

NOTE

en réponse à l'avis de la CNCDH du 24 avril 2008 sur la responsabilité des entreprises en matière de Droits de l'Homme

Le Gouvernement formule les observations suivantes concernant l'avis rendu, le 24 avril 2008, par la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme.

La loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, en cours d'adoption au Parlement, constituent les bases législatives de la construction d'une politique nationale de responsabilité sociale des entreprises.

A cela s'ajoute la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie nationale de développement durable pour la période 2009-2013, qui a fait l'objet d'une large concertation. Elle s'organise autour des neuf axes majeurs de la stratégie européenne de développement durable, qui concernent tout particulièrement les entreprises, tels que la production et la consommation responsable, la santé publique, la prévention et la gestion des risques, la pauvreté dans le monde, les défis internationaux en matière de développement durable et la gouvernance.

S'agissant de la première recommandation relative à l'établissement d'une stratégie française de responsabilité sociale des entreprises (RSE) en matière de droits de l'Homme

La CNCDH propose de définir une stratégie française sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, prenant pleinement en compte le respect et la promotion de tous les droits de l'homme internationalement reconnus.

Le Gouvernement partage le souhait de la commission de définir une telle stratégie. Il a toutefois estimé préférable qu'elle soit intégrée dans le cadre plus général de la stratégie nationale de développement durable.

La politique nationale de RSE repose sur trois principes fondamentaux :

- *le caractère complémentaire et non substitutif de la RSE par rapport aux dispositions légales et conventionnelles* : avant de s'engager dans des actions volontaires, les entreprises doivent pleinement s'acquitter de leurs obligations légales dans tous les domaines, en matière d'investissement, de politique sociale et environnementale, de gouvernance et de respect des droits de l'homme, quel que soit le pays où elles agissent ;

- *le respect des instruments internationaux agréés.* Les pratiques des entreprises doivent avoir pour cadre le respect et la pleine réalisation des conventions internationales les plus universellement ratifiées ou reconnues par la coutume, que les rédacteurs de la norme ISO 26000 appellent aussi « normes internationales de comportement ». La Charte internationale des droits de l'homme occupe à cet égard une place éminente dans ces référentiels aux côtés des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) ;
- *la lutte contre la distorsion de concurrence entre entreprises responsables et celles qui ne le sont pas,* eu égard aux coûts entraînés par les engagements de la RSE, notamment en temps de crise ; ceci conduit à rechercher l'adoption de normes universellement admises assurant la pleine équité au regard de la concurrence internationale.

S'agissant de la seconde recommandation qui invite le Gouvernement à mener une diplomatie active dans le domaine de la RSE

Afin de mettre efficacement en oeuvre une telle politique, le Gouvernement a souhaité créer, au sein du ministère des affaires étrangères et européennes, d'une part, en septembre 2008, un poste d'ambassadeur chargé de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises, et d'autre part, en mars 2009, une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui a notamment pour vocation de mettre en oeuvre l'action de la France dans les domaines économiques et sociétaux à l'égard des organisations internationales à vocation mondiale.

Le Gouvernement souligne néanmoins que la diplomatie française a déjà obtenu des résultats appréciables dans la promotion d'une conception de la RSE assise sur trois principes :

- Les principes de l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) pour la participation du secteur privé aux infrastructures, adoptés le 20 mars 2007, qui incluent, sur proposition française, les principes préconisant de « *consulter préalablement les populations pouvant être concernées, afin que l'intérêt de ces populations, y compris sous l'angle du respect des droits de l'homme, soit pris en compte et dûment protégé* » et pour « *les entreprises de respecter les droits de l'homme des personnes concernées par leurs activités d'une manière qui soit conforme aux obligations et engagements internationaux du pays d'accueil, (...) la suppression de services sociaux vitaux d'infrastructure (...) pouvant être perçue comme un déni des droits de l'homme des personnes concernées.* » ;
- La version actuelle du projet de norme ISO 26000 qui appelle au respect de la Charte internationale des droits de l'homme et des instruments fondamentaux relatifs aux droits de l'homme par les acteurs non étatiques. Cette rédaction est issue du travail de la délégation française composée de représentants du patronat, des syndicats, des associations de consommateurs, des ONG, des experts et des administrations ;

- La déclaration finale du sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation internationale de la francophonie, réunie à Québec du 17 au 19 octobre 2008, inscrite dans la suite de la déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, qui soulignait « *l'engagement des Etats et gouvernements francophones en faveur de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des Droits de l'Homme* », affirme que la responsabilité sociale de l'entreprise apporte « *une valeur ajoutée en faveur de la paix, de l'Etat de droit, de la coopération et du développement durable* » pour faire face aux défis économiques auxquels sont confrontés les pays membres les plus vulnérables dans leur recherche d'un développement durable et harmonieux. Elle proclame l'engagement des Etats à s'y investir.

Par ailleurs, le Gouvernement a, au cours des derniers mois, appelé à une réforme de la gouvernance mondiale respectant davantage les droits fondamentaux. Lors de la Conférence internationale du travail organisée par l'OIT le 15 juin 2009, le Président de la République a souhaité bâtir une « *nouvelle gouvernance mondiale pour que l'OIT puisse avoir son mot à dire auprès de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale dès lors que sont en jeu les normes fondamentales qu'elle est chargée de faire respecter* ». Le Premier ministre, lors de la clôture de la conférence « *Nouveau monde, nouveau capitalisme* », en janvier 2009, a également invité à « *l'adoption d'une norme internationale en matière de responsabilité sociale des entreprises, comme il en existe déjà en matière de sécurité des produits ou en matière de qualité des process* », position exprimée avec constance par la diplomatie française depuis plusieurs années.

Ces appels, accompagnant un engagement très fort de la France à travers le G 20, le conseil de sécurité et le conseil de l'Union européenne, pour des réformes concrètes, a suscité un intérêt croissant, en particulier en ces temps de crise internationale où les déficits de la gouvernance mondiale apparaissent au grand jour.

S'agissant des troisième et quatrième recommandations qui invitent à clarifier les responsabilités et obligations des Etats et entreprises vis-à-vis des droits de l'Homme

La diplomatie française participe pleinement aux travaux internationaux visant à la clarification du rôle des Etats ainsi que des instances judiciaires et quasi-judiciaires internationales.

Elle soutient en particulier le travail du représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Elle a ainsi milité pour l'approbation du troisième rapport présenté le 2 juin 2009 devant le Conseil des droits de l'homme, qui identifie trois principes fondamentaux :

- l'obligation de l'Etat de protéger ses citoyens contre les violations des droits de l'homme par des parties tierces, y compris le secteur privé ;
- la responsabilité des entreprises à l'égard des droits de l'Homme ;
- la nécessité d'un meilleur accès aux recours contre les violations.

L'ambassadeur chargé de la responsabilité sociale des entreprises veille à organiser une communication active entre le représentant spécial, déjà invité en France à plusieurs reprises, la CNCDH et les organes de l'Etat concernés par la préparation des différentes consultations que cette personnalité organise tout au long de son mandat.

Le séminaire de Rabat sur la responsabilité sociale de l'entreprise au regard des droits de l'homme dans l'espace francophone organisé en mars 2008 à l'initiative de la France en collaboration avec l'Organisation Internationale de la Francophonie a associé la CNCDH et ses homologues des pays francophones. Le Haut commissariat aux droits de l'homme et l'adjoint du représentant spécial du Secrétaire général y ont participé. Les conclusions consensuelles entre les trente pays représentés par leurs différentes composantes ont souligné la complémentarité des rôles des Etats et des acteurs économiques, ainsi qu'un principe essentiel selon lequel « *il n'y a pas d'activité économique pérenne sans considération pour les Droits de l'Homme, pour la personne au travail et pour l'environnement* ». Le rôle de l'Etat en tant que régulateur et l'importance du contrat social par lequel se met en œuvre l'engagement des différents acteurs économiques et sociaux, ont été affirmés.

La déclaration de Québec précitée a consacré formellement ces principes. Les entreprises des pays membres de la Francophonie sont encouragées « *à adhérer aux instruments, normes et principes internationaux pertinents ainsi qu'à favoriser leur harmonisation* », tandis que les Etats membres doivent s'engager à « *ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme et assurer leur pleine mise en œuvre* », ainsi qu'« *à promouvoir la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance* » dans le secteur des industries extractives et à « *encourager une adhésion plus large à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries d'Extraction (ITIE) dont font déjà partie 14 pays appartenant à la Francophonie* ».

Un programme quadriennal d'action sur la RSE est en cours d'élaboration pour les années 2010-2013 au sein de l'Organisation internationale de la francophonie, sous l'égide de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme.

S'agissant des sixième et septième recommandations qui encouragent l'Etat français à prendre une part active à la régulation publique de l'activité des entreprises en matière des droits de l'homme et à la sanction des éventuelles violations

Dès 2001, la France s'est montrée soucieuse de voir ses entreprises mieux informer leurs actionnaires, leurs employés, leurs consommateurs, leurs fournisseurs et toutes les autres personnes intéressées, sur leurs performances sociales et environnementales, en respectant un cadre réglementaire simple et stimulant. L'exigence posée par la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (NRE) d'inclure des informations sur les pratiques non financières dans le rapport de gestion annuel des sociétés cotées est une référence internationale et le G8 de juin 2007 a préconisé la généralisation d'initiatives de ce type.

Cet engagement du Gouvernement s'est poursuivi, dans un premier temps, par une concertation organisée en 2007, dans le cadre de la préparation du Grenelle de l'environnement, qui associait l'Etat, les élus, les partenaires sociaux et les ONG, dans un deuxième temps, par l'examen au Parlement de deux projets de lois, dont l'un a été promulgué le 3 août 2009 et l'autre est en cours d'adoption et, enfin, par la définition d'une stratégie nationale de développement durable.

Ainsi, l'article 53 de la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009 fixe un objectif d'extension de la loi NRE aux entreprises de tailles importantes, dont la liste est définie selon plusieurs critères (nombre d'employés, chiffre d'affaire, inclusion des filiales et articulation de ces informations avec la présentation de leur contribution au développement durable). Le même article étend l'obligation de rapport aux entreprises publiques à capital majoritaire. Il demande aussi aux autorités diplomatique de soutenir une harmonisation des indicateurs sectoriels au niveau

communautaire et de proposer l'introduction au niveau communautaire du principe de la reconnaissance de la responsabilité des sociétés mères à l'égard de leurs filiales en cas d'atteinte grave à l'environnement et de soutenir cette orientation au niveau international. Enfin il annonce que la France proposera un cadre de travail au niveau communautaire pour l'établissement d'indicateurs sociaux et environnementaux permettant la comparaison entre les entreprises.

Le projet de loi « Grenelle II », adopté en 1^{ère} lecture par le Sénat et qui a été déposé à l'Assemblée Nationale le 9 octobre 2009, invite, dans sa version actuelle, à un réexamen du décret d'application de la loi NRE, en lien avec les évolutions européennes et internationales. A la demande du Parlement, le Gouvernement lui a transmis, en septembre 2009, un bilan public du dispositif NRE, qui met en valeur le fait que ce dispositif a favorisé la mobilisation des sociétés cotées en faveur du développement durable, comme l'illustre, pour nombre d'entre elles, la création d'une direction dédiée à ce thème. Toutefois, il constate que le nombre d'entreprises en conformité avec la loi est insuffisant et la qualité des informations communiquées trop variable pour permettre des comparaisons.

Le Gouvernement considère que l'amélioration de la régulation passe aussi par un plus grand contrôle des activités financières. La France s'est donc, de façon complémentaire à ses initiatives visant à édicter des normes internationales contraignantes, également montrée innovatrice en matière d'investissement socialement responsable.

Cette politique a débuté avec la loi n°2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale et la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel qui a créé le Fonds de réserve pour les retraites. Ce dernier permet la mise en œuvre d'une politique de placement de fonds orientée vers des considérations sociales, environnementales et éthiques. Plus récemment, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a prévu la création d'un Fonds commun de placement « entreprises solidaires » auquel les salariés adhérant à un plan d'épargne entreprise peuvent affecter une partie de leurs avoirs.

Les pouvoirs publics français s'impliquent fortement dans la diffusion des principales normes volontaires de responsabilité sociale des entreprises, au travers : du Pacte mondial auquel ont adhéré plus de 500 entreprises françaises, et dont deux des dix critères relèvent spécifiquement des droits de l'Homme ; des principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales (la brochure est éditée et le séminaire est organisé avec le MEDEF, les informations données par la COFACE aux demandeurs d'assurance crédit export, etc.) ; des principes pour l'investissement responsable (PRI) visant à intégrer des problématiques environnementale, sociale et de gouvernance dans la gestion des portefeuilles d'investissement. Paris-Europlace a recommandé dans un rapport de mai 2008 l'appropriation de ces principes et leur adoption par les investisseurs institutionnels non encore signataires.

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), société à capitaux publics, fait partie des institutions financières fondatrices des principes pour l'investissement responsable (PRI). Elle a décidé, dans le cadre de sa « doctrine d'action », arrêtée en décembre 2008, qui lui permet de mener une politique d'actionnariat engagée dans le développement durable, de donner son plein effet au principe de PRI selon lequel les entités dans lesquelles elle investie devront publier des informations appropriées sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprises.

Le Gouvernement français a également adopté, en mars 2007, un plan national d'action pour des achats publics durables (PNAAPD) qui encourage les adjudicataires publics (services de l'Etat, collectivités territoriales, hôpitaux et établissements publics) à s'engager en faveur d'achats publics durables et donc socialement responsables. Est particulièrement visé l'encouragement à l'embauche et à l'organisation d'une carrière non discriminée pour les personnes vulnérables, en cohérence avec la « Stratégie d'inclusion active définie au niveau communautaire » adoptée le 16 décembre 2008 pendant la présidence française de l'Union européenne, après que la Commission européenne ait publié, le 3 octobre, une recommandation visant à la définition d'une « stratégie d'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ».

En 2012, l'utilisation des clauses sociales devra représenter, en France, 10 % des marchés de l'Etat dans les secteurs d'activité comportant au moins 50 % de main d'œuvre. Cet objectif a été officialisé par une communication au conseil des ministres du 9 avril 2008 sur le développement d'une politique d'achats publics socialement responsables et par une circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 sur l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics.

L'organisation de voies de recours pour les victimes est une autre priorité du Gouvernement.

La réforme du droit pénal français organisée par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite loi Perben II, avait déjà étendu aux personnes morales l'ensemble des motifs d'incrimination jusque là réservés aux personnes physiques. Les délits commis hors du territoire national sont aussi passibles de poursuites pénales. La complicité est reconnue par le droit français qui, au regard de la complexité de la mise en œuvre de cette responsabilité dans une dimension transnationale, donne au ministère public, représentant l'intérêt général, un rôle clé dans les procédures. Etendant considérablement le champ de la responsabilité pénale des entreprises, cette réforme a instauré un cadre qui va bien au-delà de la pratique de la plupart des pays proches.

Le Gouvernement encourage également le recours à la voie de la résolution non contentieuse des litiges entre entreprises et parties prenantes.

Ainsi, le point de contact national (PCN), créé en application des principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales, est organisé de façon tripartite (représentants des syndicats, des entreprises et des administrations d'Etat) tout en pouvant être saisi par tous types de parties prenantes de circonstances spécifiques, c'est-à-dire d'allégations de non-respect des principes. Dans quelques cas, un désaccord s'est traduit par la publication, sur un site officiel français, du constat que l'entreprise n'avait pas respecté ses obligations fondamentales en matière de responsabilité. Une réflexion est en cours sur la possibilité d'améliorer cette procédure.

En outre, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), créée en 2004, exerce des activités importantes vis-à-vis des entreprises. Parmi ses pouvoirs figure la réception de plaintes qu'elle instruit et à partir desquelles elle procède à des enquêtes éventuellement transmises à la justice. Néanmoins, elle s'efforce avant tout d'impulser un comportement socialement responsable par le dialogue et l'élaboration de méthodes de rapportage. Le Gouvernement estime d'ailleurs que son exemple pourrait être promu et adapté dans d'autres pays.

S'agissant des cinquième et huitième recommandations qui soulignent la nécessité de favoriser l'application et le perfectionnement des normes pertinentes qui incombent aux acteurs économiques, eu égard notamment aux textes des Nations Unies, de l'OIT, de l'Union Européenne et de l'OCDE

La France joue, ainsi que l'illustre sa participation au sommet Mondial de l'Emploi du 15 juin dernier, un rôle très actif au sein de l'OIT, notamment pour la promotion des conventions fondamentales du droit du travail, que ce soit contre le travail des enfants ou pour la promotion du dialogue social et du travail décent.

Dans le cadre de l'Organisation internationale de standardisation, la France souhaite faire de la norme ISO 26000 un outil efficace, utile et conforme à ses valeurs.

La présidence française de l'Union Européenne a organisé, au second semestre 2008, vingt conférences abordant les différents aspects de la responsabilité sociale de l'entreprise. Deux de ces conférences ont été consacrées à la nécessité de respecter les droits de l'Homme : l'une organisée début juillet dans le cadre du Forum Mondial des droits de l'Homme à Nantes et l'autre début décembre en partenariat avec le groupe d'entreprises réunies sous le label « Entreprises et droits de l'Homme ».

Ces évènements ont notamment visé à souligner le rôle d'encadrement et de stimulation qui revient aux Etats dans la promotion de la responsabilité sociale des entreprises. Ils ont été accompagnés de messages adressés à la Commission européenne l'invitant à réaliser les objectifs qu'elle s'est assignés. Le Gouvernement avait ainsi souligné, lors d'une de ces conférences, organisée en partenariat avec le Comité économique et social européen, la nécessité d'intégrer la responsabilité sociale de l'entreprise comme un « *élément à part entière du modèle social européen* », et appelé à la définition d'une norme européenne en matière de rapports extra financiers basée sur des indicateurs sectoriels. L'article 53 de la loi « Grenelle I » a donné un caractère encore plus résolu à cette recommandation, en préconisant que la France prenne des initiatives au niveau communautaire pour l'établissement d'indicateurs harmonisés.

En février 2009, la Commission européenne a réuni le Forum Multipartite sur la responsabilité sociale de l'entreprise, où cette orientation a reçu un large écho, et, le 18 septembre, elle a organisé une série de cinq séminaires permettant aux différentes catégories d'acteurs de l'économie de s'exprimer sur le sujet. La France soutient le Groupe de haut niveau sur la responsabilité sociale de l'entreprise, qui réunit les Etats membres et la Commission, afin qu'il puisse devenir l'outil d'impulsion d'une réelle politique européenne dans ce domaine.

Lors du sommet du G8 qui s'est déroulé du 6 au 8 juin 2007 à Heiligendamm, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté la déclaration « Croissance et responsabilité dans l'économie mondiale » dont l'un des chapitres proclame la nécessité d'une convergence et d'une universalisation des normes, appelant, d'une part, les entreprises cotées sur les bourses de valeurs à évaluer dans leurs rapports annuels la manière dont elles se conforment aux principes et normes de RSE, d'autre part, l'OCDE, en coopération avec le Pacte mondial et l'OIT, à compiler les normes les plus pertinentes en matière de RSE afin d'accroître la visibilité et la clarté des divers principes et normes. Par cette déclaration, il est également demandé aux économies émergentes d'adopter la déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales.

La France est également à l'origine de l'appel lancé par la même déclaration, d'une part, aux membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux organisations internationales de promouvoir les normes du travail fondamentales reconnues à l'échelle internationale et, d'autre part, aux membres du G8 de s'engager à promouvoir le travail décent et le respect des principes fondamentaux de la déclaration de l'OIT dans les accords commerciaux bilatéraux et les instances multilatérales.

Le communiqué final du Sommet du G20 de Pittsburgh, réunion à laquelle était invité le secrétaire général de l'OIT sur proposition française, appelle tous ses membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions fondamentales de l'organisation, à mettre en œuvre des politiques cohérentes avec les principes et droits fondamentaux du travail de l'OIT. L'annexe à la déclaration de Pittsburgh reconnaît en outre, en tant que principe fondamental, la responsabilité des Etats de mettre en œuvre des conditions de travail décentes et de combattre toute forme d'exclusion sociale.

A l'OCDE, la France se propose de jouer un rôle actif dans la révision des principes directeurs à l'attention des entreprises multinationales, lancée par la conférence ministérielle de juin 2009 et prévue en 2010, exercice auquel participent institutionnellement les ONG intéressées regroupées dans le collectif OECD Watch. La France s'est proposée de participer à l'exercice de revue par les pairs lancé par le point de contact national néerlandais, exercice qui va permettre une évaluation concrète de l'effectivité de ce type de mécanisme dans la perspective de la révision des principes directeurs et une préparation de la réforme du point de contact national français.

Enfin, le Gouvernement suit avec beaucoup d'intérêt l'exercice engagé par la Banque européenne d'investissement (BEI) visant à vérifier que les pratiques des entreprises auxquelles elle prête sont en conformité avec la déclaration des principes et des normes en matière sociale et environnementale qu'elle a adoptée en 2008 et révisée en 2009. Celle-ci comprend des engagements référés à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son conseil d'administration ayant confié une mission d'audit à un « comité de 9 sages » présidé par M. Michel Camdessus.

Le Gouvernement partage les préoccupations de la CNCDH et entend poursuivre son engagement, au niveau national et international, dans la promotion d'une meilleure responsabilité sociale et environnementale des entreprises et au regard des droits de l'Homme.

Telles sont les observations que le Gouvernement souhaite formuler en réponse aux principales recommandations de la CNCDH.