révision qui aura duré un an et alors qu'ils célèbrent le 50^e anniversaire de l'OCDE, les gouvernements adhérents, les PCN et le Comité de l'investissement de l'OCDE doivent tout mettre en œuvre pour que les nouveaux Principes directeurs deviennent réalité, en faisant en sorte que les entreprises respectent effectivement les dispositions qu'ils énoncent.

2