

## **Révision 2008 par OECD Watch des Points de contact nationaux et de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE**

*Contribution à la réunion annuelle des PCN, juin 2008<sup>1</sup>*

### **Introduction**

Lors de leur réunion annuelle de 2007, les Points de contact nationaux (PCN) se sont mis d'accord sur le fait que le cycle 2007/2008 sur l'application des Principes directeurs de l'OCDE devrait se focaliser sur l'amélioration de la performance des PCN, et OECD Watch accueille favorablement cet effort de la part de l'OCDE de passer en revue l'activité des PCN. Cette décision intervient à la suite d'un exposé par OECD Watch sur le PCN exemplaire, dont l'objectif était de contribuer de façon positive à l'amélioration du fonctionnement des PCN. Le PCN exemplaire est le fruit d'une consultation étendue d'une année impliquant de nombreux acteurs.

Dans un élan semblable le G8, dans sa déclaration de Heiligendamm de juin 2007, a souligné l'importance des Principes directeurs, et la nécessité d'améliorer et de clarifier les procédures de cet outil. Et lors de la journée inaugurale de la Table Ronde 2008 de l'OCDE sur la RSE, le Secrétaire général de l'OCDE, Ángel Gurría, a reconnu que la performance des PCN est « irrégulière ».

OECD Watch souhaite souligner toute l'importance du rapport récent du Professeur John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises (RSSG). Une des constatations-clé du rapport du Prof. Ruggie concerne l'écart qui existe en matière de gouvernance entre la reddition de comptes des entreprises et les droits de l'homme. Face à de telles circonstances, il fait explicitement référence au potentiel des Principes directeurs tout en reconnaissant les lacunes qui existent dans l'application des procédures. Nous accueillons favorablement la décision du Conseil des droits de l'homme de prolonger le mandat du Représentant spécial afin de lui permettre, entre autres, d'avancer des propositions visant à améliorer l'accès aux mécanismes tels que les Principes directeurs, et à accroître leur efficacité.

Suite aux nombreuses recommandations de personnes hautement qualifiées appelant à une nette amélioration de l'application des Principes directeurs et le déroulement des procédures par les PCN, OECD Watch est convaincue que, cette année et dans les années qui suivent, une opportunité unique s'offre à l'OCDE, à l'ONU, aux Etats, au secteur privé et au monde associatif de participer de façon collective à la mise sur pied d'un processus qui renforcera la reddition de compte des entreprises. OECD Watch espère que les PCN saisiront cette occasion de travailler de façon active et constructive avec le Représentant spécial et les différents acteurs pour offrir un forum efficace et des conseils pour les entreprises multinationales, car il est nécessaire d'identifier les insuffisances persistantes et les lacunes dans la mise en œuvre des Principes directeurs, et d'avancer des solutions concrètes et efficaces afin de combler les lacunes en termes de gouvernance.

OECD Watch a reçu des contributions venant de membres qui ont analysé leur PCN et ont partagé leurs expériences concernant l'utilisation des Principes directeurs pour la période 2007/2008<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Une ébauche de cette révision a été soumise lors la réunion annuelle des PCN. La présente version finale a été révisée en prenant en compte certain des commentaires reçus de la part de PCN, et les commentaires d'ONG.

S'alignant sur le PCN exemplaire, OECD Watch s'est focalisé sur trois éléments-clés qui déterminent en très grande partie l'efficacité d'un PCN :

1. Structure et surveillance
2. Promotion et information ; et
3. Gestion des plaintes.

A quelques exceptions près, selon les rapports qu'a reçus OECD Watch, il y a eu très peu d'améliorations dans ces trois domaines. Par conséquent, la plupart des préoccupations soulevées dans ce rapport ont déjà été soulevées à maintes reprises lors de consultations antérieures. Les innombrables expériences décevantes avec les PCN et le système de procédure ont contribué à véhiculer la perception parmi les ONG que les Principes directeurs ne deviendront jamais réellement un outil efficace.

Le rapport de John Ruggie au Conseil des droits de l'homme apporte un certain appui aux critiques d'OECD Watch du processus des PCN quand il déclare que les Principes directeurs n'ont « trop souvent pas atteint leur potentiel ».<sup>3</sup>

## Structure et surveillance

### Propositions issues du PCN exemplaire :

- \* **Le PCNE devrait être indépendant, informé, et autoritaire. Toutes les parties devraient pouvoir lui faire confiance. Le PCNE ne peut pas fonctionner correctement sans ressources adéquates.**
- \* **La surveillance du PCNE devrait être renforcée au niveau national. Des conseillers indépendants devraient venir en appui au PCNE.**

Cependant, OECD Watch est encouragée par des développements positifs récents concernant la restructuration de quelques PCN, en particulier ceux des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Argentine.

Les membres néerlandais d'OECD Watch ont accueilli favorablement la restructuration des PCN, qui bénéficient désormais de plus d'autonomie, et qui ont la nouvelle possibilité de mener des enquêtes sur le terrain afin d'évaluer les saisines qui lui sont déposées. Les PCN sont maintenant constitués d'un(e) président(e) indépendant(e) et de trois membres indépendants qui ont tous de l'expérience avec les différentes parties prenantes bénéficiant des PCN. Ils sont indépendants dans la mesure où ils opèrent en leur propre nom, et ne sont pas contraints par les politiques et objectifs du gouvernement néerlandais.<sup>4</sup> Malgré cet élan vers plus d'indépendance, le PCN néerlandais n'est pas pour autant plus autoritaire. La nouvelle structure des PCN doit, en fin de compte, démontrer son efficacité à résoudre des instances particulières de manière juste et satisfaisante.

<sup>2</sup> Des contributions ont été fournies par des membres en Australie, en Argentine, au Brésil, au Canada, en Corée du Sud, au Danemark, en Allemagne, en Espagne, en Inde, en Norvège, aux Pays-Bas, au Pérou, aux Philippines, au Royaume-Uni, en Roumanie, et en République Tchèque.

<sup>3</sup> *Protéger, respecter et remédier : un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme*, rapport du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises, 7 avril 2008

<sup>4</sup> Réunion annuelle des PCN sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE : RAPPORTS DES POINTS DE CONTACT NATIONAUX, p. 87.

Durant cette dernière année, on a commencé à mettre en place les changements concernant la structure et les procédures du PCN du Royaume-Uni qui ont fait l'objet d'un accord suite à 18 mois de consultations entre différents acteurs. En effet, le développement de nouvelles procédures pour gérer les instances particulières, ainsi que la mise en œuvre d'un mécanisme d'appel de procédure – appelé une révision – ont occupé en grande partie le temps du Comité d'orientation nouvellement créé, sans doute la plus importante innovation du PCN du Royaume-Uni. Cependant, en mars 2008, un fait inquiétant s'est produit quand le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) [ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth] s'est retiré du PCN en prétendant qu'il ne pouvait pas se permettre d'accorder 20% du temps d'un de ses agents à gérer le PCN. Ceci crée énormément de tort à la façon dont les Principes directeurs sont perçus au niveau international. Les ONG se sont montrées inquiètes par ce désengagement, car il pourrait être interprété par le monde de l'entreprise et d'autres branches du gouvernement comme étant un signal que les Principes directeurs et les procédures de mise en œuvre n'ont pas besoin d'être pris au sérieux. Il est particulièrement dommageable au fonctionnement du PCN restructuré de voir le FCO retirer son soutien avant même que l'évaluation des douze premiers mois d'activités sous le nouveau système n'ait été effectuée. Il semblerait qu'il y ait une chance que le PCN du Royaume-Uni ne redevienne qu'un seul département.

Les membres argentins d'OECD Watch ont indiqué que le PCN argentin a subi des changements structurels importants. Tandis que ceux-ci ont toujours besoin d'être finalisés, un Comité exécutif a été composé de représentants du gouvernement, de l'entreprise et de syndicats. Les ONG ont été invitées à participer, mais n'ont pas encore intégré ce comité. La fonction principale de ce Comité exécutif se trouverait à l'étape initiale de recevabilité, c'est-à-dire de savoir si la plainte déposée auprès du PCN est recevable ou non en tant qu'instance particulière. Actuellement, les ONG impliquées négocient toujours les termes de la participation, les critères de sélection et de participation des représentants, ainsi que les principes de transparence et de confidentialité.

Le PCN argentin a participé activement à la discussion sur le PCN exemplaire, et a utilisé ce modèle comme base pour effectuer sa propre restructuration. De plus, le PCN argentin a également entrepris un changement de personnel en avril 2008. Ceci a été noté dans la révision d'OECD Watch de cette année, en reconnaissance et appréciation du PCN précédant, et son empressement de travailler de façon collaborative avec toutes les parties prenantes.

Aux consultations de juin 2008 lors de la réunion annuelle des PCN, OECD Watch a été informée d'une heureuse évolution au sein du PCN japonais. Le PCN a introduit des délais indicatifs pour la gestion d'instances particulières, et a mis sur pied un comité d'orientation tripartite composé de représentants d'entreprises et de syndicats.

**Bien que de telles évolutions soient les bienvenues en ce qui concerne ces quelques PCN, la grande majorité des PCN, après presque une année depuis la présentation du PCN exemplaire, n'a fait aucun effort conséquent vers la mise en œuvre des recommandations d'OECD Watch. Par conséquent, la performance globale des PCN continue d'être bien en-deça d'un niveau raisonnable et acceptable.**

Deux des questions les plus importantes sur les arrangements institutionnels gênant la bonne mise en œuvre des Principes directeurs sont toujours l'emplacement des PCN au sein de ministères (des Affaires étrangères ou des Finances) uniques, et le manque de mécanismes de surveillance indépendants. Ceci peut être constaté à travers tout le territoire de l'OCDE. Par exemple, les PCN allemand et américain sont tous les deux situés dans des ministères uniques (le ministère des Affaires économiques et la Division internationale de l'investissement du département d'Etat, respectivement). Comme l'observe judicieusement le Professeur Ruggie, « le fait que certains PCN sont logés au sein de départements gouvernementaux dont la tâche est de promouvoir l'entreprise, le commerce et

l'investissement soulève des questions de conflits d'intérêt ». <sup>5</sup> Les membres d'OECD Watch ont énormément d'expérience sur les conflits d'intérêt potentiels dans la gestion de plaintes. Ceci a abouti à une interprétation étroite des Principes directeurs, à un traitement inégal des parties, et à une perception que les actions entreprises par les PCN favorisent surtout les intérêts de l'entreprise au lieu de chercher à résoudre et redresser les violations des Principes directeurs.

De nombreux PCN n'ont toujours pas de mécanismes pour améliorer leur responsabilité, tels que des comités d'orientation, des comités consultatifs, ou la soumission obligatoire de comptes auprès d'un parlement ou d'un médiateur. OECD Watch n'est au courant que d'une instance où un PCN envoie son rapport annuel aux parties prenantes afin d'obtenir leurs points de vues (le PCN du Royaume-Uni a fait circuler une ébauche au sein du Comité d'orientation). Contrairement aux années précédentes, les PCN néerlandais et australien n'ont pas envoyé une copie de leur rapport annuel aux parties prenantes avant de le soumettre au Comité de l'investissement de l'OCDE. Une des conséquences directes de ce manque de concertation adéquate est une version quelque peu idéalisée des faits concernant la mise en œuvre des Principes directeurs, et le niveau de transparence et de redevabilité envers les différents acteurs. Un grand nombre de PCN ont tendance à surestimer le degré auquel ils entament le dialogue avec les parties prenantes, tandis que le sentiment général des ONG est que le nombre et la qualité des consultations sont déplorablement insatisfaisants.

## Promotion et information

### Propositions issues du PCN exemplaire :

**Le PCNE devrait s'engager dans une multitude d'activités promotionnelles et de formation. Celles-ci devraient être complétées par d'autres initiatives gouvernementales.**

Les activités promotionnelles et de sensibilisation des PCN sont, aux yeux des membres d'OECD Watch qui ont contribué à la révision de cette année, manifestement insuffisantes. Dans certains cas, dont ceux de l'Australie et la République Tchèque, les activités promotionnelles et de sensibilisation semblent avoir ralenti, et l'accessibilité du site Internet ainsi que son contenu se sont détériorés. La qualité des sites Internet des PCN est largement en-deçà de ce qui pourrait être considéré comme étant le minimum satisfaisant en termes d'accessibilité et d'informations fournies ; de plus, ils ne sont pas mis à jour très fréquemment. En effet, certaines ONG telles que les membres argentins trouvent que les activités de promotion des Principes directeurs sont entreprises surtout par les ONG. Transparency International Allemagne indique que « le PCN allemand et les Principes directeurs sont un des secrets d'Etat les mieux gardés ».

La plupart des PCN ont entrepris quelques activités promotionnelles, telles que la présentation des Principes directeurs dans des forums d'entreprises ou lors des conférences, et la diffusion des Principes directeurs. Le PCN australien (avec les parties prenantes concernées) a participé activement dans un débat sur l'entreprise et les droits de l'homme, en tirant les leçons du cas GSL. Un des membres indépendants du PCN néerlandais a participé à un débat avec des ONG du Sud en réponse à une invitation de la Plateforme néerlandaise pour la RSE (Dutch CSR Platform), et a participé à une réunion organisée par OECD Watch sur l'investissement responsable. De façon occasionnelle, les PCN ainsi que les Principes directeurs sont mentionnés dans des déclarations gouvernementales ou autres publications, en réponse à des questions posées au Parlement. Aux

<sup>5</sup> *Protéger, respecter et remédier : un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme*, rapport du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la question des droits de l'homme, des sociétés transnationales et autres entreprises, 7 avril 2008

Pays-Bas, un poste à part entière à temps plein a été créé au centre des connaissances sur la RSE (MVO Nederland), et une stratégie de promotion a été présentée aux parties prenantes. Le PCN du Royaume-Uni a suivi un des conseils présentés dans le rapport sur le PCN exemplaire d'OECD Watch et a élaboré un formulaire standard qui indique les informations requises. Ceci devrait aider les ONG et d'autres à développer leurs plaintes.

En dehors de ces évolutions positives, les activités des PCN sont, de manière générale, très peu orientées vers des stratégies de promotion et de communication claires qui permettraient de s'assurer que toutes les entreprises ayant des activités au niveau international dans différents pays aient connaissance du contenu des Principes directeurs, et qu'elles sachent ce qu'y adhérer signifie. Une telle stratégie devrait être fondée sur une évaluation des secteurs nationaux pertinents et des activités posant un risque de non-respect des Principes directeurs, et viser à apporter un appui aux entreprises opérant dans ces secteurs afin d'éviter des infractions récurrentes. Le PCN du Royaume-Uni a prévu de développer une stratégie promotionnelle ambitieuse, mais des réformes des différents sites Internet à l'échelle gouvernementale ont causé des retards dans l'amélioration de son propre site.

En plus de la sensibilisation du public et de l'entreprise, la question de la consultation par les PCN a fait l'objet d'inquiétudes chez les ONG. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les consultations et les échanges sont très rares. Quand ceux-ci ont lieu, les ONG ont l'impression que les PCN manquent à leur devoir d'agir de façon transparente, visible, et redevable. Il est souvent peu clair de savoir jusqu'à quel point les contributions ou suggestions sont intégrées par les PCN, ou de quelle façon elles influencent la position des PCN au sein du Comité de l'investissement. En Allemagne, le PCN organise des réunions confidentielles avec les ONG et d'autres parties prenantes chaque année. Ces réunions constituent la seule occasion où le PCN informe les parties prenantes des activités du Comité de l'investissement. Cependant, ces réunions se déroulent après la réunion annuelle des PCN, donc les ONG n'ont pas le moyen de contribuer en amont.

## Gestion des plaintes

### Propositions issues du PCN exemplaire :

- \* **Le PCNE devrait se fixer comme objectif de clore les procédures dans un délai d'un an.**
- \* **Le PCNE devrait faire tout son possible pour clarifier les faits, par exemple en organisant des déplacements pour la collecte de données et pour vérifier les faits.**
- \* **A chaque étape de l'instance particulière, le PCNE devrait suivre les procédures de façon cohérente, garder les parties informées, et traiter ces dernières de façon équitable. A l'issue du processus, le PCNE devrait publier une déclaration finale raisonnée.**
- \* **Le PCNE a un double rôle : celui de médiateur, et celui de juge. Si la médiation échoue, le PCNE doit déterminer le respect ou non des Principes directeurs.**

Selon une tendance qui dure depuis 2007, il n'y a eu que très peu d'expériences positives en 2008 parmi les ONG en ce qui concerne la gestion de leurs plaintes. On a demandé aux répondants d'évaluer la manière dont leur PCN a géré la plainte, l'issue des plaintes et la façon dont les parties ont été traitées, et de comparer leur PCN par rapport au PCNE concernant la phase d'évaluation, l'investigation des faits, le lien d'investissement éventuel, la phase de médiation, et les déclarations finales. Cette section illustre un certain nombre d'expériences autour de cas issus de divers pays de l'OCDE. Pour plus d'informations concernant des cas précis mentionnés ci-dessous, et tous les

autres cas en instance, veuillez consulter la mise-à-jour trimestrielle des cas d'OECD Watch, été 2008 (disponible sur le site [www.oecdwatch.org](http://www.oecdwatch.org)).

Lors de la mise en application de cette année, huit nouvelles plaintes ont été déposées par des ONG. Deux de ces plaintes ont été déposées par des ONG dans des pays de l'OCDE, deux par des ONG dans des pays non-membres de l'OCDE, et quatre de façon conjointe par des ONG du Nord et du Sud. Durant cette même période, des PCN ont conclu 10 cas d'ONG, dont six ont été rejetées (la majorité sur la question du lien d'investissement ou de procédures juridiques parallèles) ; deux ont été classées, dans un cas par la vente de l'entreprise accusée et, dans l'autre, par la résolution externe du problème ; et deux ont abouti à une déclaration par un PCN.

En Australie, une plainte a été déposée l'année dernière concernant le secteur minier. La plainte a été soumise en juin 2007, et le PCN australien a complété la phase initiale d'évaluation selon les procédures habituelles. La plainte a été acceptée, et les plaignants semblent être satisfaits des délais et la volonté du PCN d'avancer. Effectivement, la réception de la plainte suggère un certain degré de volonté, de capacité et de ressources pour mener une enquête dans le pays si cela s'avérerait nécessaire, bien qu'indirectement. Dans la mesure où la plainte est toujours en cours, il est trop tôt pour évaluer la manière dont le PCN aura abordé la phase de médiation ou la déclaration finale.

En Allemagne, on a tendance à trouver que le PCN a géré les plaintes de l'année dernière de façon insatisfaisante. Le PCN est perçu comme ayant interprété les Principes directeurs de façon étroite, et comme ayant rejeté des plaintes sur la base d'un manque de lien d'investissement, ou à cause de procédures légales parallèles. Les plaintes qui ont été déposées par Transparency International contre 57 entreprises allemandes ont été rejetées à cause de ces mêmes arguments. A ce jour, le PCN allemand a rejeté 7 des 11 plaintes déposées, et a fait suivre une des plaintes. Seules trois plaintes ont été gérées, dont aucune n'a fait l'objet d'enquête pour établir les faits. A cause de cette réticence à accepter des plaintes, il n'existe pas d'antécédents pour évaluer la façon dont le PCN gèrerait une plainte.

Bien qu'il soit regrettable que le PCN allemand ait décidé de rejeter la plainte Volkswagen – la première liée aux changements climatiques – en novembre 2007, cette plainte sert d'exemple pour illustrer comment les ONG pourraient à promouvoir la transparence au sein d'un PCN. En s'appuyant sur des « approches juridiques » fournies par la Loi sur les procédures administratives et la Loi sur l'information environnementale, Germanwatch a réussi à accéder à un certain nombre de documents liés à la plainte qui n'avaient pas été mis à la disposition des ONG. Ces documents comprenaient la réponse de Volkswagen à la plainte, ainsi qu'une déclaration du Ministre de l'Environnement. Ces informations seront utilisées en vue de faire appel de façon plus détaillée face au rejet de la plainte par le PCN. OECD Watch encourage les ONG qui ne sont pas satisfaites par la gestion de leurs plaintes d'envisager de telles pistes (demande de contrôle judiciaire ; médiateur) dans d'autres pays également.

Au Royaume-Uni, le PCN a passé beaucoup de temps à conclure les plaintes non résolues, c.-à-d., celles qui ont été présentées avant la fin du processus de consultation. Il est intéressant de noter que six années se sont écoulées avant que le PCN du Royaume-Uni n'ait émis une déclaration sur le cas Anglo-American PLC en Zambie. Le gouvernement britannique s'est positionné sur ces plaintes antérieures en affirmant qu'elles ne devraient pas être assujetties aux nouvelles procédures, mais plutôt qu'elles devraient être traitées de façon ad hoc par un autre fonctionnaire travaillant à temps partiel et indépendamment du PCN. Les ONG impliquées ont eu l'impression d'être doublement pénalisées : tout d'abord, la mauvaise gestion initiale de leurs plaintes par un ensemble de PCN a créé des délais excessifs ; ensuite, au lieu de profiter d'une révision, leurs plaintes ont été reléguées à un processus flou, sans calendrier et éloigné du processus PCN habituel. Un Comité de révision établi par le Comité d'orientation entame sa toute première révision procédurale de la gestion par le

PCN d'une instance particulière concernant la plainte BTC. La révision s'est déroulée suite à une plainte procédurale auprès du Comité d'orientation. Le PCN doit désormais décider si les résultats de la révision peuvent être rendus publics avant d'émettre une déclaration finale sur la plainte en cours d'examen. Le PCN a retiré sa déclaration finale émise en août 2007.

En ce qui concerne les nouvelles procédures, les ONG du Royaume-Uni ont accueilli favorablement la clarification des délais, l'accord pour publier les appréciations initiales, et l'acceptation par les PCN d'intégrer dans leurs déclarations finales les violations qui ont eu lieu. Elles indiquent également que le traitement des parties impliquées dans une plainte sera plus équitable. Cependant, les ONG ont exprimé leurs préoccupations par rapport à de nombreux aspects. Non seulement y a-t-il eu des délais inutiles pour conclure un certain nombre de plaintes antérieures, mais aussi la sauvegarde d'informations par les services du PCN ont souvent été médiocres (eu égard aux plaintes antérieures). La crédibilité que l'on peut accorder au processus du PCN dépend de la bonne gestion des dossiers des plaintes et de la correspondance qui y est associées, ce qui nécessite des ressources adéquates. Un autre problème auquel a été confronté de nombreuses plaintes déposées au Royaume-Uni est l'incapacité du PCN d'établir quels aspects d'une plainte sont recevables aux différentes étapes du processus. Les bases à partir desquelles le PCN reçoit une plainte devraient être établies de façon claire lors de l'évaluation initiale, et être débattues lors de la phase de médiation ou d'examen. A l'heure actuelle, des questions sont réouvertes à la dernière minute, juste avant qu'une déclaration soit finalisée, des questions qui auraient dû être, ou qui ont été, résolues bien en amont.

Contrairement au Royaume-Uni, le nouvellement-créé PCN néerlandais a, lui, accepté les plaintes qui lui ont été déposées avant sa restructuration. Les ONG impliquées dans ces plaintes n'étaient pas satisfaites de la façon dont l'ancien PCN a géré les plaintes. Malgré les efforts renouvelés du nouveau PCN pour conclure les plaintes, certaines préoccupations d'ONG persistent encore. Les procédures ne sont pas claires et semblent changer au cours du processus. En particulier, la procédure est toujours considérée comme étant lente (en partie due aux procédures judiciaires), et sa valeur ajoutée dans la résolution de conflits n'est pas encore prouvée.

Une autre question que les ONG se posent est le rôle qu'assumerait le PCN néerlandais : soit celui de médiateur, soit celui d'assesseur indépendant d'une plainte. Les ONG s'inquiètent du fait que le PCN est peu disposé à relever les infractions commises à l'encontre des Principes directeurs. Dans sa première déclaration aux parties, le PCN a expliqué que son premier rôle est celui de médiateur. Il a également indiqué que, lors de la phase initiale d'évaluation, il prendrait en compte le degré auquel les parties seraient ouvertes à la médiation, laissant entendre qu'un échec de la médiation pourrait entraîner le rejet de la plainte. Toutefois, lors d'une consultation récente, le PCN a indiqué qu'une mention de la conformité figurerait dans la déclaration finale si la médiation échouait, et que celle-ci serait basée sur sa propre évaluation, et comprendrait peut-être une enquête indépendante.

Les ONG plaignantes dans le cas néerlandais G-Star ont été très préoccupées de la façon dont le PCN néerlandais a géré la plainte. Selon elles, le PCN néerlandais n'a pas fait preuve de leadership dans le processus de médiation et de résolution de la plainte. Le PCN néerlandais a, apparemment, manqué d'autorité pour persuader l'entreprise d'accepter de participer à un processus de médiation selon des termes raisonnables. A la suite d'un long processus dont le statut n'était pas clair à cause du manque de médiation, la situation s'est intensifiée jusqu'au niveau international quand le fournisseur indien a lancé une action légale contre des ONG néerlandaises et indiennes. Un processus de médiation séparé, et d'une ampleur beaucoup plus importante, a été établi par le gouvernement néerlandais séparément du bureau du PCN, et le processus du PCN a été mis en veille. La communauté des ONG a trouvé que cela était dommageable à la crédibilité et l'efficacité apparente des Principes directeurs et du PCN en tant que forum faisant autorité pour résoudre des conflits importants entre la société civile et l'entreprise. Selon l'accord arbitré, les ONG ont dû retirer

la plainte qu'ils avaient soumise au PCN néerlandais. A la déception des ONG, le PCN a ensuite publié une déclaration finale dans laquelle ne figurait ni évaluation de la plainte, ni analyse de ce que signifie la conformité avec les Principes directeurs dans ce cas particulier, ni recommandation en vue d'éviter ce type de conflit à l'avenir.

### **Plaintes des PCN : délaissement du forum ?**

De nombreux membres d'OECD Watch ont exprimé leurs préoccupations par rapport au transfert de plaintes à d'autres PCN, et certains PCN semblent penser que cela les exonère de toute autre responsabilité envers la plainte. Cependant, les PCN du pays d'origine de l'entreprise ne peuvent pas renoncer à leurs responsabilités internationales si facilement. Les procédures pour transférer des plaintes, ainsi que les responsabilités des PCN après avoir transmis une plainte, ne sont pas claires et semblent arbitraires. Dans le cas de la plainte déposée par Transparency International Allemagne contre Ratiopharm pour des violations commises dans des pays de l'OCDE, le PCN allemand a refusé de transférer la plainte aux PCN concernés.

Des confusions sont également apparues par rapport aux plaintes qui impliquent plusieurs juridictions. La plainte contre BP et son consortium d'entreprises dans le projet de pipeline du BTC, soumise conjointement auprès des PCN anglais, italien, français, allemand et états-unien, a révélé l'absence de coordination entre les PCN. Les PCN se sont renvoyé la balle, ce qui a fait que certaines parties de la plainte n'ont pas été traitées pendant des années. Dans la plainte soumise par les Amis de la Terre à l'encontre des activités de Shell au Brésil auprès des PCN néerlandais et brésilien, le PCN néerlandais avait initialement déclaré qu'il suivrait le déroulement de la plainte, et qu'il appuierait le PCN brésilien au cours du processus. Tandis que le PCN néerlandais a offert son appui à plusieurs reprises, il n'a jamais été réellement impliqué de façon à accélérer le processus de résolution de la plainte. Les PCN d'un pays recevant des plaintes qui devraient être officiellement prises en charge par une autre juridiction sont supposés transmettre la plainte au PCN approprié. Dans des situations où le PCN est nouveau ou le gouvernement ne veut pas ou ne peut pas gérer la plainte, le PCN du pays d'origine devrait prêter main-forte. Il est peut-être approprié qu'un PCN du pays d'origine de l'entreprise joue un rôle plus important dans la gestion de plaintes concernant des violations importantes et systématiques des Principes directeurs. A l'avenir, les PCN recevant des instances particulières impliquant plusieurs pays devraient expliquer par écrit comment la plainte sera gérée, par quel PCN et sur quelle base, et de communiquer le tout aux parties. OECD Watch pense que la responsabilité du pays d'origine ne pas être balayée d'une main tout simplement en passant l'affaire à un autre.

### **Le rapport de John Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme**

OECD Watch accueille favorablement la publication récente du troisième rapport du RSSG intitulé Protéger, respecter et remédier : un cadre pour les entreprises et les droits de l'homme (traduction de l'anglais du titre original *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*), qui a couronné le mandat du RSSG. La décision de la Commission des droits de l'homme de prolonger son mandat de trois ans offre la possibilité de trouver des solutions aux déficits en termes de gouvernance qui sont soulevées dans le rapport. OECD Watch est d'avis que les déficits de gouvernance ne peuvent pas être résolus que par la législation au niveau national, et par des directives volontaires au niveau multilatéral. Un cadre international juridiquement contraignant est nécessaire au niveau de l'ONU.

Ruggie fournit une analyse des problèmes-clés concernant les droits de l'homme et l'entreprise, notamment le déséquilibre qui existe entre, d'une part, les droits et les pouvoirs des entreprises et, d'autre part, un cadre réglementaire efficace pour aborder les obligations et responsabilités vis-à-vis des droits de l'homme. Cependant, OECD Watch pense que des normes au niveau mondial sont nécessaires et déterminantes pour affronter les déficits dont il parle.

OECD Watch accueille l'attention particulière donnée aux Principes directeurs et leur mise en œuvre dans le rapport, et considère que ce rapport est une reconnaissance des préoccupations soulevées par les ONG depuis de nombreuses années.

Le rapport estime que les PCN sont « potentiellement un véhicule important pour apporter des solutions ». Cependant, il note également qu'ils ont « trop souvent échoué à atteindre ce potentiel ». En ce qui concerne le fonctionnement des PCN, Ruggie déclare : *« Les PCN peuvent être un véhicule important pour apporter des solutions. Toutefois, à quelques exceptions près, l'expérience nous montre qu'ils ne l'ont pas été. Le fait que certains PCN soient logés en grande partie, ou complètement, au sein de départements gouvernementaux qui ont la charge de promouvoir l'entreprise, le commerce et l'investissement soulève des questions de conflits d'intérêt. Les PCN manquent souvent des ressources nécessaires pour entreprendre des enquêtes satisfaisantes concernant les plaintes, et de la formation nécessaire pour offrir une médiation efficace. Il n'y a généralement pas de calendriers fixant l'échéance du début ou de la fin d'un processus, et les résultats ne sont pas souvent publiés. En somme, de nombreux processus liés aux PCN semblent faillir à leur réputation »*.

Le rapport de Ruggie offre des pistes sur les mesures qui doivent être prises afin d'améliorer les mécanismes non-judiciaires tels que les Principes directeurs. OECD Watch souhaite attirer l'attention du Comité de l'investissement sur les éléments suivants qui, selon Ruggie, sont les exigences de base.

i) **Légitimité** : un mécanisme doit avoir « des structures de gouvernance claires, transparentes et suffisamment indépendantes afin d'assurer qu'aucune partie impliquée dans un processus de plainte ne puisse gêner le bon déroulement de ce processus ».

ii) **Prévisible** : un mécanisme doit offrir « une procédure claire et connue, accompagnée d'un calendrier pour chaque étape et des explications concernant le type de processus et les résultats qu'il peut (et ne peut pas) proposer, ainsi qu'un moyen de surveiller la bonne mise en œuvre des décisions quelles qu'elles soient ».

iii) **Equitable** : un mécanisme doit s'assurer que les parties plaignantes aient un accès raisonnable aux sources d'information, aux conseils et à l'expertise nécessaire afin de se lancer dans un processus des griefs sur une base juste et équitable.

iv) **Compatible avec les droits** : un mécanisme doit s'assurer que les problèmes et leurs solutions soient en accord avec les standards reconnus au niveau international.

Le Professeur Ruggie, dont le mandat nouvellement renouvelé comprend une demande « d'identifier, de débattre, et de promouvoir les bonnes pratiques et les leçons concernant les entreprises transnationales et autres entreprises », observe que de nombreux processus liés aux PCN sont insuffisants quand ils sont jugés par rapport à ces principes de base.

Ruggie suggère qu'une révision des Principes directeurs serait opportune, tout particulièrement pour mettre à jour les clauses concernant les droits de l'homme au niveau des exigences les plus élevées

en termes des standards et codes pour la responsabilité sociétale de l'entreprise. Si l'OCDE venait à entreprendre une révision, elle devrait y inclure des modifications importantes aux lignes directrices de procédures afin de s'assurer que les points faibles soulevés par Ruggie soient adressés.

Une telle révision serait un processus transparent et ouvert qui impliquerait les ONG, le BIAC et le TUAC sur un pied d'égalité, et serait même ouvert à une consultation plus large. Elle devrait prendre en compte la façon dont elle pourrait amender les lignes directrices de procédures pour les PCN afin que les principes énoncés par Ruggie y soient incorporés. La clause des droits de l'homme devrait être révisée afin que les entreprises n'aient aucun doute sur le fait que « leur responsabilité de respecter les droits de l'homme existe indépendamment des obligations de l'Etat, et est un principe de base ». Les références figurant dans la section des commentaires des Principes directeurs devraient, eux aussi, être révisées par l'inclusion de la Charte internationale des droits de l'homme. Des conseils pourraient être promulgués aux entreprises – tout particulièrement dans des zones de conflit ou de faible gouvernance.

## Examen des performances des PCN par le Comité de l'investissement

Dans son PCN exemplaire, OECD Watch a lancé un appel auprès du Comité de l'investissement pour une étude sur la façon dont son rôle pourrait être revitalisé afin que la gestion des plaintes et l'interprétation des Principes directeurs soient constantes et cohérentes. OECD Watch accueille favorablement l'initiative prise par le Groupe de travail pour créer un groupe d'action qui comprendra les délégations intéressées et qui sera chargé de mener une enquête sur la performance des PCN, et a soumis des commentaires détaillés sur l'ébauche de rapport qui examine la performance des PCN (DAF/INV/WP(2008)1). Cependant, le rapport final (*Examen des performances des PCN : conclusions principales* DAF/INV/WP(2008)1/FINAL) ne prend en compte aucun des commentaires fourni par OECD Watch, et est encore loin de dépeindre la réalité de la performance des PCN. Tandis que cette initiative permet d'entamer le dialogue autour des bonnes pratiques, elle ne peut toutefois pas être considérée comme apportant une réponse adéquate au manque de suivi par le Comité de l'investissement.

L'enquête a apporté d'intéressantes considérations en ce qui concerne le fonctionnement des PCN. Cependant, l'*Examen des performances des PCN : conclusions principales*, n'offrent aux PCN aucun conseil clair sur la façon d'améliorer leurs performances, et par conséquent ne contribue pas aux engagements pris par les PCN dans ce sens. Le rapport tel qu'il a été rédigé dresse un constat du statut quo, mais ne fournit pas de pistes claires qui pourraient aider les PCN à améliorer leur performance. OECD Watch lance un appel auprès du Comité de l'investissement et du groupe d'action pour aller au-delà de cette révision afin de développer des recommandations concrètes visant à améliorer la structure des PCN, et rendre la gestion des plaintes plus efficace.

Les activités du groupe d'action travaillant sur la performance des PCN devraient être renforcées, et des méthodologies développées afin d'évaluer les taux de performance des PCN, et de mesurer les progrès. Etant donné que la « revue par les pairs » tant mentionnée n'a pas abouti à des améliorations notables en la matière, OECD Watch recommande au Comité de l'investissement de mettre en œuvre des mécanismes de révision par des pairs plus efficaces en vue d'améliorer le fonctionnement des PCN.

.....  
Rédigé par le secrétariat d'OECD Watch à partir d'informations fournies par ses membres