



DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES ET DES ENTREPRISES

PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE À L'INTENTION DES ENTREPRISES MULTINATIONALES

EXERCER DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DE MANIÈRE INTÈGRE DANS LES ZONES À DÉFICIT DE GOUVERNANCE : INSTRUMENTS DE L'OCDE ET EXEMPLES TIRÉS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Mai 2004

Introduction

1. Il a été demandé à plusieurs reprises au Comité de l'investissement de se pencher sur les activités des entreprises multinationales dans les zones à déficit de gouvernance. En 2001, la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) a demandé au Comité et aux Points de contact nationaux (PCN) d'examiner les activités des entreprises multinationales au Myanmar. À la suite de cette requête – et parallèlement à une enquête menée par l'Organisation internationale du travail (OIT) sur des allégations faisant état de travail forcé dans ce pays –, le Comité a examiné un rapport consacré aux questions générales soulevées par les activités économiques exercées dans les zones à déficit de gouvernance, en accordant une attention particulière aux industries extractives. Ce rapport abordait un large éventail de thèmes, tels que l'encadrement des forces de sécurité et la réinstallation des populations locales. Il examinait notamment les investissements des multinationales sous l'angle des finances publiques. Ce rapport a été publié en mai 2002 sous le titre *Les entreprises multinationales dans des situations de conflits locaux et de violations généralisées des droits de l'homme*.

2. Des questions similaires ont été portées à l'attention du Comité par le Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo (RDC), mandaté par le Conseil de sécurité des Nations unies. Deux rapports de ce Groupe d'experts faisaient référence de manière appuyée aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales :

- Dans son rapport d'octobre 2002 (S/2002/1146), le Groupe d'experts affirmait entre autres que 85 entreprises n'avaient pas observé les Principes directeurs, et appelait les pays adhérant à cet instrument à l'utiliser pour promouvoir un comportement responsable de la part des entreprises multinationales opérant en RDC. Nombre des sociétés nommées dans le rapport ont déploré l'atteinte portée à leur réputation par les accusations du Groupe d'experts, leur manque de précision (la plupart des entreprises ne savaient pas exactement ce qui leur était reproché), et les insuffisances des procédures du Groupe d'expert en termes de respect des formes régulières et de transparence.
- Dans son rapport final d'octobre 2003 (S/2003/1027), le Groupe d'experts rendait compte des efforts qu'il avait déployés pour vérifier, confirmer et mettre à jour ses conclusions antérieures. Certaines organisations non gouvernementales (ONG) et entreprises se sont déclarées

préoccupées par le manque de transparence du rapport, ainsi que par l'insuffisance des éléments fournis pour expliquer comment et pourquoi les entreprises avaient été placées dans les cinq « catégories » présentées dans le document¹.

3. Ces deux rapports ont été très largement médiatisés et ont suscité un intérêt sans précédent pour les Principes directeurs de l'OCDE.

Objectifs du projet

4. Ce projet visera à :

- aider le Comité de l'investissement à contribuer utilement au débat international sur l'investissement dans les zones à déficit de gouvernance et les zones de conflit violent ;
- compléter et étayer les nombreuses autres initiatives prises dans ce domaine – notamment les Lignes directrices du Comité d'aide au développement (CAD) – en faisant davantage appel aux compétences spécifiques de l'OCDE concernant les questions d'intégrité des entreprises et du secteur public ;
- faciliter la tâche aux entreprises qui opèrent dans ces zones en leur fournissant un cadre de référence ou un outil de gestion des risques, afin de les aider à exercer leurs activités conformément aux Principes directeurs de l'OCDE et à améliorer leur contribution au fonctionnement des sociétés des pays hôtes ; et
- effectuer des travaux d'analyse générale pour prêter assistance aux PCN qui ont actuellement affaire à des entreprises ayant investi dans des zones à déficit de gouvernance.

5. Par ailleurs, le rapport n'aura pas pour but de résoudre les problèmes – réels ou supposés – posés par les pratiques ou les conclusions du Groupe d'experts. Il ne mentionnera aucun nom d'entreprise et ne tentera pas de confirmer ni d'infirmer les accusations portées par le Groupe d'experts contre des sociétés particulières. Le projet favorisera la réalisation des objectifs du Comité de l'investissement – notamment la promotion des bonnes pratiques en matière de politique d'investissement et de comportement des entreprises multinationales – et sera mené conformément aux règles et procédures du Comité de l'investissement et des PCN.

Point de départ et méthode

6. Le projet aura pour objectif de déterminer comment les entreprises peuvent éviter de contribuer aux conditions qui prédisposent un pays à la violence, et comment elles peuvent contribuer de manière positive à la prévention des conflits, ainsi qu'au développement économique global des pays à déficit de gouvernance. Le postulat de départ du projet sera que les problèmes observés dans les pays prédisposés aux conflits violents ont des origines nombreuses et étroitement liées : la pauvreté, la protection imparfaite des droits (droits de propriété, droits civils et politiques, droits relatifs au travail, etc.), des organismes économiques (tant publics que privés) qui ne fonctionnent pas correctement et, dans certains cas, une abondance de ressources naturelles dans laquelle réside à la fois les moyens et les motivations des conflits.

1 Ces cinq catégories sont les suivantes : 1. Cas réglés (ce qui signifie que le Groupe d'experts et les entreprises concernées ont trouvé « des solutions aux problèmes qui l'avaient conduit à mentionner leur nom dans son rapport d'octobre 2002 ») ; 2. Règlement provisoire ; 3. Transmission pour mise à jour ou complément d'enquête ; 4. Transmission pour complément d'enquête ; et 5. Parties n'ayant pas donné suite au rapport du Groupe d'experts.

Les entreprises multinationales peuvent être à l'origine de ces problèmes mais aussi contribuer à leur résolution.

7. Comme indiqué dans le rapport de 2002 examiné par le Comité, certaines activités économiques – lorsqu'elles sont menées dans un contexte de déficit de gouvernance publique – peuvent fournir à la fois « les moyens et le motif » d'actes de violence. Les systèmes de gouvernance solides se caractérisent par un cadre juridique viable, des processus politiques et civils efficaces, des systèmes budgétaires satisfaisants en termes de transparence et d'intégrité, des entreprises publiques transparentes et tenues de rendre des comptes, ainsi qu'un système judiciaire capable de faire respecter l'état de droit dans tout le pays et pour tous les types d'interactions économiques et sociales. Le rapport proposé permettra de tirer des enseignements pratiques à cet égard pour les entreprises désireuses d'exercer des activités dans des zones à déficit de gouvernance.

8. La situation en RDC sera utilisée pour illustrer certains des dilemmes éthiques auxquels sont concrètement confrontées les entreprises lorsqu'elles tentent d'exercer des activités dans des zones à déficit de gouvernance. Les lacunes institutionnelles (que pourraient combler en partie les efforts de réforme déployés actuellement) créent un certain nombre de problèmes en RDC ; les indicateurs de développement humain tendent à indiquer que le pays n'a pas réussi à convertir ses richesses minérales en surcroît de bien-être matériel, social et environnemental pour ses habitants. Jusqu'ici, les institutions politiques et économiques de la RDC ont été incapables de mettre en place un cadre viable permettant de protéger les droits de la population aux avantages retirés de ces richesses. Ces droits – quoique officiellement consacrés par la législation de la RDC – font l'objet de diverses atteintes, auxquelles les entreprises responsables souhaitent naturellement éviter de prendre part. Les instruments élaborés par l'OCDE en matière d'intégrité offrent des indications aux entreprises qui veulent éviter de contribuer – même par inadvertance – à priver les habitants de la RDC de leurs droits et de leurs perspectives d'amélioration de leur situation.

9. La population de la RDC et la communauté internationale espèrent que le pays est en train de se remettre des épisodes de conflits violents qu'il a récemment connus. Pour examiner le rôle joué par les entreprises dans les circonstances extrêmes qui ont caractérisé le passé récent de ce pays, le projet adoptera une approche prospective. Il visera à aider les entreprises à participer constructivement aux réformes en cours, et à favoriser l'évolution du pays vers un avenir de paix et de stabilité.

Esquisse des grandes lignes du projet

10. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales contiennent des principes généraux ayant valeur d'aspirations, ainsi que des suggestions concrètes concernant des aspects spécifiques du comportement des entreprises (tels que la lutte contre la corruption, la publication d'informations, la coopération avec les communautés locales et le respect des principes de bon gouvernement d'entreprise). La première recommandation des Principes directeurs (II.1) engage les entreprises à « contribuer aux progrès économiques, sociaux et environnementaux en vue de réaliser un développement durable ». S'agissant du comportement des firmes dans les zones à déficit de gouvernance, on pourrait considérer que cette recommandation de portée générale encourage les pratiques responsables de la part des entreprises dans un large éventail de domaines – qu'il s'agisse du gouvernement d'entreprise, du choix des partenaires commerciaux et de la gestion des relations avec ces partenaires, de la structure des relations avec les pouvoirs publics, ou encore de la lutte contre la corruption – qui revêtent une importance cruciale pour déterminer si les processus d'investissement sont en mesure de produire les résultats attendus en matière de hausse générale des niveaux de vie. Le projet permettra d'examiner ce point selon une approche transversale, recoupant nombre des questions abordées par les Principes directeurs.

11. Le projet empruntera deux voies parallèles.

12. La *première voie* sera analytique et axée sur un thème étudié de longue date par le Comité dans le domaine de la responsabilité des entreprises : l'interaction entre responsabilité des entreprises et responsabilité de l'État. Ces travaux d'analyse seront organisés essentiellement autour des Principes directeurs de l'OCDE et des autres instruments élaborés par l'Organisation en matière d'intégrité qui contiennent des dispositions précises étayant les objectifs des Principes directeurs (voir les points 5 à 9 dans le plan ébauché au paragraphe 14 pour obtenir une liste de ces textes). Ces instruments pourraient être utiles aux entreprises à double titre : en premier lieu, certains d'entre eux contiennent des recommandations pratiques qui s'adressent directement aux entreprises ; en second lieu, ils contiennent tous des éléments sur lesquels les entreprises peuvent fonder leur évaluation des risques lorsqu'elles prennent des décisions d'investissement et lorsqu'elles exercent leurs activités dans des pays où le secteur public ne fonctionne pas bien.

13. Les instruments de l'OCDE relatifs à l'intégrité qui entrent dans le cadre du projet bénéficient d'un poids politique et d'une légitimité considérables. Cinq d'entre eux ont été adoptés par le Conseil de l'Organisation, et certains ont été adoptés par d'autres organisations internationales, tels que le Forum sur la stabilité financière.² Les Principes directeurs de l'OCDE contiennent des recommandations détaillées, destinées à « accroître la contribution des entreprises multinationales au développement durable ». Dans la mesure où ils visent à améliorer les apports économiques, sociaux et environnementaux du secteur des entreprises, les Principes directeurs offrent un cadre d'étude des nombreuses facettes de la responsabilité des entreprises. Ce cadre se prête notamment à l'examen des implications de l'ensemble des instruments de l'OCDE relatifs à l'intégrité pour la responsabilité des entreprises.

14. Le plan envisagé est le suivant :

1. Introduction
2. Entreprises, développement économique et cadre juridique
3. Exercer des activités économiques dans les zones à déficit de gouvernance
4. Intégrité des entreprises : l'utilité des Principes directeurs et des autres instruments de l'OCDE
5. Recommandation et Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption
6. Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE
7. Principes directeurs sur le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État³
8. Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public
9. Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire
10. Conclusions : un comportement responsable de la part des entreprises, des gouvernements des pays d'accueil et d'origine, ainsi que des organisations internationales.

2 Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE ont été adoptés comme normes par le Forum sur la stabilité financière pour l'établissement des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC). Les Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État sont étroitement liés aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, et font l'objet de négociations qui se déroulent parallèlement à la réévaluation de ces mêmes Principes de gouvernement d'entreprise. Trois de ces instruments (la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, la Recommandation révisée du Conseil sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, et les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE) sont mentionnés dans le Commentaire sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

3 La mise au point définitive de ces Principes directeurs est prévue pour début 2005.

15. La *seconde voie* sera axée sur la RDC dans le cadre d'une étude de cas. Celle-ci étayera et confirmera les arguments exposés dans la première voie. Elle aura essentiellement pour but de montrer comment les instruments de l'OCDE relatifs à l'intégrité peuvent être utilisés pour appréhender le climat économique de pays comme la RDC, et pour éclairer les dilemmes éthiques auxquelles les entreprises risquent d'être confrontées dans ce type d'environnement. Cette étude pourrait notamment inclure les points suivants : un aperçu des activités menées en RDC par les entreprises ayant leur siège dans la zone OCDE ; les pratiques de gouvernement d'entreprise des sociétés qui ont investi en RDC ; les relations entre les entreprises publiques du secteur minier et les entreprises ayant leur siège dans la zone OCDE ; les relations d'affaire avec des représentants de l'État en situation de conflit d'intérêts ; les entreprises multinationales en tant que contribuables ; et l'intérêt pour les entreprises de se conduire en investisseurs responsables en RDC.

Utilisation des rapports du Groupe d'experts des Nations unies et d'autres sources d'information sur la RDC

16. Malgré de récents progrès, la RDC demeure un pays marqué par le manque de transparence. Au cours des travaux d'investigation menés dans le cadre de ce projet, le Comité de l'investissement se heurtera fatalement à des obstacles liés à cette opacité.

17. Les rapports d'octobre 2002 et d'octobre 2003 du Groupe d'experts des Nations unies (ainsi que l'additif au rapport de 2002, qui contient des documents soumis par des entreprises et des pays au Groupe d'experts) constitueront une première source d'information, à laquelle viendront s'ajouter de nombreuses autres (voir ci-après).

18. Plusieurs entreprises et ONG axées sur la transparence ont proposé de collaborer avec le Comité de l'investissement après que la décision du Comité de préparer un rapport eut été rendue publique.

19. Parmi les autres sources d'information potentielles, on peut citer :

- des organisations internationales : les rapports du Fonds monétaire international (FMI) sur la RDC (les autorités ont récemment consenti à la publication du mémorandum des services du FMI sur les consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la République démocratique du Congo, daté de février 2003 ; en outre, d'autres documents relatifs à la RDC sont consultables sur le site du FMI), les informations consultables sur le site de la Banque mondiale (notamment le *Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté* de la RDC et les évaluations connexes réalisées par les services de la Banque mondiale), les études de l'OIT ;
- des sites web d'entreprises ;
- les informations fournies par des entreprises, des ONG et des syndicats ;
- les informations émanant de bourses de valeurs ;
- des sites Internet fournissant des renseignements sur le secteur minier (comme Infomine) ;
- divers rapports d'ONG sur la RDC.

Partenariats et coopération

20. Ce projet serait mené à bien en coopération avec d'autres organes de l'OCDE et des organisations extérieures.

- Il serait réalisé en coordination avec le Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPCD), et en consultation avec le Réseau du CAD sur la bonne gouvernance et le renforcement des capacités (GOVNET). Ces deux réseaux se verraient demander de commenter les versions préliminaires ou de contribuer à leur rédaction. Le réseau CPCD a publié en 2001 un complément aux Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement, intitulé *Contribuer à prévenir les conflits violents : orientations à l'intention des partenaires extérieurs*. En 2001 également, les Ministres chargés du développement et les responsables d'organismes de développement ont approuvé ce complément, ainsi qu'une déclaration qui recommande d'étudier la manière dont les entreprises peuvent activement contribuer à la prévention des conflits violents. Dans cette déclaration, les États sont encouragés à renforcer leur « partenariat avec les entreprises – nationales et internationales – destiné à susciter une prise de conscience des moyens dont elles disposent pour agir en bons citoyens corporatifs du monde afin d'éviter d'alimenter une dynamique négative de conflit et de contribuer aux évolutions économiques et sociales positives qui préviennent le recours à la violence ». Cette question fait partie du programme de travail actuel du réseau CPCD.
- Le programme de travail du réseau GOVNET couvre la plupart des domaines de la gouvernance publique, et une bonne part de ses activités présente un grand intérêt pour ce projet.
- La récente Initiative pour l'Afrique centrale (INICA) placée sous l'égide de l'OCDE (www.inica.org) a déjà entrepris des travaux sur la RDC et serait également tenue informée et impliquée.
- Le Pacte mondial des Nations unies – qui a déjà examiné la question des relations entre entreprises et conflits dans le cadre des concertations qu'organise le Bureau du Pacte – s'est déclaré intéressé par la perspective de prendre part à ces travaux. Au nombre des idées avancées en matière de coopération figure l'organisation commune par les Nations unies et l'OCDE de manifestations de sensibilisation en Afrique ou dans d'autres régions affectées par des conflits.
- Les Bureaux des divers organes de l'OCDE dont relèvent les instruments relatifs à l'intégrité seront tenus informés de l'évolution du projet et invités à y contribuer.

Calendrier envisagé

21. Le calendrier envisagé pour ce projet est le suivant :

- Septembre 2004 – Avant-projet soumis pour examen au Comité de l'investissement ;
- Décembre 2004 – Deuxième mouture soumise pour examen au Comité de l'investissement, et en consultation avec le BIAC, le TUAC et les ONG ;
- Printemps 2005 – Examens par les parties prenantes et les non-membres et mise au point définitive.